

De maatschappelijke meerwaarde van sociale ondernemingen

Een verkennend onderzoek naar de knelpunten en mogelijkheden in de evaluatiebenadering door gemeenten

Masterscriptie Publiek Management

Datum: 09-09-2016
Student: Stein Breuer
Studentnummer: 3664325

Onderwijsinstelling: Universiteit Utrecht
Faculteit: Bestuurs- en Organisationswetenschappen (USBO)
Opleiding: Publiek Management
Begeleider: Prof. dr. Albert Meijer
Tweede beoordelaar: Prof. dr. Margo Trappenburg

Onderzoeksorganisatie: Social Enterprise NL
Begeleider: Stefan Panhuijsen

Voorwoord

Beste lezer,

‘Een sprong in het diepe’. Zo ben ik het avontuur aangegaan met de social enterprise sector. Het was een nieuw en onbekend terrein. Wat is sociaal ondernemerschap? Hoe zijn sociale ondernemingen anders dan gewone bedrijven? Welke meerwaarde leveren zij aan de samenleving? Deze nieuwsgierigheid prikkelde mijn belangstelling voor het thema sociaal ondernemerschap. Ik kende de voorbeelden waarin de overheid niet adequaat reageert op maatschappelijke ontwikkelingen, of een private sector die de maat neemt met de ‘menselijke’ aspecten van de dienstverlening. Beide werelden geven soms een blijk van onvermogen en vervreemding van de leefwereld. Ik wilde iets nieuws ontdekken. Nieuwe antwoorden op de afvlakking van het voorzieningenstelsel, de snelle oplossingen uit de private sector omdat het goedkoper moet, of aan de samenleving overlaten omdat het niet anders kan. Er zijn andere oplossingen. Mogelijkheden waar de betrokkenheid en geborgenheid voorop staat en waar oplossingen dichtbij de mensen zelf liggen. Deze weg bewandelt de social enterprise sector. Een bloeiende sector met verrassende oplossingen voor maatschappelijke opgaven. Tevens een relatief onbekende speler in het maatschappelijke speelveld. Vandaar deze verkennende opdracht namens Social Enterprise NL om in beeld te brengen hoe sociale ondernemingen door gemeenten gewaardeerd kunnen worden. Ik hoop dat mijn scriptie mag bijdragen aan het begrip en waardering voor deze bijzondere sector.

Graag wil ik dit voorwoord gebruiken om een aantal betrokkenen te bedanken. Social Enterprise NL wil ik bedanken dat zij mij de gelegenheid hebben gegeven onderzoek te doen naar een interessant, actueel onderwerp. Bovendien zijn deuren geopend waar ik anders niet was gekomen. Mijn dank voor de mooie werkplek aan de Amsterdamse grachten, waar ik met veel plezier aan mijn scriptie heb gewerkt. Stefan Panhuijsen, mijn stagebegeleider bij Social Enterprise NL, wil ik in het bijzonder bedanken voor zijn inhoudelijke bijdrage en geleide in de social enterprise wereld. Met een goed gevoel voor humor en scherpzinnige blik gaf hij waardevolle reflecties op het onderzoek. Speciale dank gaat uit naar mijn scriptiebegeleider Albert Meijer. Het sparren over mijn stukken gaf veel inhoudelijke verheldering. Hij heeft het proces heeft met veel zorg en aandacht begeleid. Ik ben hem daar erg dankbaar voor. Ook wil ik Margo Trappenburg bedanken voor haar feedback en evaluevaluatie. Daarnaast dank aan alle sociale ondernemers die aan het onderzoek hebben deelgenomen en de beleidsmakers van de gemeenten Utrecht, Amsterdam en Rotterdam. Ten slotte mijn dank voor de aanmoediging en steun van familie, vrienden en andere betrokkenen. Jullie support heeft mij doen slagen tot het eindresultaat.

Stein Breuer

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1. Intro	8
1.1 Sociaal ondernemerschap	8
1.2 Probleemstelling	10
1.3 Vraag- en doelstelling	11
1.4 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie	13
1.5 Aanpak	14
1.6 Opdrachtgever Social Enterprise NL	15
1.7 Leeswijzer	15
2. Theoretisch kader	16
2.1 Sociaal ondernemerschap in de context van de participatiesamenleving	16
2.2 Wat zijn sociale ondernemingen?	19
2.2.1 Verschillende scholen, verschillende benaderingen	19
2.2.2 Definitie	20
2.2.3 Ondernemende dimensie	21
2.2.4 Sociale dimensie	21
2.2.4 Bestuurlijke dimensie	22
2.3 Vormen van taakoverdracht	24
2.3.1 Subsidierelatie	24
2.3.2 Voor- en nadelen subsidierelatie	25
2.3.3 Opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie	26
2.3.4 Voor- en nadelen opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie	27
2.4 Evaluatiemethoden	29
2.4.1 Conventionele evaluatiemethode	29
2.4.2 Voor- en nadelen conventionele methode	30
2.4.3 Responsieve evaluatiemethode	32
2.4.4 Voor- en nadelen responsieve methode	34
2.4.5 Hybride evaluatiemethode	36
2.5 Voor- en nadelen van de evaluatiebenaderingen gezien de overdrachtsvorm	39
2.5.1 Opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie	39
2.5.2 Subsidierelatie	40
2.6 Slot	41
2.6.1 Bundeling theoretische inzichten	41
2.6.2 Assumpties	42
3. Methoden en technieken	43
3.1 Kwalitatief onderzoek	43
3.2 Onderzoeksstrategie 'case-study'	44
3.2.1 Type case study	44
3.2.2 Caseselectie	45

3.3 Methoden van dataverzameling.....	47
3.3.1 Interviews	47
3.3.2 Documentenanalyse.....	48
3.4. Operationalisatie	48
3.5 Data analyse	52
4. Resultaten	53
4.1 Gemeente Rotterdam – Greenfox	53
4.1.1 Vorm van taakoverdracht	53
4.1.2 Gekozen evaluatiebenadering.....	55
4.1.3 Voor- en nadelen van de evaluatiemethode gezien overdrachtsvorm	57
4.2 Gemeente Utrecht – The Colour Kitchen en I Did Slow Fashion	58
4.2.1 I Did Slow Fashion.....	58
4.2.1.1 Vorm van taakoverdracht.....	58
4.2.1.2 Gekozen evaluatiebenadering	60
4.2.1.3 Voor- en nadelen van evaluatiebenadering gezien overdrachtsvorm	62
4.2.2 The Colour Kitchen	62
4.2.2.1 Vorm van taakoverdracht.....	62
4.2.2.2 Gekozen evaluatiebenadering	64
4.2.2.3 Voor- en nadelen van de evaluatiemethode gezien overdrachtsvorm	66
4.3 Gemeente Amsterdam – De Prael.....	67
4.3.1 Vorm van taakoverdracht	67
4.3.2 Gekozen evaluatiebenadering.....	69
4.3.3 Voor- en nadelen van gekozen evaluatiebenadering gezien overdrachtsvorm ..	71
4.4 Gemeente Amsterdam – MidWest.....	71
4.4.1 Vorm van taakoverdracht	72
4.4.2 Gekozen evaluatiebenadering.....	74
4.4.3 Voor- en nadelen van gekozen evaluatiebenadering gezien overdrachtsvorm ..	76
5. Vergelijking cases	77
5.1 Vormen van overdracht tussen gemeenten en sociale ondernemingen	77
5.2 Hoe bepalen gemeenten de meerwaarde van de sociale ondernemingen	79
5.3 Voor- en nadelen van de evaluatiebenaderingen gezien de overdrachtsvormen	80
6. Conclusie & discussie	82
6.1 Conclusie	82
6.2 Discussie.....	84
6.3 Wetenschappelijke bijdrage	86
6.4 Maatschappelijke bijdrage	86
6.5 Aanbevelingen	87
Literatuurlijst	89
Bijlagen.....	93
Bijlage I: Ondernemingscontinuüm	93
Bijlage II: Evaluatiedesigns.....	93

Bijlage III: Topiclijst Beleidsmakers	95
Bijlage IV: Topiclijst Sociale Ondernemingen	97
Bijlage V: Caseselectie Sociale Ondernemingen	99
Bijlage VI: Respondentenlijst	101
Bijlage VII: Documentenlijst.....	102

Samenvatting

Sociaal ondernemerschap is een nieuw en opkomend begrip in Nederland. Het zijn ondernemingen die primair en expliciet maatschappelijke doelen nastreven. Dit type ondernemerschap wordt echter nog niet overal herkend en erkend. Er bestaat geen onderscheidende rechtsvorm en de maatschappelijke meerwaarde laat zich lastig vertalen naar meetbare parameters. De sociale onderneming heeft te maken met meervoudige belangen van gebruikers van de dienst. Om kostenbesparingen te realiseren betrekken gemeenten private partijen bij de uitvoering van publieke taken. De opdrachtverlening is gericht op de realisatie van goedkoop en efficiënte dienstverlening. Er bestaat een spanningsveld tussen de realisatie van prestaties en de effecten van de dienstverlening waar sociale ondernemingen zich op richten. De maatschappelijke activiteiten van sociale ondernemingen passen wellicht beter bij een subsidierelatie, waar de brede maatschappelijke meerwaarde wordt erkend. Maar de commerciële inkomsten van sociale ondernemingen vormen een belemmering voor de ondersteuning van activiteiten met gemeenschapsgeld. Vanuit dit spanningsveld ontstond de volgende onderzoeksvraag:

'Hoe kunnen gemeenten de maatschappelijke meerwaarde van sociale ondernemingen evalueren?'

Via deze onderzoeksvraag werd verkend welke mogelijkheden en knelpunten er bestaan in de waardering van sociale ondernemingen door gemeenten. De wijze van taakoverdracht via subsidieverlening en opdrachtverlening werd als uitgangspunt genomen. Op basis van deze overdrachtvormen werd onderzocht welke evaluatiebenadering werd toegepast. Een conventionele model evalueert de waarde aan de hand van instrumenten en doelstellingen van de gemeente. Een responsief evaluatiebenadering baseert het waardeoordeel op de inbreng van betrokkenen. Een hybride evaluatiemodel past instrumenten toe op de context en benut waardeoordelen uit de praktijk. De assumpties voorafgaand aan het onderzoek waren dat de opdrachtverlening zou passen bij een conventioneel model; en subsidieverlening passend zou zijn bij een responsief model.

Het onderzoek werd uitgevoerd bij de gemeenten Amsterdam, Utrecht en Rotterdam. Er werden vier cases onderzocht: drie cases werkvoorziening en één case wijkaanpak.

De uitkomsten van het onderzoek stellen allereerst twee zaken vast. Ten eerste kunnen sociale ondernemingen niet structureel ondersteund worden via subsidieverlening vanwege regelgevende beperkingen. Sociale ondernemingen kunnen wel gebruikmaken van subsidiefaciliteiten die gemeenten beschikbaar stellen. De tweede vaststelling is dat de taakoverdracht tussen sociale ondernemingen en gemeenten tot stand komt via (commercieel) opdrachtgeverschap. Gemeenten kunnen aanvullende kwaliteitscriteria toevoegen aan de opdrachtverlening om de meerwaarde van sociale ondernemingen terug te laten komen in de gunning van een opdracht.

De opdrachtverlening kent twee varianten: reguliere en maatschappelijke aanbestedingen. Een reguliere aanbesteding wordt volgens een conventioneel evaluatiemodel benaderd. Het voordeel van deze benadering is het een bepaalde kwaliteitsborging geeft. Daarnaast maakt deze evaluatie het mogelijk om opbrengsten terug te vertalen naar investeringen. Nadeel van dit model is dat de effecten van de dienstverlening buiten beeld blijven. Daarnaast verhogen de doelen van de gemeenten de druk op sociale ondernemingen om prestaties te leveren.

De maatschappelijke aanbestedingsvariant gaat in de vorm van een pilot. Gemeenten nodigen sociaal ondernemers uit via businesscases om oplossingen aan te dragen voor maatschappelijke opgaven. Deze aanbestedingsvariant wordt volgens een hybride model benaderd. Het voordeel van deze evaluatiebenadering is dat het inbreng van belanghebbenden benut wordt. Het maakt de effecten van de dienstverlening zichtbaar en betreft de ervaringsdeskundigheid van de sociale ondernemer in de evaluatie. Effectrapportages of *impactrapporten* onderbouwen de resultaten van de sociale onderneming. Het biedt de gemeente een instrument om de resultaten te verantwoorden. Een ander voordeel van de hybride benadering is de ruimte om de evaluatie op te bouwen. Het biedt flexibiliteit om opgedane kennis en ervaringen uit de praktijk toe te passen. Het nadeel is van de hybride evaluatiebenadering is dat de uitkomsten een mate van onvoorspelbaarheid kennen. Gemeenten geven de voorkeur aan de meetbaarheid van resultaten. Verder wordt de status van een impactrapport nog niet altijd erkend in de publieke verantwoording. Een ander nadeel van de maatschappelijke aanbestedingsvariant is dat deze voorwaardelijk is aan ruimte in de beleidskaders. De pilot biedt weinig garanties voor de continuering van de activiteiten aan beide zijden. Voor gemeenten zit er een gat tussen de voorfinanciering en de veronderstelde meerwaarde. Voor de sociale onderneming biedt de pilot geen garantie of de activiteiten na verloop van tijd kunnen worden voortgezet. Op basis van deze conclusies kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan voor gemeenten:

- Creëer meer ruimte voor maatschappelijke vormen van aanbesteding
- Begeleid het evaluatieproces met sociale ondernemingen en bouw voort op leerervaringen
- Geef impactrapporten een betekenisvolle inbedding in de gemeentelijke organisatie
- Hanteer aanvullende kwaliteitscriteria in de opdrachtverlening om meer maatschappelijke waarde te betrekken

Aanbevelingen voor sociale ondernemingen:

- Maak op voorhand procesafspraken met gemeenten om het evaluatieproces te organiseren
- Inventariseer en presenteer de maatschappelijke effecten op de gebruikers van de dienstverlening

1. Intro

De gemeente Geldrop-Mierlo en de sociale onderneming *Zorgvoorelkaar.com* hebben de handen ineen geslagen om het krimpende zorgaanbod op peil te houden. Het online platform brengt mensen met een hulpvraag in contact met vrijwilligers en professionals bij hen in de buurt. De gemeente Geldrop-Mierlo investeert zodoende in de informele zorgcapaciteit en versterkt tegelijkertijd de sociale cohesie van buurten. Een ander voorbeeld is de samenwerking tussen de gemeente Oss en het kringloopbedrijf Oss. Deze sociale onderneming verkoopt gebruikte spullen en biedt mensen met een arbeidsbeperking passend werk. De gemeente bespaart enerzijds op uitkeringen en aan de andere kant levert de verkoop van gebruikte spullen de gemeente een CO₂-reductie van 800 ton per jaar op. Deze voorbeelden illustreren de gezamenlijke aanpak van maatschappelijke opgaven door gemeenten en sociale ondernemingen (Hillen, Panhuijsen en Verloop, 2014).

1.1 Sociaal ondernemerschap

Sociaal ondernemerschap is een nieuw en opkomend begrip in Nederland (SER, 2015). Het is een vorm van ondernemerschap die zich primair en expliciet richt op de oplossing van maatschappelijke vraagstukken. Ze ontstaan vanuit de betrokkenheid van de sociaal ondernemer bij de maatschappelijke problematiek, op plekken waar geen overheidsvoorzieningen beschikbaar zijn of juist om een sociale innovatie toe te passen. De variëteit onder deze ondernemingen is groot. Van lokale stadstuinmannen die het groenonderhoud verzorgen, sociaal ondernemers die opkomen voor de lokale armenzorg, of zich juist sterk maken voor de voedselvoorziening in ontwikkelingslanden (Schulz, Van der Steen & Van Twist, 2013). Kenmerkend is dat sociale ondernemers streven naar een zo groot mogelijk maatschappelijk rendement in plaats van een maximalisatie van de winst. Zij zien de gemeenschap als hun voornaamste stakeholder (Hillen, 2014). Een ander kenmerk is dat sociale ondernemingen hun maatschappelijke doelen ondersteunen via product- en dienstverlenende activiteiten. Aan de basis van een sociale onderneming ligt daarom een verdienmodel of *businesscase*. Via product- en dienstverlenende activiteiten kunnen zij hun maatschappelijke activiteiten zelfstandig en zelfvoorzienend voortzetten (Bornstein & Davies, 2010; Austin, Stevenson & Wei Skillern, 2006).

De opkomst van sociaal ondernemerschap past in een breder maatschappelijk perspectief. Sinds de kredietcrisis in 2008 en de latere schuldencrisis wordt er door West-Europese staten steeds meer bezuinigd op de publieke dienstverlening. Deze ontwikkeling wordt ook wel gezien als een verdere afbouw van de verzorgingsstaat. Meer publieke taken worden noodgedwongen overgeheveld naar de samenleving. Een sprekend voorbeeld zijn de bezuinigingen op de thuiszorg. Met de invoering van de nieuwe Wet op Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) doet de overheid nadrukkelijk beroep op burgers om meer verantwoordelijkheid te nemen voor hun eigen levens en hun omgeving (ROB, 2012). Behalve uit financiële noodzaak, streeft de overheid er ook doelbewust naar meer taken

over te hevelen samenleving. De gedachte is dat burgers het aanbod passender en meer sluitend kunnen organiseren (WRR, 2012). De markt wordt namelijk niet in staat geacht om recht te doen aan het publieke karakter van publieke taken, maar de overheid kan ook niet adequaat inspelen op nieuwe ontwikkelingen en behoeften van de samenleving (ROB, 2012). De focus verschuift daarom naar de maatschappij. Steeds vaker wordt gekeken naar wat burgers zelf kunnen doen en steeds nadrukkelijker wordt gepoogd burgers in de positie te brengen (WRR, 2012; 't Hart, 2012). De terugtrek van de overheid creëert hierdoor zowel ruimte als kansen voor sociaal ondernemerschap (Schulz et al., 2013).

Het streven naar eigenaarschap in het publieke domein heeft nadrukkelijk gevolg gekregen in Groot-Brittannië (ROB, 2012). Premier Cameron streefde er met het concept van de Big-Society (Phillip Blond, 2010) naar om het eigenbeheer van publieke voorzieningen zoveel mogelijk over te laten aan lokale gemeenschappen (*communities*). Deze gemeenschappen kunnen effectiever inspelen op de lokale behoeften van burgers, dan een grote overheid die veel verantwoordelijkheid naar zich toetrekt (*Big Government*). In Groot-Brittannië kunnen burgers via nieuwe burgerrechten zoals het *Right to Bid* en *Right to Challenge* (naar Deens voorbeeld) een publieke voorziening overnemen. Het Right to Bid is een recht waarmee burgers een bod kunnen uitbrengen op maatschappelijk vastgoed om deze in zelfbeheer over te nemen. Via het Right to Challenge kunnen burgers gezamenlijk een collectieve dienst organiseren, door het in feite van de overheid over te nemen (ROB, 2012). Deze ontwikkeling naar de Big Society wordt in Groot-Brittannië gestimuleerd met gelden uit een sociale investeringsbank (*Big Society Capital*). Voorts bestaat er een eigen rechtsvorm voor de sociale onderneming. Deze rechtsvorm staat bekend staat als de *Community Interest Company* (CIC) (Kenniland & Social Enterprise NL, 2013). Via stimuleringsmaatregelen probeert men in Groot-Brittannië burgers meer zeggenschap te geven over de uitkomsten van de publieke dienstverlening (ROB, 2012; Kruijer & Van der Zwaard, 2014).

In Nederland staat deze ontwikkeling bekend als *burgerparticipatie*. Het kabinet zoekt aansluiting bij initiatieven in de onderstroom van de samenleving met de kabinetsnota Doe Democratie (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2013). Burgers en sociaal ondernemers worden voorgesteld als zogenaamde doe-het-zelvers, die zelfstandig initiatieven starten om lokale problematiek te lijf te gaan (Van Twist, Van der Steen, Karré, 2009). Er is een onderscheid tussen de vrijwilliger-initiatieven van burgers, die bekend staan onder het maatschappelijk initiatief. Andere initiatieven, van sociaal ondernemers, opereren vanuit een verdienmodel (Van der Steen, Van Twist, Chin-A-Fat & Kwakkelstein, 2013). De Doe-Democratie erkent de meerwaarde van initiatieven voor lokale vraagstukken waar de overheid geen sluitend antwoord op heeft. Maar in Nederland zijn geen aparte buurtrechten aanwezig of een speciale rechtsvorm voor de sociale onderneming. Het kabinet stimuleert de Doe-democratie door voorwaarden te scheppen en faciliteiten te bieden. Het gaat om variërende maatregelen, zoals nieuwe financieringsmogelijkheden, innoveren van het aanbestedingsbeleid, kennis- en expertise uitwisseling en een proactieve houding van

beleidsmakers om initiatieven uit de samenleving te verwelkomen (Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2013).

Het dichter bij de burger brengen van publieke taken is een belangrijke achtergrond geweest van de transitie in het sociale domein. Deze decentralisatie zijn wellicht de belangrijkste aanleiding voor gemeenten om zich te bekommeren over de doe-democratie. Door de transitie in het sociale domein komen meer verantwoordelijkheden bij gemeenten te liggen op het gebied van de zorg en de begeleiding van langdurig werklozen naar werk. Deze taken hebben vorm gekregen met de invoering van Participatiewet in 2015 en de Wet op Maatschappelijke Ondersteuning (WMO). Op het gebied van de WMO wordt van gemeenten verwacht hulpvragers te voorzien van passende zorg. Er wordt daarbij een groter beroep gedaan op de zelfredzaamheid van burgers en hulp uit de sociale omgeving. De nieuwe taakverdeling gaat niet gepaard met een verhoging van het gemeentelijk budget. Van gemeenten wordt verwacht dat zij zorgen voor passende oplossingen die aansluiten bij de lokale behoeften van burgers. Burgerparticipatie is nodig voor de betrokken taken om mensen op hun eigen kracht aan te spreken en meer zeggenschap te geven over hun sociale situatie. Sociale ondernemingen kunnen daarbij helpen, omdat zij vanuit hun betrokkenheid de maatschappelijk opdracht voelen en expertise kunnen bijdragen aan de oplossing van maatschappelijke vraagstukken (VNG, 2014; SER, 2015).

1.2 Probleemstelling

Sociale ondernemingen onderscheiden zich doordat zij zich primair en expliciet richten op de oplossing van maatschappelijke vraagstukken. Deze ondernemingen kiezen er bewust en consistent voor om de maatschappelijke waarde voorrang te geven over de financiële waarde voor de organisatie zelf (SER, 2015). Ze brengen maatschappelijke diensten voort die betekenisvol zijn voor de gebruikers en de wijze waarop er over vraagstukken wordt nagedacht (Schulz et al., 2013).

Hoewel het aantal sociale ondernemingen in Nederland de laatste jaren toeneemt (Social Enterprise Monitor, 2015), wordt deze vorm van ondernemerschap nog niet overal herkend en erkend. Hierbij speelt dat sociale ondernemingen geen eigen rechtsvorm kennen, waardoor ze lastig herkenbaar zijn voor overheden en andere partijen. Ze zoeken de uitstraling van een traditionele non-profit aan de ene kant, en de commerciële uitstraling van een for-profit aan de andere kant (SER, 2015). Sociale ondernemingen zijn daarom vaak op variërende wijze georganiseerd (Kenniland & Social Enterprise NL, 2013)¹. Daarnaast speelt mee dat de maatschappelijke opbrengsten zich niet eenvoudig laten uitdrukken in meetbare parameters. Deze ondernemingen zijn gericht op waardecreatie voor de gemeenschap. Ze hebben te maken met meervoudige belangen en zijn afhankelijk van verschillende percepties van gebruikers van de dienstverlening. De opbrengsten zijn

¹ Veel voorkomende organisatievormen zijn de stichting, besloten vennootschap, en coöperatie (Social Enterprise Monitor, 2015).

temporeel, multi-causaal, en kunnen op verschillende wijze worden gepercipieerd (Austin, Stevenson & Wei Skillern, 2006).

Gemeenten kunnen private partijen betrekken bij de uitvoering van publieke taken via opdrachtverlening of subsidieverlening. Bij opdrachtverlening worden sociale ondernemingen door gemeenten benaderd als reguliere contractpartijen die prestaties realiseren (SER, 2015). Overheden besteden deze taken uit, omdat marktpartijen het efficiënter en goedkoper kunnen organiseren. De nadruk ligt op de kostenbesparende effecten van de dienstverlening en het realiseren van meetbare prestaties. Voor sociale ondernemingen creëert dit een spanningsveld, omdat de brede maatschappelijke baten voor de gebruikers van de dienst lastig inpassing vinden in de evaluatiebenadering door gemeenten (NSOB & Society Impact, 2013). De kaders beperken zich tot de meetbare prestaties, waardoor de effecten op de gebruikers buiten beeld blijven (Halachmi, 2002).

Het ondersteunen van sociale ondernemingen via subsidieverlening past wellicht beter bij de maatschappelijke oriëntatie van de sociale onderneming. Hierin wordt de brede maatschappelijke waarde van de activiteiten voor de doelgroep erkend. De commerciële inkomsten van de sociale onderneming vormen echter een spanningsveld voor gemeenten. Concurrentievervalsing vormt een belangrijke motief om partijen met een commercieel belang niet te ondersteunen met gemeenschapsgeld (Van den Heuvel, 2005).

Gemeenten kunnen kostenbesparingen in het publieke domein zorgvuldiger organiseren wanneer de meerwaarde van sociaal ondernemerschap inzichtelijk wordt gemaakt. Deze meerwaarde ontstaat doordat sociale ondernemingen oplossingen aandragen voor lokale vraagstukken en gericht zijn op waardecreatie voor de gemeenschap (Bornstein & Davis, 2010). De meerwaarde is echter omstreden als het als 'waarde' wordt gezien. Gemeenten hebben behoefte aan heldere procedures om deze meerwaarde te evalueren. Met name ten aanzien van de verantwoording van publieke middelen zijn deze procedures van belang (Bovens & Schillemans, 2009).

1.3 Vraag- en doelstelling

Uit dit spanningsveld tussen gemeenten en sociale ondernemingen volgt de onderzoeksvraag:

'Hoe kunnen gemeenten de maatschappelijke meerwaarde van sociale ondernemingen evalueren?'

Via de onderzoeksvraag wordt inzicht verkregen hoe gemeenten de maatschappelijke meerwaarde van sociale ondernemingen kunnen evalueren. Het gaat om de wijze van taakoverdracht via subsidieverlening of opdrachtverlening aan de ene kant. En de wijze waarop de waarde van de dienstverlening wordt geëvalueerd aan de andere kant. De waarde kan worden geëvalueerd door het meten en verklaren van de behaalde doelstellingen, maar ook door te vragen naar gebruikersoordelen. Ten doel staat om te

verkennen welke mogelijkheden en knelpunten er bestaan in de waardering van sociale ondernemingen ten aanzien van de vorm van taakoverdracht. Het gaat om een exploratief onderzoek. De onderzoeksvraag is uiteengezet in de volgende deelvragen die in het theoretisch kader zijn geconceptualiseerd:

- Deelvraag 1: Hoe kan sociaal ondernemerschap worden geduid worden in de context van de participatiesamenleving?

De eerste deelvraag geeft antwoord welke positie sociaal ondernemerschap inneemt in de participatiesamenleving. De overheid doet een groter beroep op burgers om maatschappelijke taken op te pakken. Sociale ondernemingen vervullen een rol bij de realisatie van publieke waarde.

- Deelvraag 2: Wat zijn sociale ondernemingen?

De tweede deelvraag introduceert het concept van de sociale onderneming. De kenmerken waarin de sociale onderneming zich onderscheidt komen naar voren.

- Deelvraag 3: Wat zijn de vormen van taakoverdracht?

De derde deelvraag kadert de vormen van taakoverdracht in. Het gaat om de subsidierelatie en opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. De voor- en nadelen van beide overdrachtsvormen ten aanzien van sociaal ondernemerschap krijgen de aandacht.

- Deelvraag 4: Welke methoden bestaan er om de maatschappelijke meerwaarde van sociale ondernemingen te evalueren?

De vierde deelvraag introduceert de evaluatiebenaderingen aan de hand van de literatuur van Guba & Lincoln (1989). De conventionele benadering concentreert zich op het meten en verklaren van doelstellingen namens de evaluator. De responsieve methode benadert de meerwaarde vanuit de context waarin de activiteiten plaatsvinden. De voor- en nadelen van beide evaluatiemodellen komen hierbij naar voren. Op basis van deze evaluatiebenadering is een hybride evaluatiemodel opgesteld.

- Deelvraag 5: Wat zijn de voor- en nadelen van de evaluatiebenaderingen gezien de vorm van taakoverdracht?

De vijfde deelvraag legt de verbinding tussen de vormen van taakoverdracht en de evaluatiemodellen. Zo komen de voor- en nadelen van de evaluatiemethoden naar voren gezien de vorm van taakoverdracht. Op basis van de vijf theoretische deelvragen zijn de vragen voor het empirische gedeelte opgesteld:

- Deelvraag 6: Wat zijn de vormen van taakoverdracht tussen gemeenten en sociale ondernemingen?

Deze deelvraag beantwoordt welke type overdrachtsvormen in de empirie voorkomen. De resultaten laten zien wanneer de taakoverdracht via opdrachtverlening en subsidieverlening tot stand komt.

- Deelvraag 7: Hoe bepalen gemeenten de maatschappelijke meerwaarde van sociale ondernemingen?

De zevende deelvraag beantwoordt op welke wijze gemeenten de meerwaarde van sociale ondernemingen bepalen. Hier komen de (deel)aspecten van de gebruikte evaluatiemethoden aan het licht.

- Deelvraag 8: Wat zijn de voor- en nadelen van de gekozen evaluatiemethoden gezien de type overdrachtsvormen?

De laatste deelvraag geeft antwoord op welke wijze de gekozen evaluatiemethode de type overdrachtsvorm complementeert in de praktijk. De voor- en nadelen van de gekozen benaderingen komen naar voren.

Het onderzoek gaat uit van een tweetal assumpties. De eerste assumptie is dat de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie past bij een conventionele wijze van evalueren. Gemeenten vragen om het realiseren van prestaties in de opdrachtverlening. De tweede assumptie is dat de responsieve evaluatiemethode passend is voor een ondersteuning via subsidieverlening. In een subsidierelatie staat de meerwaarde van de activiteiten voor de doelgroep centraal. Een responsieve benadering concentreert zich op de effecten van de activiteiten op de gebruikers.

1.4 Maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie

Het onderzoek vult de wetenschappelijke literatuur aan op het gebied van sociaal ondernemerschap in relatie tot gemeenten. Er is weinig onderzoek gedaan naar de waardering van sociale ondernemingen in relatie tot gemeenten (Ham & Van der Meer, 2015). De literatuur over sociaal ondernemerschap is rijk aan duidingen om het verschil met regulier ondernemerschap aan te geven (Dees, 1998; Bornstein & Davies, 2010; Austin et al., 2006; Mair & Marti, 2004; Hoogendoorn, Pennings & Thurik, 2010). Tegenwoordig zijn er bredere onderzoeken gaande naar de rolinvulling van de overheid ten aanzien van veranderende maatschappelijke verhoudingen (Van der Steen, Scherpenisse & Van Twist, 2015; Salverda, Pleijte & Papma, 2012). Soms wordt de nadruk gelegd op de institutionele beperkingen vanuit de klassieke democratie (ROB, 2012; Kruijter & Van der Zwaard, 2013).

Weinig is bekend over de mogelijkheden en knelpunten die er bestaan in de evaluatiebenadering van sociale ondernemingen (Abma, 2000; Edelenbos & Van Buuren, 2005, Guba & Lincoln, 1989). Het onderzoek draagt op dit vlak bij aan kennisontwikkeling.

Maatschappelijk draagt het bij omdat overheden op verschillende terreinen terugtreden. Publieke voorzieningen die voorheen als vanzelfsprekend werden beschouwd, dreigen te verdwijnen als gevolg van bezuinigingsmaatregelen (WRR, 2012; RMO, 2013; ROB, 2012). Daarvoor kan gekeken worden naar oplossingen die sociale ondernemingen aandragen (VNG, 2013; SER, 2015; NSOB & Society Impact, 2014). Sociale ondernemingen passen daarnaast naadloos in de trend dat ondernemers steeds meer rekening houden met hun maatschappelijke effecten. Aansluitende onderwerpen zijn maatschappelijk verantwoord ondernemen en de opkomst van de circulaire economie (Hillen, 2014; SER, 2015). Daarbij draagt het onderzoek bij aan een waardering voor sociaal ondernemerschap waar dit voor veel mensen nog een relatief nieuw en onbekend begrip is (Schulz et al., 2013; Ham & Van der Meer, 2015; Hoogendoorn & Linssen, 2013). Voor de sector is het relevant om knelpunten en geslaagde handelwijzen in beeld te brengen (Social Enterprise NL, 2013). Voor gemeenten is het van belang sociale ondernemingen op waarde te schatten, waardoor een zorgvuldige terugtred kan resulteren in behoud van publieke waarde (VNG, 2014; SER, 2015).

1.5 Aanpak

Het onderzoek beschrijft vier cases bij de gemeente Utrecht, Amsterdam en Rotterdam. De cases zijn representanten van de beleidsdomeinen werkvoorziening en de wijkaanpak. Binnen deze beleidsdomeinen zijn een vijftal sociale ondernemingen als subcases onderzocht. De cases werkvoorziening hebben betrekking tot de Participatiewet die sinds 1 januari 2015 van kracht is. Gemeenten hebben de verantwoordelijkheid mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt naar werk toe te begeleiden om de uitkeringslast te verminderen. Deze cases richten zich op de re-integratie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt (VNG, 2013). De andere case wijkvoorziening richt zich op revitalisering van een achterstandsbuurt in Amsterdam-West. Via het eigenbeheer van een wijkvoorziening kunnen bewoners activiteiten organiseren die het leefklimaat verbeteren (Gemeente Amsterdam, 2012). Deze drie gemeenten hebben een uitgesproken ambitie op het gebied van sociaal ondernemerschap. Zo is Rotterdam de voorloper met de eerste Social Impact Bond in Nederland. Daarin is de gemeente een samenwerking aangegaan met een sociale onderneming en private investeerder om jeugdwerkloosheid terug te dringen (Hillen, 2014). Utrecht nodigt sociale ondernemers uit om oplossingen aan te dragen voor maatschappelijke vraagstukken (Coalitieakkoord 2014-2018, gemeente Utrecht). De gemeente Amsterdam geeft sinds 2015 ruim baan om sociaal ondernemerschap in de stad te stimuleren (Gemeente Amsterdam, 2015). Al met al bieden de cases een rijk en gevarieerd beeld van waardering voor sociale ondernemingen door gemeenten.

1.6 Opdrachtgever Social Enterprise NL

Het onderzoek naar de waardering van sociale ondernemingen is een vraag van Social Enterprise NL. Dit is een landelijk platform voor sociale ondernemingen dat hen vertegenwoordigt, verbindt en ondersteunt. Social Enterprise NL streeft naar een wettelijke inkadering van de sociale onderneming, zodat deze vorm van ondernemerschap wordt herkend en erkend². In relatie tot gemeenten kunnen sociale ondernemingen niet worden beschouwd als reguliere marktpartijen, noch als non-profitorganisaties. Het onderzoek beoogt de knelpunten en mogelijkheden in kaart brengen voor de benadering van de maatschappelijke waarde door gemeenten. Zo kunnen praktische handvatten worden geboden aan sociale ondernemers en gemeenten.

1.7 Leeswijzer

In dit hoofdstuk is het onderwerp van dit onderzoek geïntroduceerd. De centrale vraag- en doelstelling is geformuleerd en er is aandacht besteed aan de maatschappelijke en wetenschappelijke relevantie van dit onderzoek. Ook kwamen er drie relevante concepten aan bod, namelijk de sociale onderneming, vormen van taakoverdracht en evaluatiemethoden. In hoofdstuk 2 worden deze begrippen verder uitgewerkt en er wordt een theoretisch antwoord op de centrale vraag geformuleerd. Vervolgens worden in hoofdstuk 3 de keuzes ten aanzien van empirische gedeelte van dit onderzoek verantwoord. Daaropvolgend worden in hoofdstuk 4 de bevindingen uit het empirische deel van dit onderzoek gepresenteerd en geanalyseerd. Tot slot wordt in hoofdstuk zes een antwoord op de centrale vraag geformuleerd. Tevens worden in dit afsluitende hoofdstuk aanbevelingen gedaan.

² <https://www.social-enterprise.nl/>

2. Theoretisch kader

In dit hoofdstuk wordt het theoretisch kader opgebouwd. Het theoretisch kader dient om een theoretisch antwoord te geven op de centrale vraag: hoe kunnen gemeenten de maatschappelijke meerwaarde van sociale ondernemingen evalueren? De centrale vraagstelling is uiteengezet in vijf deelvragen. De eerste paragraaf beantwoordt de deelvraag hoe sociaal ondernemerschap geïdentificeerd kan worden in de participatiesamenleving. De tweede paragraaf leidt het begrip sociaal ondernemerschap in en geeft een theoretisch antwoord wat de sociale onderneming is. De derde paragraaf gaat in op de twee overdrachtsvormen die het onderzoek onderscheidt: de subsidierelatie en de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. Vervolgens worden in de vierde paragraaf twee evaluatiemethoden geïntroduceerd: het conventionele en responsieve model. Na introductie van deze methoden wordt een hybride evaluatiemodel gepresenteerd. In de vierde paragraaf worden de voor- en nadelen van de drie evaluatiemodellen ten opzichte van de overdrachtsvormen toegelicht. Ten slotte worden in de laatste paragraaf van het hoofdstuk de theoretische inzichten gebundeld.

2.1 Sociaal ondernemerschap in de context van de participatiesamenleving

De afgelopen decennia zijn er in de samenleving voortdurend debatten gevoerd over wie verantwoordelijk is voor de realisatie van publieke waarde. Deze taken zijn verschoven van de staat, naar de markt, naar de gemeenschap als producent van publieke waarde (ROB, 2012; Van der Steen et al., 2015). In deze paragraaf worden deze trends toegelicht om de toenemende aandacht voor sociaal ondernemerschap in perspectief te plaatsen.

Na de Tweede Wereldoorlog werd eensgezind gewerkt aan de wederopbouw van Nederland. Er ontstonden nieuwe ideeën over sociale zekerheid, onderwijs, zorg en welzijn. Men werd het erover eens dat de overheid voortaan verantwoordelijk zou worden voor het beschikbaar stellen van deze voorzieningen. Door de economische voorspoed na de oorlog nam de opbouw van de verzorgingsstaat een vlucht (ROB, 2012).

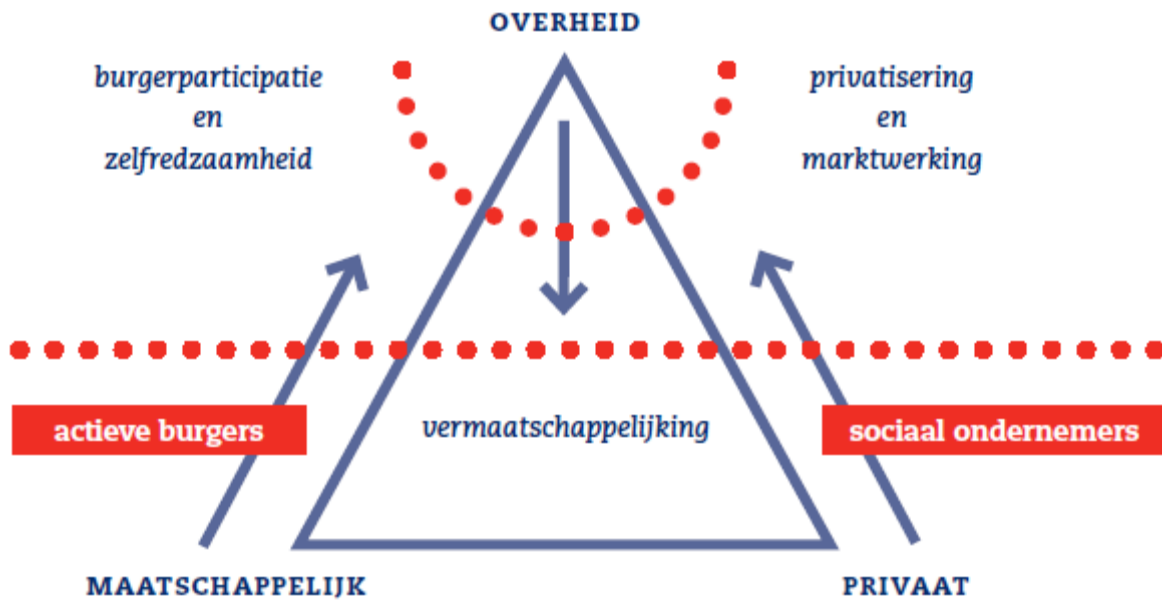
Na de oliecrisis van 1973 en 1982 kwamen de grenzen van de verzorgingsstaat in zicht. Er moest stevig worden bezuinigd. De oplossing werd eind jaren '80 gezocht in de markt. Het idee ontstond dat publieke voorzieningen via marktwerking op een efficiëntere en goedkopere manier konden worden aangeboden. Zo werden staatsbedrijven als de PTT post en DSM geprivatiseerd (ROB, 2012). Internationaal raakte New Public Management in zwang, waarbij het bedrijfsleven als voorbeeld werd gesteld voor de aansturing van overheidsorganisaties (Hood, 1991). Ook in Nederland kreeg deze benadering voet aan de grond. Sturingsmechanismen als outputsturing en prestatiebeloning werden steeds gewoner. De overheid zou zich meer gaan concentreren op het formuleren van beleid en de uitvoering overlaten aan andere partijen. In andere woorden was de taak van de overheid *'to steer, not to row'* (Osbourne & Gaebler, 1992). Uitvoeringsorganisaties werden op

afstand van de overheid geplaatst, zodat zij meer als particuliere opdrachtnemers gingen functioneren (ROB, 2012). Ook maatschappelijke organisaties gingen mee in de trend en probeerden door schaalvergroting en professionalisering efficiënter te gaan werken (ROB, 2012).

Na de kredietcrisis in 2008 en de latere schulden crises wordt langzaam meer nadruk gelegd op de negatieve gevolgen van het marktdenken (ROB, 2012). De markt wordt niet in staat geacht om recht te doen aan het publieke karakter van publieke taken, maar ook de overheid kan niet adequaat op nieuwe ontwikkelingen en behoeften van de samenleving inspelen. De focus verschuift daarmee weer meer naar de maatschappij, naar burgers en hun verbanden (Van der Steen et al., 2015; Benington, 2011). Steeds vaker wordt gekeken naar wat zij zelf kunnen doen en steeds nadrukkelijker wordt gepoogd burgers in de positie te brengen om verantwoordelijkheid voor zichzelf en hun omgeving te nemen (WRR, 2012; Kwakkelstein, 2012). Zo wordt er met de nieuwe Wet op de Maatschappelijke Ondersteuning (2015) meer ingezet op de zelfredzaamheid van mensen en de zorg voor hun omgeving (Van der Steen et al., 2015).

Door de terugtrek van de overheid wordt het publieke domein in toenemende mate gevuld door particuliere initiatieven van burgers en sociale ondernemers (Van der Steen et al., 2015; Schulz et al., 2013). Burgers en sociaal ondernemers nemen taken op zich die de overheid doelbewust of noodgedwongen laat liggen. Zo zijn er initiatieven als stadstuinmannen die eigenhandig de groenvoorziening onderhouden of burgers die een eigen buurtbibliotheek beginnen wanneer de gemeente besluit deze voorziening op te heffen. Er is daarbij een onderscheid te maken tussen de vrijwilliger-initiatieven van burgers. Deze staan bekend onder het maatschappelijk initiatief. En andere initiatieven, van sociaal ondernemers, die opereren vanuit een verdienmodel. Sociaal ondernemers genereren eigen inkomsten om bijvoorbeeld de kosten te dekken voor het beheer van een pand of voor professionalisering van de organisatie. Evident is dat beide type initiatieven een maatschappelijke oriëntatie hebben en zich manoeuvreren in het publieke domein (Van der Steen et al., 2013; Kruijer & Van der Zwaard, 2013).

Deze trends laten zien dat het zwaartepunt van de verantwoordelijkheid voor publieke taken is door de jaren heen verschoven van de staat, naar de markt, naar de gemeenschap (RMO, 2012). Alle drie de partijen zijn producenten van publieke waarde. Zo kan de overheid een collectieve ziektekostenverzekering aanbieden, private verzekeraars kunnen het doen, en mensen kunnen elkaar in een collectieve waarborgmaatschappij verzekeren. Van der Steen et al. (2015) spreken in dit verband van de *vermaatschappelijking* van publieke waarde wanneer sociaal ondernemers, vrijwilligers en overheden elkaar meer en meer complementeren en publieke waarde in coproductie tot stand wordt gebracht. Onderstaand model verduidelijkt de bewegingen in het publieke domein en duidt de rol van sociaal ondernemerschap.



Dynamiek in de realisatie van publieke waarde (Van der Steen et al., 2015, p.16)

2.2 Wat zijn sociale ondernemingen?

In deze paragraaf wordt het begrip van de sociale onderneming theoretisch afgebakend. Eerst wordt een korte beschouwing gegeven van de internationale benaderingen van het begrip. Daarna wordt de definitie van de sociale onderneming geïntroduceerd en ten slotte worden de onderscheidende kenmerken van de sociale onderneming toegelicht.

2.2.1 Verschillende scholen, verschillende benaderingen

Sociaal ondernemerschap krijgt pas sinds de laatste jaren meer aandacht in de internationale literatuur (Hemingway, 2005). Internationaal zijn er vier onderzoeksscholen te onderscheiden die het begrip sociaal ondernemerschap op verschillende wijze benaderen (Defourny & Nyssens, 2012; Hoogendoorn, et al., 2011). Vanuit de Verenigde Staten bestaan er twee onderzoeksscholen: de 'earned income' school en de social innovation school. De eerstgenoemde school beschouwt de opkomst van sociaal ondernemerschap als een ontwikkeling in de non-profitsector. Non-profit organisaties hanteren inkomstenmodellen (earned-income) om teruglopende overheidsbudgetten op te vangen (Bosschee, 1998; Fowler, 2000). De social innovation school benadert de sociale onderneming juist vanuit een bedrijfsmatige discipline. De *social entrepreneur* wordt daarin gezien als *change maker* die kansen ziet in het creëren van maatschappelijke impact (Dees, 1998; Bornstein & Davies, 2010). Naast deze twee benaderingen uit de Verenigde Staten, bestaan er twee andere onderzoeksscholen die zich richten op de Europese context: de Britse benadering (UK approach) en de EMES-benadering. In Groot-Brittannië bestaat een eigen rechtsvorm voor dit type onderneming die bekend staat als de Community Interest Company (CIC). De CIC's worden opgezet en gerund door burgers uit lokale gemeenschappen (*communities*). Ze hebben als doel om te voorzien in de behoeften en wensen van de lokale gemeenschap (Hoogendoorn et al., 2011). Daarnaast is er de EMES-benadering³ om sociaal ondernemerschap in de brede Europese context te duiden. Deze onderzoeksschool heeft op verzoek van de Europese Commissie van 1996 tot 2000 onderzoek gedaan om de verscheidenheid aan Europese sociale ondernemingen in kaart te brengen. De EMES-benadering presenteert een Weberiaans 'ideaal-type' van de sociale onderneming (Defourny & Nyssens, 2012). De EMES-benadering heeft als basis gediend voor de *Social Business Initiative*⁴. Dit is een Europese richtlijn voor de (juridische) inkadering van de sociale onderneming (Europese Commissie, 2011). Nederland heeft deze richtlijn vooralsnog niet overgenomen (Kenniland & Social Enterprise NL, 2013; Ministerie van Binnenlandse Zaken, 2013). In dit onderzoek wordt de EMES-benadering geïntroduceerd om de kenmerken van een sociale onderneming te duiden.

³ The Emergence of Social Enterprises in Europe Research Network (EMES)

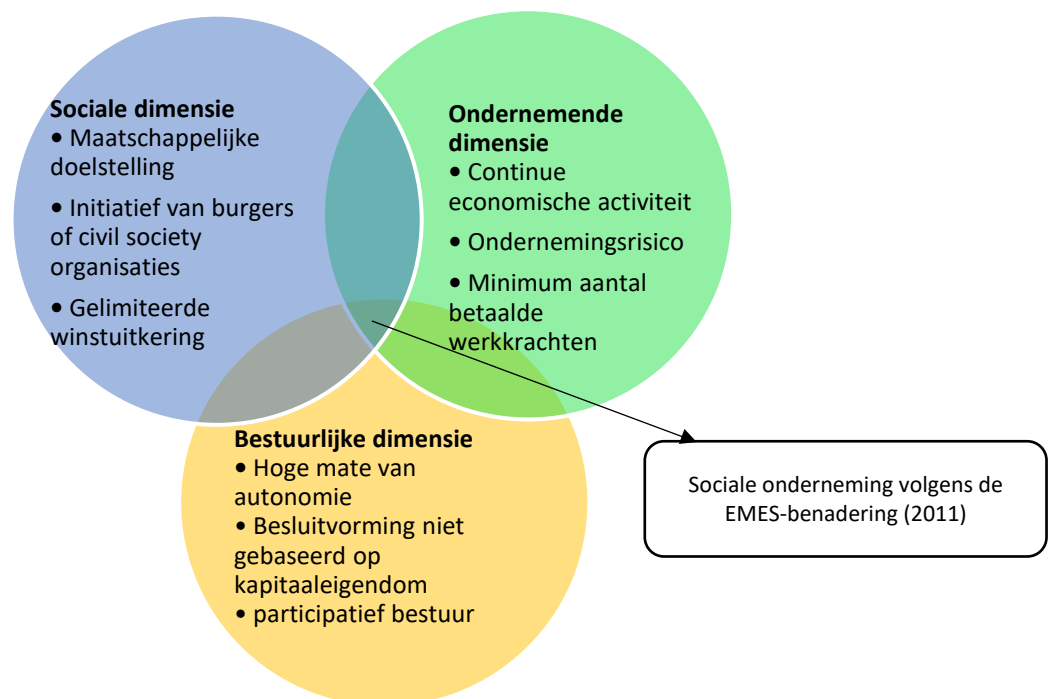
⁴ Volgens de definitie van de Europese Commissie (2011) bestaat een Social Business Initiative uit vijf indicatoren: a) continue economische activiteit b) expliciet en primair maatschappelijk doel c) gelimiteerde winstuitkering d) autonoom en onafhankelijk e) participatief bestuur

2.2.2 Definitie

Om een heldere, Nederlandse definitie van de sociale onderneming te geven wordt gebruik gemaakt van de werkdefinitie van de Sociaal-Economische Raad (SER, 2015). De definitie van de SER sluit aan bij de begripsbepaling van de Europese Commissie (2011) en de EMES-benadering (Defourny & Nyssens, 2012). De SER omschrijft een sociale onderneming als volgt:

“Sociale ondernemingen zijn zelfstandige ondernemingen die een product of dienst leveren en primair en expliciet een maatschappelijk doel nastreven” (SER, 2015, p.1)

In deze definitie komen een aantal kenmerken naar voren, zoals zelfstandige bedrijfsvoering, continue product- en dienstverlenende activiteiten en de oriëntatie op maatschappelijke doelen. Om nadere invulling te geven aan deze aspecten typeert de EMES-benadering de sociale onderneming aan de hand van negen indicatoren verdeeld over drie dimensies. De drie dimensies zijn de sociale dimensie, de ondernemende dimensie en de bestuurlijke dimensie. In onderstaand figuur staan de dimensies en indicatoren van een sociale onderneming weergegeven:



2.2.3 Ondernemende dimensie

De ondernemende dimensie van een sociale onderneming bestaat uit drie aspecten. Ten eerste kenmerkt de sociale onderneming een continue levering van diensten of producten (Defourny & Nyssens, 2012). Het gaat om product- en dienstverlening waar men bereid is een prijs voor te betalen (SER, 2015). Aan de basis van een sociale onderneming ligt daarom een verdienmodel of businesscase. De commerciële activiteiten zijn bedoeld om zelfstandig inkomsten te genereren en de continuïteit van de onderneming te waarborgen. De bedrijfsvoering staat ten dienste van de maatschappelijke missie (Schulz et al., 2013).

In aansluiting op het eerste kenmerk verschilt de sociale onderneming van een traditionele non-profit organisatie doordat sociaal ondernemers een ondernemingsrisico lopen (Defourny & Nyssens, 2012). Sociale ondernemingen opereren net als reguliere ondernemingen in een markt. Het betekent dat er vraag moet zijn naar de producten en diensten die sociale ondernemers aanbieden. Wanneer er geen vraag meer bestaat naar de producten of diensten, kan de sociale onderneming haar afzetmarkt kwijtraken en, ad ultimo, failliet gaan (SER, 2015).

Het derde aspect betreft een minimum aantal betaalde werkrachten die uit eigen middelen worden betaald. Hiermee wordt het onderscheid aangegeven met subsidie-instellingen en vrijwilligersorganisaties (Defourny & Nyssens, 2012).

2.2.4 Sociale dimensie

De sociale dimensie beschrijft het maatschappelijke karakter van de onderneming. De sociale onderneming onderscheidt zich van een reguliere onderneming doordat het zich primair en expliciet richt op het realiseren van maatschappelijke doelen (Defourny & Nyssens, 2012). Nadrukkelijker gesteld, vormen de maatschappelijke doelen het bestaansrecht van de organisatie. Het karakter van deze doelen is vergelijkbaar met de maatschappelijke missie van een non-profit organisatie (Leadbeater, 1997). Het creëren van maatschappelijke impact staat voorop (Bornstein, 2004; Hillen, Panhuijsen & Verloop, 2014). Het vooropstellen van de maatschappelijke doelstelling kan blijken uit het businessplan, uit de missie en doelstellingen, uit de communicatie van de sociale onderneming met haar stakeholders, het jaarverslag, maar uiteindelijk vooral uit het handelen van de sociale onderneming (Guclu et al., 2002; Alter, 2007; SER, 2015).

Het tweede sociale kenmerk is dat initiatieven van sociale ondernemingen worden opgestart door een groep burgers of *civil society*-organisaties. Het gaat om een collectieve inspanning van mensen die behoren tot een gemeenschap en een gedeelde maatschappelijke behoefte of doel hebben. De collectieve behoefte dient behouden te blijven om de activiteiten te kunnen blijven voortzetten (Defourny & Nyssens, 2012).

Het derde kenmerk waarmee de sociale onderneming zich onderscheidt zijn de beperkingen op de winstuitkering. Voor een sociale onderneming staat winstmaximalisatie niet voorop. De product- en dienstverlenende activiteiten staan juist ten dienste van de

maatschappelijke missie. Sociale ondernemingen spreken daarom van stakeholders in plaats van shareholders (Defourny & Nyssens, 2010). Volgens de Europese Commissie (2011) dienen er grenzen gesteld te zijn aan het onttrekken van kapitaal van de onderneming, zodat gegarandeerd is dat het maatschappelijke doel voorop staat. Eventuele winsten worden geherinvesteerd, gebruikt als groeikapitaal of beperkt uitgekeerd aan aandeelhouders (SER, 2015).

Relatie met Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen (MVO)

Met het vooropstellen van de maatschappelijke missie onderscheidt de sociale onderneming zich van andersoortige ondernemingen. Reguliere bedrijven kunnen ook maatschappelijke doelen ambiëren, maar zij hebben in de eerste plaats een commerciële doelstelling en winst oogmerk. MVO's streven bijvoorbeeld naar een verantwoord productieproces of hebben aandacht voor een evenwicht tussen de 3P's (*people, planet, profit*) (Schulz et al., 2013; Stephens, 2003). Het verschil tussen MVO's en sociale ondernemingen is dat de maatschappelijke missie de essentie vormt voor sociaal ondernemerschap, terwijl maatschappelijke activiteiten voor reguliere ondernemingen een bijzaak kunnen zijn naast de commerciële activiteiten (SER, 2015). In bijlage I staat aangegeven waar sociale ondernemingen zich vinden op het ondernemingscontinuüm, daar komt het onderscheid met MVO's duidelijk naar voren (Alter, 2007).

2.2.4 Bestuurlijke dimensie

De bestuurslijke dimensie van de sociale onderneming gaat over de organisatorische kenmerken. De sociale onderneming is in de eerste plaats organisatorisch onafhankelijk ten opzichte van de overheid of van andere marktpartijen (Schulz et al., 2013). Sociale ondernemingen opereren autonoom en hebben een zelfstandige bedrijfsvoering. Hetgeen niet wil zeggen dat sociale ondernemingen geen gebruik maken van subsidies of gelden van private partijen, maar ze worden er niet door bestuurd (Defourny & Nyssens, 2010).

Het tweede organisatorische kenmerk is dat besluitvorming niet is gebaseerd op kapitaaleigendom. Volgens Defourny & Nyssens (2010) geldt het principe van '*one member, one vote*'. Daarmee bedoelen deze auteurs dat betrokken stakeholders een stem hebben en zeggenschap voeren over de onderneming. Het sluit een minderheidsdeelname van de overheid of van een regulier bedrijf niet uit, zolang deze organisaties geen zeggenschap over, of beslissende invloed, op de sociale onderneming hebben (SER, 2015).

Tenslotte is kenmerkend voor sociale ondernemingen dat zij via inspraak en medezeggenschap van stakeholders tot besluitvorming komen. Er wordt ook wel verwezen naar een democratisch besluitvormingsproces (Defourny & Nyssens, 2010). Voor Nederland is dit geen noodzakelijk kenmerk stelt de SER (2015). Er bestaat namelijk inspraak van interne stakeholders via het Burgerlijk Wetboek en de Wet op Ondernemingsraden. Het criterium van participatief bestuur is met name van toepassing op andere Europese landen, waar de medezeggenschap in mindere mate wettelijk is verankerd (SER, 2015).

In deze paragraaf is het begrip sociaal ondernemerschap theoretisch afgebakend. De EMES-benadering vormt de leidraad voor dit onderzoek. Onderstaand staan de indicatoren en dimensies van de sociale onderneming samengevat.

<u>Dimensies</u>	<u>Indicatoren</u>
Ondernemende dimensie	<ul style="list-style-type: none">• Continue economische activiteit• Hoge mate van ondernemingsrisico• Minimaal gedeelte betaald werk
Sociale dimensie	<ul style="list-style-type: none">• Expliciet maatschappelijk doel• Initiatief van burgers of civil society• Gelimiteerde winstuitkering
Bestuurlijke dimensie	<ul style="list-style-type: none">• Hoge mate van autonomie• Besluitvorming niet gebaseerd op kapitaaleigendom• Participatief bestuur

2.3 Vormen van taakoverdracht

Gemeenten kunnen op verschillende wijze sociale ondernemingen betrekken bij de publieke dienstverlening. Het onderzoek maakt een onderscheid tussen een taakoverdracht via subsidieverlening en overdracht via opdrachtverlening. Beide overdrachtvormen kennen voor- en nadelen in relatie tot sociale ondernemingen. Eerst wordt de subsidierelatie geïntroduceerd en daarna komt de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie aan bod.

2.3.1 Subsidierelatie

Subsidiëring is een beleidsinstrument dat typerend is voor de verzorgingsstaat. De toepassing berust op twee kenmerken van de verzorgingsstaat. De eerste is het ondersteunen van privaatrechtelijke zelfstandige organisaties die op niet-commerciële basis voorzieningen voortbrengen. De tweede toepassing ontstaat wanneer overheden economische processen sturen via subsidiëring. Met een subsidie wordt beoogd de hoeveelheid of kwaliteit van een bepaalde activiteit te beïnvloeden. In het spraakgebruik wordt het begrip subsidie ruim uitgelegd, namelijk in geldelijke steun, afkomstig van de overheid en bestemd voor een bepaalde activiteit (Van den Heuvel, 2005). De volgende definitie wordt in dit onderzoek gehanteerd:

‘Een geldelijke of op geld waardeerbare uitkering vanwege de overheid aan particuliere instellingen ten behoeve van bepaalde activiteiten die de overheid in het algemeen belang oordeelt maar die zij om verschillende redenen niet zelf ter hand neemt’ (Reinders, 1981, p. 18).

Subsidies bestaan er in allerlei vormen en modaliteiten. Het onderzoek onderscheidt de structurele- en de incidentele vorm van subsidiëring (Van den Heuvel, 2005; Ham & Van der Meer, 2015). De incidentele vorm van subsidieverlening zijn eenmalige, vaak kleinschalige budgetten die de overheid beschikbaar stelt voor een bepaald doel. Zo zijn er budgetten voor productinnovaties, projectfinancieringen, of opstartsubsidies voor beginnende sociale ondernemers. Deze subsidies kunnen een aanvullend karakter hebben om een project van de grond te krijgen (Schulz et al., 2013; Van den Heuvel, 2005)

Aan de andere kant bestaan er subsidievoorzieningen die meer structureel van aard zijn. Deze vorm van subsidieverlening is typerend voor veel maatschappelijke instellingen. Het gaat bijvoorbeeld om aanvullingen op de exploitatiekosten, onkostenvergoedingen of indirecte subsidies, zoals het gratis beschikbaar stellen van een publiek gebouw of gemeentelijke sportaccommodatie (Van den Heuvel, 2005).

Taakoverdracht via subsidieverlening heeft een aantal typische kenmerken in vergelijking met opdrachtverlening via opdrachtgever-opdrachtnemerschap. Subsidies worden aangevraagd op basis van een financieringsbehoefte. Er bestaat in algemene zin geen markt voor de activiteiten, waardoor de organisaties zijn aangewezen op financiering

door overheden of derden. Zonder bevoorschotting is het moeilijk om te starten met de werkzaamheden of om de activiteiten in stand te houden. Subsidieverlening onderscheidt zich van opdrachtverlening, omdat er geen prestatieverplichtingen zijn verbonden aan een subsidie. Een subsidie dient te worden uitgegeven aan het doel of de activiteiten waarvoor de subsidie is bestemd. De doelen kunnen ruim zijn omschreven, zoals subsidies voor ter bevordering van het welzijn van ouderen of ter stimulering van de werkgelegenheid. Overheden hebben de mogelijkheid om de subsidie terug te vorderen wanneer een subsidie niet is uitgegeven aan het doel waarvoor het is verleend. Naarmate er meer resultaatverplichtingen zijn opgenomen in de aan de subsidie gekoppelde uitvoeringsovereenkomst, dan neigt de subsidieverlening naar een overheidsopdracht (Ten Kate & Van den Ende, 2006). Onderstaand volgt een overzicht met de kenmerken van subsidieverlening:

Initiatiefnemer	Subsidieaanvrager
Type activiteit	Activiteiten van algemeen belang
Vorm	Subsidiebeschikking (art. 4:21 Algemene Wet Bestuursrecht)
Procedure	Bij voldoen aan subsidiecriteria, recht op betaling
Focus	Uitvoering van maatschappelijke activiteiten
Vergoeding	Kostprijs-dekking
Afdwingbaarheid	Geen prestatieplicht; terugvorderingsmogelijkheid bij niet nakomen subsidiecriteria
Recht	Bestuursrecht

(Ten Kate & Van den Ende, 2006, p. 583-591)

2.3.2 Voor- en nadelen subsidierelatie

Het ondersteunen van organisaties via subsidieverlening kent een aantal voor- en nadelen. Aan beide zijden worden er drie genoemd. Een voordeel van subsidieverlening is dat overheden hun voorzieningenaanbod kunnen verruimen door activiteiten te ondersteunen waar de overheid zelf geen voorzieningen treft. Bepaalde organisaties kunnen bijvoorbeeld een moeilijk bereikbare doelgroep aanspreken of een geslaagde werkwijze toepassen voor complexe vraagstukken (Van den Heuvel, 2005). Bovendien is subsidieverlening een flexibel beleidsinstrument. De overheid stelt budget beschikbaar met een bepaald doel, waarbij de aanvrager dient te voldoen aan de gestelde criteria in de subsidieregeling (Ten Kate & Van den Ende, 2006). Ten derde biedt subsidieverlening voor maatschappelijke organisaties voordelen wanneer de opbrengsten zich lastig laten uitdrukken in kwantitatieve termen. Organisaties met brede maatschappelijke doelen kunnen aanspraak maken op gemeentelijke doelstellingen. Zo worden subsidies voor industriële productinnovatie vaak toegekend uit het algemene motief van werkgelegenheid en subsidies voor toneelproducties uit het oogpunt van cultuurbevordering (Van den Heuvel, 2005).

Aan de andere kant zijn er een aantal nadelen van subsidieverlening. De kosten onvoorzien uitlopen, omdat overheden pas na verloop van tijd inzicht krijgen in de gemaakte kosten om de activiteiten ten uitvoering te brengen. De prikkel ontbreekt vaak bij de subsidie-ontvanger om de onkosten zo laag mogelijk te houden. Het tekort moet slechts binnen de grenzen van de door de overheid beschikbaar gestelde criteria worden gehouden. Een ander nadeel betreffen de bezwaren bij de doelmatig- en doeltreffendheid van gesubsidieerde activiteiten. Doelmatigheid gaat over de vraag of de publiek middelen efficiënt zijn besteed. Doeltreffendheid gaat over de vraag of de dienstverlening zijn doel(groep) bereikt. Het maatschappelijk nut van een voorziening kan wijzigingen over de tijd of de doelen zijn niet langer actueel (Van den Heuvel, 2005). Een ander nadeel is in relatie tot sociaal ondernemerschap is dat overheden privaatrechtelijke organisaties ondersteunen die op niet-commerciële basis voorzieningen voorbrengen (Ten Kate & Van den Ende, 2006). Onderstaand zijn de voor- en nadelen van een subsidierelatie op een rij gezet:

<u>Voordelen</u>	<u>Nadelen</u>
<ul style="list-style-type: none"> • Verruiming voorzieningenaanbod • Flexibel beleidsinstrument 	<ul style="list-style-type: none"> • Hoge beheersingskosten • Bezwaren bij doelmatig- en doeltreffendheid
<ul style="list-style-type: none"> • Borging maatschappelijke doelen 	<ul style="list-style-type: none"> • Voorzieningen op non-commerciële basis

(Van den Heuvel, 2005, p.75-82)

2.3.3 Opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie

Een andere mogelijkheid om partijen te betrekken bij de uitvoering van publieke taken is via opdrachtgever-opdrachtnemerschap⁵. De publieke partij omschrijft een probleem en zoekt het een private partij om de oplossing te helpen realiseren (Bovens, 't Hart & Van Twist, 2007). Overheden zoeken de samenwerking met private partijen om kostenefficiënte diensten te bieden (Klein & Van Twist, 2007; Osborne, 2010).

Opdrachtverlening heeft een aantal typische kenmerken in vergelijking met subsidieverlening. Allereerst is er sprake van een markt voor de activiteiten. Het betekent dat er meerdere aanbieders van dezelfde type activiteit zijn. De activiteiten zouden ook zonder overheidsfinanciering kunnen bestaan. Een concurrentiestelling tussen aanbieders is mogelijk. Verder is kenmerkend dat overheidsopdrachten op voorhand worden omschreven in een programma van eisen. Dit programma geeft het kader aan met regels, wensen en eisen ten aanzien van de realisatie van het beleidsproduct (Bovens et al., 2007; Klein & Van

⁵ In de bestuurskundige literatuur wordt opdrachtgever-opdrachtnemerschap behandeld in samenhang met het partnerschap-model als vormen van publiek-private samenwerking (PPS). Aangezien een partnerschap in praktijk vooral voorkomt bij grootschalige infrastructurele- en gebiedontwikkelingsprojecten, is het partnerschap-model buiten beschouwing gelaten in dit onderzoek (Bovens et al., 2007; Klein & Van Twist, 2007).

Twist, 2007). Overheden wegen het aanbod doorgaans af op de beste prijs-kwaliteit verhouding of de meest voordelige aanbidding (Ten Kate & Van den Ende, 2006). De opbrengsten horen binnen de tijd, het budget en conform de afspraak gerealiseerd te worden. Er kunnen bovendien aanvullende bepalingen worden opgenomen om bepaalde prestaties te stimuleren (*pay for success; no cure, less pay*) (Klein & Van Twist, 2007). De opdracht wordt pas uitbetaald na de geleverde wederprestatie; niet op basis van bevoorschotting van het budget. Private dienstverleners kunnen vergoed worden voor de onkosten met eventuele winstmarge, waar het bij subsidieverlening alleen gaat om een vergoeding van (een deel) van de gemaakte onkosten. Daarnaast is de opdrachtnemer verbonden aan bepaalde resultaatverplichtingen die in het contract zijn opgenomen. Nakoming van deze afspraken kan de opdrachtgever via de (civiele) rechter afdwingen. (Ten Kate & Van den Ende, 2006). Onderstaand volgt een overzicht van de kenmerken van opdrachtverlening ten opzichte van subsidieverlening:

	<u>Subsidie</u>	<u>Opdracht</u>
Initiatiefnemer	Subsidieaanvrager	Overheid als opdrachtgever
Type activiteit	Activiteiten van algemeen belang	Marktactiviteiten (uitvoeren van werken, leveren van diensten of goederen)
Vorm	Subsidiebeschikking (art. 4:21 Algemene Wet Bestuursrecht)	Overeenkomst (boek 6 art. 213 Burgerlijk Wetboek)
Procedure	Bij voldoen aan subsidiecriteria, recht op betaling	Aanbestedingsplicht
Focus	Uitvoering van maatschappelijke activiteiten	Meest voordelige, goedkope aanbod (EMVI)
Vergoeding	Kostprijs-dekking; winstmarge niet mogelijk	Marktconforme betaling; winstmarge mogelijk
Afdwingbaarheid	Geen prestatieplicht; terugvorderingsmogelijkheid bij niet nakomen subsidiecriteria	Prestatieplicht; nakoming overeenkomst kan worden gevorderd
Recht	Bestuursrecht	Burgerlijk recht

(Ten Kate & Van den Ende, 2006, p. 583-591)

2.3.4 Voor- en nadelen opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie

De opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie kent een aantal voor- en nadelen. Een voordeel is dat de uitvoering van publieke dienstverlening wordt overgelaten aan private partijen die het efficiënter en goedkoper kunnen organiseren. Zo kunnen overheden meer *value for money* realiseren door een efficiënte aanbesteding van publieke taken. Een ander voordeel is dat het bestuurlijk vermogen toeneemt als overheden beleidsproducten

eenduidig definiëren en prestaties kunnen meten (*outputcontrol*). Via een concrete uitvoeringsopdracht hebben overheden meer grip op de uitkomsten en de verwachte kosten van de dienstverlening. Naderhand kan transparant worden verantwoord welke resultaten zijn behaald (Klein & Van Twist, 2007). Daarnaast biedt de contractvorm een helder kader voor zowel de opdrachtgever als opdrachtnemer ten aanzien van de uitvoering van een taak (Bovens et al., 2007).

Er zijn ook bezwaren tegen deze wijze van taakoverdracht. Een nadeel is de eenzijdige definiëring van prestatie-eisen vanuit de overheid. Complexe dienstverlening worden vereenvoudigd om tot eenduidige indicatoren te komen. De Bruijn (2007) benadrukt dat opdrachtnemers zich strategisch gedragen naar doelen waar een financiële prikkel van uitgaat. Een strategische reactie is *cherry picking*, waarbij opdrachtnemers kiezen voor eenvoudige taken of gevallen waarmee het grootste rendement is te behalen. Minder kansrijke gevallen (die wellicht de meeste hulp nodig hebben) worden het liefst vermeden of overgelaten aan overheidsvoorzieningen (De Bruijn, 2007). Een andere reactie doet zich voor wanneer opdrachtnemers hun doelen verschuiven (*goal displacement*) om te voldoen aan de norm. De organisatie richt zich niet langer op het bereiken van het achterliggende doel, waar die norm een indicator voor was. Zo zijn er politieagenten die zoveel mogelijk processen-verbaal uitschrijven en wetenschappers die alleen nog publicaties tellen en niet de kenniswinst (Linker, 2009). Tenslotte kan de nadruk op prestatie-metingen een nadelig effect hebben op het leervermogen van organisaties. Er wordt terughoudend gereageerd op vernieuwende, experimentele werkwijzen. Overheden kiezen eerder voor beproefde methoden en bewezen diensten, waarvan de uitkomsten met meer zekerheid zijn vast te stellen. Hierdoor is het voor sociale ondernemingen met een vernieuwende aanpak lastig om zich tussen het aanbod van reguliere dienstverleners te mengen (De Bruijn, 2007; Schulz et al., 2013). Onderstaand zijn de voor- en nadelen van opdrachtverlening op een rij gezet:

<u>Voordelen</u>	<u>Nadelen</u>
<ul style="list-style-type: none"> • Efficiënt en doelgericht • Bestuurlijk vermogen (<i>outputcontrol</i>) • Contractuele helderheid 	<ul style="list-style-type: none"> • Strategisch gedrag • Doelverschuiving • Blokkeert innovaties

(Bovens et al., 2007, p. 257; De Bruijn, 2007, p.17-33)

2.4 Evaluatiemethoden

Om de maatschappelijke meerwaarde van sociale ondernemingen te bepalen wordt in dit onderzoek gebruik gemaakt van evaluatiemethoden. Deze methoden geven inzicht in de wijze waarop activiteiten geëvalueerd worden. Guba & Lincoln (1989) introduceren vanuit de evaluatieliteratuur twee methoden om de waarde van een entiteit te bepalen: de conventionele (*pre-ordinate approach*) en responsieve benadering (*responsive approach*). De eerstgenoemde beoordeelt de activiteiten los van de context, aan de hand van geobjectiverde criteria en standaarden namens de evaluator. De responsieve methode benadert de waarde van activiteiten vanuit de context. Hier staan de ervaringen en bevindingen van belanghebbenden centraal. Beide evaluatiemethoden hebben hun waarde en beperkingen. Het onderzoek introduceert een hybride model die een synthese vormt tussen beide benaderingen. Het is de bedoeling om een evenwichtig evaluatiekader te presenteren waarmee de maatschappelijke meerwaarde van sociale ondernemingen kan worden benaderd.

2.4.1 Conventionele evaluatiemethode

In een conventionele evaluatiebenadering (*pre-ordinate approach*) staan de doelen van de evaluator centraal en zijn beschikbaarheid aan instrumenten (Guba & Lincoln, 1989). Dit evaluatiemodel zal worden toegelicht aan de hand van de volgende onderdelen: oriëntatie en het waardenperspectief; evaluatiedesign; rol van de evaluator; en communicatie en feedback. Ten slotte wordt ingegaan op de voor- en nadelen van de conventionele evaluatiemethode.

Oriëntatie en waardenperspectief

Conventionele modellen isoleren de waarde uit de context. Het volgt een traditioneel-wetenschappelijke benadering waarin de werkelijkheid kenbaar is en meetbaar wordt gemaakt. Via instrumenten, zoals gestandaardiseerde testen, checklists en indicaties, wordt de waarde van een entiteit bepaald. De objectiviteit en betrouwbaarheid van deze instrumenten staan niet ter discussie. De instrumenten dragen bij aan logische, navolgbare conclusies van evaluatieonderzoek. Kenmerkend voor deze benaderingswijze is een enkelvoudig perspectief op waarden (Guba & Lincoln, 1989).

Evaluatiedesign

In conventionele evaluatiemodellen staan de programma-intenties en doelen van de evaluator centraal. De evaluator heeft een bepaald doel voor ogen met betrekking tot de geëvalueerde activiteit. Via (meet-)instrumenten kan de praktijk inzichtelijk worden gemaakt. Deze benaderingswijze kenmerkt een vooropgesteld begin- en eindpunt en heeft een procedureel verloop. Er wordt een stappenplan opgesteld die aangeeft hoe het doel bereikt kan worden. Bij aanvang spelen veronderstellingen over prestaties, hypothesen,

vereiste bekwaamheden en vaardigheden een rol. Een goede evaluatie volgens deze benadering kenmerkt een stappenplan dat nauwgezet is opgevolgd. Aan de hand van metingen kunnen de gemaakte stappen worden teruggekoppeld naar het oorspronkelijke plan (Guba & Lincoln, 1989). In bijlage II is het conventionele evaluatiedesign weergegeven.

Communicatie en feedback

De communicatie tussen subjecten en evaluator komt voor via formele rapportages. Deze rapportages vormen het voornaamste feedbackinstrument voor de evaluator. Op afstand van het proces monitort de evaluator de voortgang. De geëvalueerde doelgroep heeft een informatieverstrekende rol. De rapportages worden opgeleverd op vastgestelde meetmomenten. Ze kunnen worden opgeleverd met bepaalde intervallen (tussenevaluaties) of er is sprake van een eenmalige eindevaluatie. De inhoud van de rapportages bevatten kwantitatieve gegevens over de voortgang van het proces. Interpretaties en uitleg over de gebeurtenissen dienen een symbolische functie. De metingen bieden voor de evaluator de meest relevante informatie om de activiteiten te beoordelen (Guba & Lincoln, 1989).

Rol van de evaluator

De rol van de evaluator is gelegen het aan- en bijsturen van de subjecten naar het gewenste gedrag. De evaluator monitort de resultaten en op basis van de metingen geeft hij aanwijzingen om de subjecten richting het resultaat te bewegen. De metingen geven een oordeel over het succes van de programma-activiteiten. De evaluator staat op afstand, monitort en stuurt bij via zijn instrumenten. De subjecten leveren de informatie aan die de evaluator nodig heeft om een oordeel uit te spreken (Guba & Lincoln, 1989). Onderstaand volgt een overzicht met de kenmerken van de conventionele methode:

Conventionele evaluatiemethode

Oriëntatie	Formeel
Waardenperspectief	Enkelvoudig
Basis voor het design	Intenties en doelen evaluator
Opbouw van de evaluatie	Procedureel
Rol evaluator	Beoordelen, monitoren en bijsturen
Communicatie	Rapportagevorm
Feedback	Intervallen

(Guba & Lincoln, 1989, p.28)

2.4.2 Voor- en nadelen conventionele methode

De conventionele methode kent een aantal voor- en nadelen. Allereerst biedt de beschikbaarheid van instrumenten, zoals geobjectiverde criteria en standaarden, de mogelijkheid om processen traceerbaar en transparant te maken. Achteraf is reproduceerbaar hoe alles verliep (Guba & Lincoln, 1989). Ten tweede draagt objectivering

bij aan de betrouwbaarheid van evaluatieonderzoek. Metingen en standaarden zijn niet het onderwerp van willekeur. Een derde voordeel is dat een procedureel stappenplan bijdraagt aan de resultaatgerichte en urgentiebesef van betrokkenen in het evaluatieonderzoek. Het biedt de evaluator een handvat om subjecten bij te sturen als van het oorspronkelijke plan wordt afgeweken (Guba & Lincoln, 1989).

Een nadeel van het conventionele evaluatiemodel is dat het geen ruimte laat voor de inbreng van belanghebbenden op wie de evaluatie van invloed is. Belanghebbenden worden benaderd als informatieverstrekkers, terwijl bevindingen bij evaluatie hun belangen wel kunnen schaden. Er ontstaat daardoor een eenzijdig vertekend beeld van de behaalde opbrengsten (Abma, 2000). Een andere nadeel is dat de conventionele methode uitgaat van een opeenvolging van stappen, terwijl de omgeving dynamisch is en zich voortbeweegt op nieuwe ontwikkelingen. Volgens Guba en Lincoln (1989) is het daarom onrealistisch om specifiek te zijn over operationele stappen. Aansluitend op het tweede punt, is het uit oogpunt van kwaliteit en acceptatie niet verstandig om voorbij te gaan aan (ervarings-)deskundigheid van belanghebbenden (Abma, 2000). Onderstaand zijn de voor- en nadelen van de conventionele methode samengevat:

Voordelen

- Objectivering
- Transparantie
- Resultaatorientatie

Nadelen

- Enkelvoudig waardenperspectief
- Statische opbouw
- Afstand tot het proces

(Guba & Lincoln, 1989, p.275-280)

2.4.3 Responsieve evaluatiemethode

Tegenover de conventionele methode stellen Guba en Lincoln (1989) de responsieve evaluatiemethode. In deze evaluatiebenadering wordt de waarde van activiteiten in de context bepaald. Deze methode stelt de beschikbaarheid van instrumenten tegenover de bruikbaarheid van bevindingen van stakeholders op wie de evaluatie betrekking heeft. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de kenmerken van deze methode: oriëntatie en waardenperspectief; evaluatiedesign; rol van de evaluator; communicatie en feedback. Ten slotte worden de voor- en nadelen van deze methode uitgelicht.

Oriëntatie en waardenperspectief

Lincoln en Guba (1989) stellen dat evaluatieonderzoek per definitie waardegeladen is. Mensen zijn namelijk actieve betekenisgevers in de omgeving waarin ze acteren. Zij construeren hun werkelijkheid in interactie met elkaar en brengen daarbij uiteenlopende referentiekaders in het spel. Gegevens deze diversiteit is de werkelijkheid meervoudig in plaats van enkelvoudig. Evaluatieonderzoek hoort daarom rekenschap te geven aan de pluraliteit van belangen die er spelen (Abma, 2000). Deze benadering oriënteert zich niet op de lijst met doelstellingen van de evaluator en de beschikbaarheid van instrumenten, maar de inbreng van stakeholders staat centraal. Belanghebbenden geven betekenis aan de activiteiten in een doorlopend gesprek met de evaluator. De benadering kenmerkt een informeel karakter, waar subjectieve waardeoordelen, ervaringen en intuïtieve normen van stakeholders naar voren komen (Guba & Lincoln, 1989).

Evaluatiedesign

In plaats van de doelstellingen van de evaluator, gaat het in een responsieve benadering om de ervaringen en bevindingen van belanghebbenden bij een bepaalde praktijk. Belanghebbenden, of *stakeholders*, zijn degenen wier belang op het spel staat bij de evaluatie. Zij nemen actief deel aan de evaluatie en zijn bij voorkeur betrokken bij de formulering van de vraag- en doelstelling, selectie van betrokkenen en de interpretatie van bevindingen. Guba & Lincoln (1989) onderscheiden drie groepen: 'agents', 'beneficiaries' en 'victims'. Tot de eerste groep behoren actoren in het veld (*agents*), zoals beleidsmakers, professionals en financierders. De tweede groep (*beneficiaries*) is de doelgroep van het beleid en groepen die indirect voordeel ondervinden. De derde groep zijn degenen die schade ondervinden (*victims*). Deze drie groepen dienen te worden betrokken bij het evaluatieproces zodat een rijk en holistisch beeld ontstaat van de gebeurtenissen en ervaringen per betrokken doelgroep. Speciale aandacht dient te gaan naar het identificeren van benadeelden, omdat zij moeilijk zijn op te sporen. Benadeelden blijven soms liever anoniem, omdat ze sancties vrezen of zich niet veilig voelen om het woord te nemen. In de dialoog met de evaluator brengen belanghebbenden hun claims, concerns en issues (CCI's) naar voren. Claims zijn aspecten van een dienst of activiteit een belanghebbende absoluut noodzakelijk vindt. Zorgen (*concerns*) gaan over de problemen die men ervaart vanuit zijn

eigen situatie. En issues zijn discussiepunten die een rol spelen. Het is deze bundeling van perspectieven, motiveringen en reacties waarmee de evaluatie is vormgegeven. Het gaat om een doorlopend gesprek met de betrokken stakeholders over hun ervaringen en bevindingen ten aanzien van de programma-activiteiten. Waar het evaluatie-ontwerp in de conventionele methode bestaat uit een procedureel stappenplan, kent het evaluatie-ontwerp in de responsieve benadering geen eindpunt. De evaluatie bouwt zich voort op nieuwe inzichten en opgedane kennis; voortdurend worden nieuwe agenda- en discussiepunten geformuleerd (Guba & Lincoln, 1989). In bijlage II is het responsieve evaluatiedesign weergegeven.

Rol van de evaluator

De rol van de evaluator kenmerkt actieve betrokkenheid in het interactieproces. Hij organiseert en faciliteert het gesprek met betrokkenen in de rol van procesbegeleider. De evaluator identificeert daarvoor eerst alle betrokkenen (agents, beneficiaries en victims) en nodigt hen uit voor de dialoog. Hij motiveert deelnemers om hun stem te laten horen. Zij brengen hun eigen zorgen en issues (CCI's) naar voren. Het interactieproces staat open voor conflict en tegenstellingen. De evaluator onderhandelt over waardenposities en probeert tegenstellingen te overbruggen. Beelden over successen en verliezen komen in de dialoog naar voren. Hierin legt de evaluator zijn eigen interpretatie voor aan de belanghebbenden en stelt hij zijn probleemstelling ter discussie. Het is de bedoeling om tot gedeelde beeldvorming te komen teneinde verbeteringen voor de praktijk te realiseren. Belangrijk is dat de ervaringen en perspectieven van stakeholders kunnen worden uitgelegd. Zodra tot gedeelde beeldvorming en uitleg is gekomen over de gebeurtenissen, kunnen nieuwe stappen worden geformuleerd. Het interactieproces is ook geslaagd wanneer er niet tot consensus wordt gekomen, maar het persoonlijk inzicht en wederzijds begrip wordt vergroot. Discussiepunten waarover de evaluator geen overeenstemming kan bereiken met belanghebbenden verworden tot nieuwe agendapunten. Tot de belangrijkste taak van de evaluator behoort dat hij het interactieproces in gang houdt en dat iedereen wordt gehoord. Hij dient te voorkomen dat het interactieproces vastloopt. Bijvoorbeeld doordat zijn eigen rol ter discussie staat of zich laat leiden door zijn formele deskundigheid of machtspositie. De evaluator dient zijn eigen interpretaties en aannames continu te checken bij belanghebbenden. Hiervoor is hij voortdurend opzoek naar nieuwe beelden en ervaringen van belanghebbenden (Guba & Lincoln, 1989).

Communicatie en feedback

In de responsieve evaluatiebenadering wordt continu gecommuniceerd en feedback geleverd tussen de stakeholders en evaluator. De evaluator is voortdurend opzoek naar nieuwe beelden en koppelt dit terug naar de belanghebbenden. Het controleren van zijn eigen aannames en interpretaties is van belang, omdat het een betekenisvolle test is van de validiteit. Met een vollediger beeld kan de evaluator bovendien effectiever communiceren. Rapportages worden slechts opgeleverd als de tijd en logistiek daarom vragen. Ze kenmerken geen formeel karakter met kwantitatieve gegevens, maar uitgebreide

beschrijvingen of verklaringen over de gebeurtenissen in de praktijk. Ze hebben een holistisch en complex karakter, omdat de uitleg alleen begrijpelijk is vanuit een set wederzijds beïnvloedbare factoren en perspectieven. Het kan worden vastgelegd in een werkdocument of een uitgebreide beschrijving hoe het proces is doorlopen. Hiermee wordt het een tijdelijke karakter van de rapportagevorm aangegeven. De beschrijvingen dienen een representatief beeld te geven aan de variëteit van perspectieven die er spelen. Mocht een eventuele eindrapportage tot stand komen, dan is dit geen verrassing voor de stakeholders. Iedereen is gedurende het proces namelijk betrokken geweest bij de inhoud en de vorm. Als belanghebbenden zich niet kunnen vinden in de inhoud van de rapportage, dan kunnen zij om aanpassing vragen. Op deze wijze kunnen rapportages significant wijzigen (Guba & Lincoln, 1989). Onderstaand volgt een overzicht met de kenmerken van de responsieve methode:

Responsieve evaluatiemethode

Oriëntatie	Informeel
Waardenperspectief	Meervoudig
Basis voor het design	Ervaringen en bevindingen
Opbouw van de evaluatie	Adaptief
Rol evaluator	Onderhandeling en procesbegeleiding
Communicatie	Interactieproces
Feedback	Doorlopend

(Guba & Lincoln, 1989, p.28)

2.4.4 Voor- en nadelen responsieve methode

Guba & Lincoln (1989) presenteren de responsieve evaluatie als alternatief voor de conventionele benadering. De responsieve benadering kent een aantal voor- en nadelen. Een voordeel is dat de responsieve methode ruimte laat aan plurale belangen van betrokkenen. Niet de doelen en instrumenten van de evaluator staan centraal, maar de effecten van de evaluatie op de belangen van stakeholders. De ervaringen en bevindingen van de stakeholders verrijken het beeld over de kwaliteit en acceptatie van een dienst of activiteit. Een tweede voordeel is dat het responsieve model een natuurlijk verloop van opbouwende stappen kent. In plaats van een statische opbouw, kan dit model adequaat inspelen op behoeften van stakeholders en nieuwe ontwikkelingen in de context. Het derde voordeel van de responsieve methode is dat het bijdraagt aan een effectievere vorm van communicatie tussen de evaluator en stakeholders. Interpretaties worden continu gecontroleerd bij de doelgroep, waardoor een holistisch en actueel beeld ontstaat van de ontwikkelingen. Dit vergroot het begrip van de nagestreefde kennis en de acceptatie van de kennis door belanghebbenden (Guba & Lincoln, 1989).

Een bezwaar bij de responsieve benadering is de kwetsbare positie van de evaluator. Er is een natuurlijk spanningsveld tussen zijn neutraliteit en zijn betrokkenheid in het

interactieproces. Enerzijds moet hij afstand kunnen nemen van een bepaalde waardepositie, zich niet over-identificeren met een bepaald belang of doelgroep en ervoor waken zich te laten leiden door zijn formele deskundigheid of machtspositie. Aan de andere kant moet de evaluator betrokkenheid tonen als actieve gesprekspartner, zorgen voor een veilige omgeving en stakeholders empoweren om hun stem te laten horen. De evaluator kan eenvoudig misbruikt worden (*co-opted*) voor de doeleinden van een dominante groep of niet alle groepen bereiken waar de evaluatie van invloed op is. In andere woorden vraagt het veel van de bekwaamheden van een evaluator om het interactieproces volgens een responsief model vorm te geven. Een ander nadeel is dat het interactieproces een hoog intuïtief en inferentieel gehalte kan hebben. Er zijn geen objectiverende criteria beschikbaar zoals bij de conventionele methode. Het werpt vragen op hoe betrouwbaar eventuele rapporten en observaties van de evaluator zijn. Het laatste nadeel van de responsieve methode is de onvoorspelbaarheid van de uitkomsten. Een open evaluatieproces impliceert dat evaluatoren minder greep hebben op het verloop en vereist een hoge tolerantie voor ambiguïteit. De evaluator kan vastlopen in het onderhandelingsproces om tot gedeelde beeldvorming te komen. Uitkomsten zijn daardoor op voorhand lastig te voorspellen (Guba & Lincoln, 1989). Onderstaand zijn de voor- en nadelen van de responsieve methode genoemd:

<u>Voordelen</u>	<u>Nadelen</u>
<ul style="list-style-type: none"> • Meervoudig waardenperspectief • Ruimte voor dynamisch proces 	<ul style="list-style-type: none"> • Kwetsbare rol evaluator • Intersubjectiviteit
<ul style="list-style-type: none"> • Effectieve communicatie 	<ul style="list-style-type: none"> • Onvoorspelbaarheid

(Guba & Lincoln, 1989, p.276-290)

2.4.5 Hybride evaluatiemethode

In deze paragraaf wordt de hybride evaluatiemethode geïntroduceerd. Het is een synthese van het conventionele en responsieve evaluatiemodel. Er is behoefte aan een model dat balanceert tussen beide benaderingen omdat beide evaluatiemethoden hun waarde en beperkingen kennen. Het conventionele evaluatiemodel draagt bij de betrouwbaarheid van het evaluatieonderzoek door het gebruik van geobjectiveerde standaarden. Naderhand is transparant en reproduceerbaar hoe het proces verliep. Standaarden en indicatoren zijn niet het onderwerp van willekeur. Daarnaast biedt een procedureel stappenplan de evaluator een handvat om subjecten te bewegen in de richting van het gewenste gedrag. Het conventionele model geeft echter weinig rekenschap aan de ervaringen en bevindingen van belanghebbenden op wie de evaluatie van invloed is. De doelen en instrumenten worden eenzijdig geformuleerd vanuit het perspectief van de evaluator. Daarnaast beperken procedures de mogelijkheid om nieuwe ontwikkelingen en ervaringen mee te nemen in het evaluatieproces. Guba & Lincoln (1989) stellen daar het responsieve evaluatiemodel tegenover. De responsieve benadering geeft erkenning aan de bevindingen van betrokkenen en verplaatst de waardebeoordeling naar de context waar de activiteiten plaatsvinden. Via de dialoog met betrokkenen kan de evaluator adequaat inspelen op behoeften en nieuwe ontwikkelingen. De evaluator neigt in een responsief model echter makkelijk naar intersubjectieve oordeelsvorming door een gebrek aan objectiverende standaarden. De betrouwbaarheid van zijn observaties en interpretaties kunnen ter discussie worden gesteld. Daarnaast kan de evaluator verstrikt raken in een eindeloos onderhandelingsproces met betrokkenen om tot gedeelde beeldvorming te komen. Er kan namelijk niet worden teruggesproken op procedures die gevolgd moeten worden om het doel te bereiken (Guba & Lincoln, 1989). Het hybride evaluatiemodel legt een verbinding tussen beide benaderingen door de bevindingen van belanghebbenden te benutten, meer ruimte te geven aan ontwikkelingen in het proces en instrumenten te hanteren die passen bij de specifieke context. De hybride benadering zal worden toegelicht aan de hand van de volgende aspecten: oriëntatie en het waardenperspectief; evaluatiedesign; rol van de evaluator; en communicatie en feedback.

Oriëntatie en waardenperspectief

Het hybride model gaat uit van een pluralistisch waardenperspectief. Het stelt niet de doelen en instrumenten centraal vanuit een eenzijdig perspectief van de evaluator, maar hecht waarde aan de bevindingen en ervaringen van belanghebbenden die bij de evaluatie betrokken zijn. Deze benadering kent een grondhouding waarvan uitgaat dat ervaringen en bevindingen van belanghebbenden een waardevol perspectief bieden op een bepaalde praktijk. De evaluator zoekt overeenstemming welke instrumenten toepassing kunnen vinden op de specifieke context (Guba & Lincoln, 1989).

Evaluatiedesign

De hybride benadering stelt de praktijk waarin de activiteiten plaatsvinden centraal. Belanghebbenden worden vanaf het begin door de evaluator geïdentificeerd en uitgenodigd. Zij brengen hun eigen ervaringskennis in ten aanzien van een bepaalde praktijk. Samen met de evaluator wordt een wensbeeld of hoofddoel geformuleerd. Deze gezamenlijk doelstelling vormt het uitgangspunt voor de evaluatie. Na de formulering van het wensbeeld of hoofddoel, komt de evaluator met de belanghebbenden overeen welke inhoudelijke criteria of indicatoren kunnen worden toegepast. Gezamenlijk worden bij de start de criteria voor succes geformuleerd. Deze criteria dienen als maatstaf om de reflecteren op de gebeurtenissen in het proces. Andere waarde, zoals de bevindingen en ervaringen van betrokkenen, worden via het interactieproces inzichtelijk gemaakt. In de beginfase worden daarom procesafspraken gemaakt. Tijdens het evaluatieproces kan de evaluator reflecteren met de betrokkenen op de behaalde resultaten en inzicht krijgen in stappen die zijn doorlopen. Belanghebbenden krijgen ruimte voor uitleg en bieden de evaluator inzicht welke betekenis de gebeurtenissen voor hen hebben gekregen. De evaluator kijkt samen met de belanghebbenden in welke mate de gewenste situatie naderen. Op basis van nieuwe ervaringen en ontwikkelingen kunnen vervolgstappen worden geformuleerd. De hybride benadering volgt hiermee een opbouw van stappen. Deze opbouw is mogelijk doordat de evaluator (gedeeltelijk) betrokken is bij het proces (Guba & Lincoln, 1989). In bijlage II is het hybride evaluatiedesign weergegeven.

Rol van de evaluator

De rol van de evaluator is te beschrijven als procesbegeleider en onderhandelaar. Allereerst identificeert hij de belanghebbenden op wie de evaluatie betrekking heeft. Deze nodigt hij uit en onderhandelt over verschillende waardenposities om tot gedeelde beeldvorming te komen ter verbetering van de praktijk. In het onderhandelingsproces verzamelt de evaluator ervaringen en motiveringen ten aanzien van de praktijk. De evaluator onderhandelt vervolgens over de criteria voor succes en de randvoorwaarden. Het gaat enerzijds om meetbare indicatoren die toepassing vinden op de praktijk. Anderzijds reflecteert de evaluator op basis van de procesafspraken met de belanghebbenden op de successen en verliezen. Dit kan met bepaalde intervallen, omdat bepaalde resultaten pas betekenis krijgen bij de uitleg van betrokkenen. De evaluator houdt voor ogen dat de stappen bijdragen aan het hoofddoel. Nieuwe ontwikkelingen kunnen aanleiding vormen om nieuwe stappen te formuleren (Guba & Lincoln, 1989).

Communicatie en feedback

Het hybride evaluatiemodel kenmerkt feedback in het proces op basis van de resultaten en ervaringen. De evaluator vraagt om inzicht in de stappen die zijn doorlopen richting het hoofddoel. De prestaties worden niet op afstand beoordeeld via formele rapportages, maar worden door de evaluator in interactie met de belanghebbenden geëvalueerd. Zo wordt recht gedaan aan de meerstemmigheid van belanghebbenden. De evaluator hoeft niet

voortdurend bij het proces betrokken te zijn, maar kan op basis van de procesafspraken vragen om uitleg en inzicht. Een rapportage kan elk moment worden opgeleverd. Rapportages geven inzicht in de resultaten en het proces dat doorlopen is. De route naar het eindresultaat staat open voor aanpassing op basis van nieuwe inzichten. Rapportages kenmerken naast meetbare resultaten, uitleg en inzicht in het proces dat doorlopen is (Guba & Lincoln, 1989). Onderstaand zijn de verschillende aspecten van de evaluatiebenaderingen samengevat:

	<u>Conventioneel</u>	<u>Hybride</u>	<u>Responsief</u>
Oriëntatie	Formeel	Combinatie	Informeel
Waardenperspectief	Enkelvoudig	Meervoudig	Meervoudig
Basis voor het design	Metingen	Resultaat- en procesafspraken	Motiveringen en commitments
Opbouw van de evaluatie	Procedureel	Organisch	Adaptief
Rol evaluator	Beoordelen, monitoren en bijsturen	Onderhandelen en procesbegeleiding	Onderhandelen, en procesbegeleiding
Communicatie	Rapportages	Combinatie	Interactieproces
Feedback	Intervallen	Intervallen	Doorlopend

2.5 Voor- en nadelen van de evaluatiebenaderingen gezien de vorm van taakoverdracht

Nu de verschillende evaluatiemethoden zijn uiteengezet in een conventioneel, responsief en hybride model ontstaat de vraag welke voor- en nadelen er bestaan gezien de vormen van taakoverdracht. In deze paragraaf wordt de verbinding gelegd tussen de overdrachtsvormen en de evaluatiemethoden.

2.5.1 Opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie

Overheidsopdrachten die volgens een conventioneel model worden geëvalueerd stelt het beoogde doel van de opdrachtgever centraal (Bovens et al., 2007). Het succes van de activiteiten kan worden gemeten met behulp van instrumenten. Een voordeel van deze evaluatiebenadering zijn objectieve standaarden, waardoor het model een transparant en navolgbaar kader biedt om de resultaten te verantwoorden (Guba & Lincoln, 1989). Voor de opdrachtnemer zijn er rechten en plichten ten aanzien van de realisatie van het beleidsproduct. Overheden kunnen op deze wijze hun bestuurlijk vermogen vergroten (Klein & Van Twist, 2007).

Nadelen van de conventionele benaderingswijze gezien de opdrachtverlening is de eenzijdige benadering van publieke waarde (Abma, 2000; Guba & Lincoln, 1989). De nadruk op het realiseren van prestaties kan strategisch gedrag uitlokken. Deze reactie kan toenemen als bepaalde prestaties extra worden beloond of juist worden gekort. Metingen op afstand van het proces beperken het zicht op de meerwaarde. Daarnaast worden vernieuwende werkwijzen geremd als de focus ligt op het realiseren van meetbare prestaties (De Bruijn, 2007).

In een responsieve evaluatiebenadering vraagt de evaluator naar de betekenis van de dienstverlening voor de gebruikers. De opdrachtgever en opdrachtnemer streven naar een verbetering van de praktijk vanuit de inbreng van de kennis- en ervaringsdeskundigheid van belanghebbenden (Abma, 2000). Deze evaluatiemethode biedt meer flexibiliteit om voort te bouwen op nieuwe ervaringen en inzichten. Opgedane ervaringen en kennis kunnen direct worden toegepast door betrokkenheid van de evaluator. Door deze betrokkenheid handelt de evaluator op basis van actuele informatie en reageert hij op lokale behoeften van belanghebbenden (Guba & Lincoln, 1989).

Om overheidsopdrachten responsief te evalueren dient de opdrachtgever open te staan voor de inbreng van belanghebbenden (Guba & Lincoln, 1989). Een bezwaar bij de responsieve evaluatiemethode is dat de opdrachtgever geen handvat heeft om de opdrachtnemer richting het gewenste resultaat te bewegen. Een responsieve benadering loopt het risico om te verzanden in een eindeloos onderhandelingsproces. De uitkomsten zijn door de meervoudige belangen onvoorspelbaar (Abma, 2000).

De hybride evaluatiemethode biedt uitkomst wanneer de opdracht contextueel benaderd kan worden door passende instrumenten te hanteren en te vragen naar

bevindingen in het proces (Guba & Lincoln, 1989). De hybride evaluatiemethode past maatwerk toe door gezamenlijke criteria voor succes overeen te komen. De relevantie van de indicatoren wordt door beide partijen onderstreept (Linker, 2009). Nieuwe inzichten vormen aanleiding om de aanpak te verbeteren. Rapportages geven zowel inzicht in het verloop van het proces als meetbare resultaten (Guba & Lincoln, 1989).

2.5.2 Subsidierelatie

Taakoverdracht via subsidieverlening volgens een conventioneel evaluatiemodel kent vergelijkbare karakteristieken met opdrachtverlening. Het model evalueert de doeltreffendheid van de activiteiten aan de hand van objectieve beoordelingscriteria en standaarden. Inhoudelijke criteria en standaarden bieden een transparant verantwoordingskader voor de besteding van publieke middelen (Van den Heuvel, 2005; Guba & Lincoln, 1989).

Het nadeel van deze evaluatiebenadering is dat de effecten van de activiteiten buiten beeld kunnen blijven wanneer de meerwaarde op afstand van het proces wordt vastgesteld (NSOB & Society Impact, 2014). Het nut van de voorziening kan gedurende de tijd wijzigen of werkwijzen kunnen een vernieuwende toepassing krijgen die niet passen in een vooropgesteld evaluatiekader (Van den Heuvel, 2005; Guba & Lincoln, 1989).

Het voordeel van een responsieve evaluatiemethode bij subsidieverlening is de inbreng van gebruikersoordelen om de waarde te bepalen (Guba & Lincoln, 1989). Het beeld van de doeltreffendheid van de activiteiten is actueler en omvattender (Van den Heuvel, 2005). Door de betrokkenheid van de evaluator in het interactieproces met betrokkenen kan hij reageren op lokale behoeften en effectief communiceren (Guba & Lincoln, 1989).

Het nadeel van een responsieve evaluatiebenadering in subsidieverlening is dat het interactieproces met betrokkenen een hoog intuïtief en inferentieel gehalte kan hebben (Guba & Lincoln, 1989). Er zijn geen objectiverende criteria en maatstaven. Het werpt de vraag op hoe betrouwbaar de observaties van de evaluator, met name wanneer publieke middelen zijn ingezet is en het belang van gevolgde procedures toeneemt (Van den Heuvel, 2005).

De hybride evaluatiemethode biedt uitkomst in een subsidierelatie wanneer overheden passende criteria hanteren voor de specifieke context en vragen naar het oordeel van gebruikers (Guba & Lincoln, 1989). De evaluator is betrokken bij het proces om inzicht te krijgen in de ervaringen en bevindingen van gebruikers van de dienst. Op deze wijze kan actuele informatie verkregen worden over de doeltreffendheid van de dienst (Guba & Lincoln, 1989).

2.6 Slot

In dit theoretisch kader is toegewerkt naar een theoretisch antwoord op de centrale vraagstelling: 'hoe kunnen gemeenten de maatschappelijke meerwaarde van sociale ondernemingen evalueren?'. Het onderzoek legt de verbinding tussen de overdrachtvormen van de subsidierelatie en opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie aan de ene kant en de drie evaluatiebenaderingen aan de andere kant. In deze paragraaf worden de theoretische inzichten gebundeld en gevolgd door de assumpties van dit onderzoek.

2.6.1 Bundeling theoretische inzichten

De eerste deelvraag (par. 2.1) geeft antwoord hoe sociaal ondernemerschap geduid kan worden in de context van participatiesamenleving. Door de terugtrek van de overheid wordt het publieke domein in toenemende mate gevuld door particuliere initiatieven van burgers en sociale ondernemers. Deze initiatieven creëren waarde voor de gemeenschap.

De tweede deelvraag (par. 2.2) introduceert het theoretische concept van de sociale onderneming als zelfstandig onderneming die op continue basis product- en dienstverlenende activiteiten leveren en primair en expliciet maatschappelijk doelen nastreven. Deze ondernemingen ontstaan vanuit een collectieve behoefte om een bepaalde voorziening te scheppen.

De derde deelvraag (par. 2.3) brengt een onderscheid aan tussen twee vormen van taakoverdracht: de subsidierelatie en opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. Via subsidieverlening kunnen overheden maatschappelijke activiteiten ondersteunen die op non-commerciële basis worden voortgebracht. Opdrachtverlening betreft private partijen bij de uitvoering van publieke taken door deze kostenefficiënt te organiseren.

De vierde deelvraag (par. 2.4) introduceert drie evaluatiemethoden aan de hand van de evaluatieliteratuur van Guba & Lincoln (1989). De conventionele benaderingswijze evalueert de waarde van activiteiten aan de hand van instrumenten en doelstellingen van de evaluator. De responsieve methode bepaalt de waarde van de activiteiten in de context door te vragen naar ervaringen en bevindingen van belanghebbenden. Het laatste, hybride model vormt een synthese tussen beide benaderingen. Het hybride model past maatwerk toe door instrumenten te hanteren die passen bij de specifieke context en te vragen naar ervaringen van gebruikers om de effecten van de dienst te betrekken in de waardebepaling.

De vijfde deelvraag (par. 2.5) legt de verbinding tussen de drie evaluatiemethoden en de twee overdrachtvormen. De voor- en nadelen van de conventionele- en responsieve evaluatiemethode komen aan het licht voor de subsidierelatie en opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. Conventionele modellen maken gebruik van geobjectiveerde en transparante standaarden, waardoor waardebepaling geen onderwerp van willekeur wordt. Nadeel is de eenzijdige benadering van de meerwaarde, daardoor blijven effecten van de dienst onderbelicht. De responsieve benadering is opbouwend en reageert op de inbreng van belanghebbenden. Het voordeel is dat een rijk en holistisch beeld ontstaat van praktijk

en de evaluator effectief kan reageren op behoeften van belanghebbenden. De hybride evaluatiebenadering benut instrumenten die toepassing vinden op de context en betreft de waardeoordelen uit de praktijk.

2.6.2 Assumpties

Op basis van deze theoretische inzichten gaat het onderzoek uit van een tweetal assumpties:

- De eerste assumptie is dat de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie passend is voor een conventionele evaluatiemethode. De gemeente als opdrachtgever vraagt om bepaalde prestaties van de sociaal onderneming als opdrachtnemer. De conventionele evaluatiebenadering stelt de doelen van de gemeente centraal en benut de beschikbaarheid van (meet)instrumenten.
- De tweede assumptie in dit onderzoek is dat de responsieve evaluatiemethode past bij een subsidierelatie tussen de gemeente en sociale onderneming. In een subsidierelatie staat de meerwaarde van de activiteiten voor de doelgroep centraal. De responsieve benadering evalueert de betekenis van de activiteiten voor de belanghebbenden op wie de evaluatie van invloed is.

3. Methoden en technieken

In dit hoofdstuk worden de gemaakte keuzes omtrent het empirisch onderzoek verantwoord. Bij de vormgeving van het empirische gedeelte van dit onderzoek is rekening gehouden met inzichten uit het theoretisch kader en met de doelstelling van het onderzoek. Door openheid te geven over gemaakte keuzes beoogt dit onderzoek de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek te vergroten.

In de eerste paragraaf wordt verantwoord waarom er gebruik wordt gemaakt van kwalitatieve onderzoeksmethoden. In de tweede paragraaf wordt de keuze voor de case-study verantwoord en er wordt toegelicht hoe de case study precies is vormgegeven. Vervolgens wordt in de derde paragraaf uiteengezet hoe de data wordt verzameld. Dan wordt in de vierde paragraaf verantwoord hoe de theorie uit het theoretisch kader is geoperationaliseerd naar de interviewtopics. Ten slotte wordt in de in de vijfde paragraaf aandacht besteed aan de wijze waarop de data is geanalyseerd.

3.1 Kwalitatief onderzoek

Ten aanzien van onderzoek kan er gekozen worden voor een kwalitatieve of kwantitatieve onderzoeksbenadering. Zowel kwalitatief als kwantitatief onderzoek hebben in de praktijk specifieke kenmerken die passen bij het doel van het onderzoek en de vraagstelling (Boeije, 2005). De belangrijkste doelstelling van dit onderzoek is het in kaart brengen van knelpunten en mogelijkheden bij de waardering van sociale ondernemingen. Deze doelstelling kan vanwege een bepaalde redenen het beste bereikt worden door middel van kwalitatief onderzoek.

De eerste reden is dat het om een exploratief onderzoek gaat. Uitgangspunt is dat er generieke patronen te herkennen zijn tussen de objecten en deze kenbaar gemaakt kunnen worden. Ook afwijkingen op deze patronen kunnen naar voren komen in dit onderzoek. Het gebruik van kwalitatieve methoden, waarbij niet-numerieke data wordt verzameld bij een kleiner aantal onderzoekseenheden, biedt de mogelijkheid om een beeld te krijgen van de factoren die van invloed zijn op de waardering van sociale ondernemingen (Van Thiel, 2007).

De tweede reden is dat het onderwerp sociaal ondernemerschap pas recent aandacht krijgt in wetenschappelijk onderzoek (Hemingway, 2005). Het is een onderzoeksveld in ontwikkeling, waarbij er nog geen breed gedragen en vastomlijnde definitie is (Zahra et al., 2009). In de empirie kunnen verschillende opvattingen voorkomen wat een sociale onderneming is. Een kwalitatieve onderzoeksbenadering biedt meer ruimte voor verschillende opvattingen dan een kwantitatieve onderzoeksbenadering (Van Thiel, 2007).

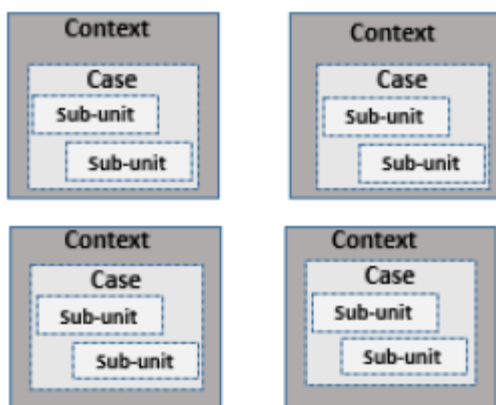
Tot slot is kwalitatief onderzoek passend omdat de institutionele context van invloed is op de rolinvulling van de evaluator. Het gebruik van kwalitatieve methoden biedt de mogelijkheid om door te vragen en zo de gedragingen en rollen van een evaluator te expliciteren.

3.2 Onderzoeksstrategie 'case-study'

De onderzoeksstrategie is een soort overkoepelende opzet of logica van het onderzoek. In de voorgaande paragraaf is aangegeven dat de doelstelling is om inzicht te krijgen in de factoren die bepalend zijn voor de waardering van voor sociale ondernemingen. Uiteindelijk dient het onderzoek praktische handvatten te bieden voor sociaal ondernemers en gemeenten. Een strategie die past bij het verkrijgen van inzichten op lokaal niveau is de 'case-study'. Deze vorm van onderzoek is geschikt om de dagelijkse realiteit uitgebreid te kunnen beschrijven en is praktijkgericht van karakter. Bij een case-study gaat het niet om de case als zodanig, maar de case als 'drager' van een bepaald fenomeen. In case-study onderzoek worden één of meerdere 'cases' in hun natuurlijke omgeving onderzocht (Van Thiel, 2007).

3.2.1 Type case study

Een case heeft haar eigen specifieke context en daarmee wordt de generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten naar andere cases bemoeilijkt (Van Thiel, 2007). Om het probleem van generaliseerbaarheid te beperken, is ervoor gekozen om meerdere cases te onderzoeken. In dit onderzoek wordt uitgegaan van een meervoudige caseselectie, dit zijn de gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Utrecht. Daarnaast zijn er binnen elke gemeente verschillende sub-cases die geanalyseerd worden. Yin (2009) noemt deze benadering een voorbeeld van een *meervoudig, multi-level case-design*. Het betekent dat er meerdere sub-cases zijn binnen de omvattende case. De sub-cases dragen bij aan de totale case. Er is voor deze benadering gekozen zodat de sociale ondernemingen als subcase per gemeente kunnen worden meegenomen. Onderstaand is het model van het case-design weergegeven:



Meervoudig, multi-level casedesign (Yin, 2009, p.46)

3.2.2 Caseselectie

Voor het onderzoek zijn in totaal vier overkoepelende cases geselecteerd: drie cases 'werkvoorziening' en één case 'wijkaanpak'⁶. De cases zijn geselecteerd bij de gemeente Amsterdam, Rotterdam en Utrecht. Er is voor deze gemeenten gekozen omdat zij alle drie een uitsproken ambitie hebben op het gebied van sociaal ondernemerschap. Ter illustratie nam Amsterdam in april 2015 de beleidsnota aan 'Ruim Baan voor Sociaal Ondernemerschap'; de wethouder van Utrecht sprak in 2014 de ambitie uit om de grootste stad voor sociaal ondernemerschap te worden; en Rotterdam heeft de ambitie in het coalitieakkoord (2014-2018) opgenomen om het 'laboratorium' voor ondernemerschap te worden van Nederland. In de coalitieakkoorden van deze drie gemeenten stellen deze drie gemeenten zichzelf ten doel meer ruimte te geven aan sociaal ondernemerschap in de stad en eigenaarschap terug te geven aan de samenleving. Daarbij worden allerlei faciliteiten beschikbaar gesteld, zoals in de vorm van opstartsubsidies en expertisecentra. Daarnaast is gekozen voor deze drie grote steden omdat de behoefte aan maatschappelijke partners voor sociaal-maatschappelijke problematiek vaak groter is dan in kleinere gemeenten (VNG, 2014). Eerst wordt toegelicht wat de cases werkvoorziening en wijkaanpak inhouden. Daarna wordt de selectie van de subcases toegelicht.

Beleidsdomein werkvoorziening

Beleidsdomein 'werkvoorziening' gaat over de begeleiding van mensen naar werk toe. De Participatiewet is sinds 1 januari 2015 in werking getreden. Sinds de transitie in het sociale domein hebben gemeenten de taak om zoveel mogelijk mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt naar werk toe te begeleiden. Voorheen werden mensen met een arbeidsbeperking bij de sociale werkvoorziening (SW-bedrijf) geplaatst. Tegenwoordig kijken gemeenten steeds meer naar de mogelijkheden buiten de SW-bedrijven om. Sociale ondernemingen vangen een deel van deze mensen op. Zij ontvangen daarvoor een bepaalde termijn een loonkostensubsidie. Vier subcases met betrekking tot de werkvoorziening zijn onderzocht in dit onderzoek (VNG, 2014).

Beleidsdomein wijkaanpak

Het tweede beleidsdomein is de wijkaanpak. Het beleidsdomein wijkaanpak richt zich op de verbetering van de leefbaarheid en sociale cohesie (revitalisering) van achterstandswijken (Ham & Van der Meer, 2015). Voor de wijkaanpak is één case opgenomen bij de gemeente Amsterdam. Deze case heeft betrekking tot het beleidsprogramma 'Vertrouwen in de Stad'

⁶ Oorspronkelijk waren er vijf cases geselecteerd. De case 'Uit je Eigen Stad' voor de gemeente Rotterdam is buiten beschouwing gelaten in dit onderzoek. Er was namelijk geen sprake van een overdrachtsvorm via subsidieverlening of opdrachtverlening. Deze case richt zich op de vergunningverlening van de gemeente. De case staat geregistreerd in bijlage V.

(2012) en beoogt wijkbewoners te faciliteren in het eigenbeheer van publieke voorzieningen. Vanwege tijdsrestricties en haalbaarheid is ervoor gekozen een enkelvoudige case wijkaanpak op te nemen.

Subcases

Onder de vier overkoepelende cases werkvoorziening en wijkvoorziening hangen vijf subcases. De subcases zijn de onderzochte sociale ondernemingen in relatie tot het beleidsdomein. De selectiecriteria voor de sociale ondernemingen zijn ontleend aan Social Enterprise NL. Social Enterprise NL hanteert de volgende definitie voor een sociale onderneming⁷:

- Heeft primair een maatschappelijke missie.
- Realiseert dat als zelfstandige onderneming die een dienst of product levert;
- Is financieel zelfvoorzienend, gebaseerd op handel of andere vormen van waarde-uitruil, en dus beperkt of niet afhankelijk van giften of subsidies;
- Is sociaal in de wijze waarop de onderneming wordt gevoerd:
 - winst mag, maar de financiële doelen staan ten dienste van de missie: het vergroten van de maatschappelijke impact. Winstneming door eventuele aandeelhouders is redelijk.
 - bestuur en beleid zijn gebaseerd op een evenwichtige zeggenschap van alle betrokkenen
 - fair naar iedereen
 - bewust van haar ecologische voetafdruk
 - is transparant

De definitie van Social Enterprise NL sluit aan bij de definitie van de EMES-benadering⁸ (Defourny & Nyssens, 2012); beschreven in paragraaf 2.2. De subcases zijn bovendien geselecteerd op basis van een breed en gevarieerd aanbod van sociale ondernemingen. De missie van een sociale onderneming kan raakvlak hebben met verschillende maatschappelijke issues. Zo zijn er ondernemingen die naast arbeidsparticipatie ook duurzaamheidsdoelen nastreven (Hillen, Panhuijsen en Verloop, 2014). Door ondernemingen te selecteren die binnen een breed maatschappelijke spectrum actief zijn, beoogt dit onderzoek de representativiteit te vergroten. Een beschrijving van geselecteerde sociale ondernemingen is te vinden in de bijlage V. Onderstaand volgt de indeling van cases:

⁷ <https://www.social-enterprise.nl/sociaal-ondernemen/definitie/>

⁸ De EMES-benadering voegt criteria toe dat er (a) een minimaal gedeelte aan betaald werk moet zijn en (b) het een initiatief is van burgers of civil society organisaties (Defourny & Nyssens, 2012).

<u>Cases 'Werkvoorziening'</u>	<u>Subcases</u>
Gemeente Rotterdam	Greenfox
Gemeente Amsterdam	De Prael
Gemeente Utrecht	The Colour Kitchen I Did Slow Fashion

<u>Case 'Wijkaanpak'</u>	<u>Subcase</u>
Gemeente Amsterdam	MidWest

3.3 Methoden van dataverzameling

In dit onderzoek zijn twee methoden van dataverzameling toegepast. Er is gebruik gemaakt van interviews en een documentenanalyse. Hieronder worden de methoden van dataverzameling in detail besproken en wordt aandacht besteed aan de selectie van respondenten.

3.3.1 Interviews

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van semi-gestructureerde interviews. Er is allereerst gekozen voor interviews als onderzoeksmethode, omdat zo een duidelijk beeld verkregen kan worden van de knelpunten en mogelijkheden bij de waardering van sociale ondernemingen. Verschillende handelingswijzen kunnen zo naar voren worden gebracht. In het algemeen kan de opzet van het interview variëren van zeer open naar zeer gestructureerd (Boeije, 2005). In dit onderzoek is gebruik gemaakt van het semi-gestructureerde interview. Het kenmerkt een mate van structurering aan de hand van topics, maar laat tegelijk ruimte voor afwijkingen. Zo kan er doorgevraagd worden naar de betekenis van begrippen die respondenten aandragen. Daarnaast biedt het semi-gestructureerde interview een topickader om de data naderhand systematisch met elkaar te vergelijken. Dit is van belang voor de analyse van de uitkomsten. De interviews met de respondenten duurden ongeveer een uur en zijn met behulp van opnameapparatuur vastgelegd. Vervolgens zijn de interviews getranscribeerd (Van Thiel, 2007). De transcripties hebben gediend als basis voor de verwerking van de uitkomsten.

Respondentselectie

Voor dit onderzoek zijn in totaal zestien respondenten geïnterviewd. De respondenten bestaan uit twee selectiegroepen. De eerste respondentenselectie zijn de sociale ondernemers. Het selectie criterium voor deze groep was dat deze respondenten in direct contact stonden met de gemeente. Deze groep is relevant voor informatie over de subcases en de perceptie van de sociaal ondernemer in de evaluatiebenadering van de gemeente. Van deze selectiegroep zijn vijf sociaal ondernemers geïnterviewd. Deze interviews werden afgenomen voordat met de berokken beleidsmakers (evaluatoren) van de gemeente werd

gesproken. Voor de sociaal ondernemers is een aparte topiclijst gehanteerd. Het is een verkorte versie ten opzichte van de topiclijst voor de beleidsmakers en aangepast voor deze doelgroep. In bijlage IV is de topiclijst voor de sociaal ondernemers opgenomen.

De tweede respondentengroep bestaat uit de betrokken beleidsmakers van de gemeenten Amsterdam, Rotterdam en Utrecht. Het selectie criterium was dat deze beleidsmakers vanuit de gemeente direct betrokken waren bij de evaluatie van de sociale onderneming. In totaal zijn elf respondenten in deze selectiegroep geïnterviewd. De topiclijst voor de beleidsmakers is een uitgebreide versie ten opzichte van de topiclijst voor de ondernemers. Deze topiclijst is richtinggevend voor het onderzoek. In bijlage III is de topiclijst voor beleidsmakers opgenomen. De respondentenlijst voor beide selectiegroepen is terug te vinden in bijlage IV.

3.3.2 Documentenanalyse

Naast interviews werden relevante beleidsteksten van de gemeente Amsterdam, Rotterdam en Utrecht geanalyseerd. De selectie van documenten was gericht op de beleidsteksten 'werkvoorziening' bij de drie gemeenten en het beleid voor de 'wijkenpak' bij de gemeente Amsterdam. Het doel van de documentenanalyse was tweeledig. Enerzijds om de bestuurlijke context ten aanzien van sociaal ondernemerschap te verkennen. Op deze wijze kon worden inschat welke instrumenten de gemeenten hanteren om de ondernemingen te benaderen. En aan de andere kant om inzicht te krijgen in de mogelijkheden en knelpunten die in de documenten naar voren komen. Hiermee vormt de documentenanalyse een aanvulling op de interviews. Bij de documentanalyse is de topiclijst richtinggevend geweest om de relevantie van de inhoud te bepalen. Het gebruik van twee onderzoeksmethoden, het interview en de documentenanalyse, draagt bij aan de validatie van de kernbegrippen. Van Thiel (2007) noemt dit een vorm van triangulatie. Hiermee beoogt het onderzoek om de reproduceerbaarheid en precisie van de analyses te vergroten. De documentenlijst is in bijlage VII van dit onderzoek opgenomen.

3.4. Operationalisatie

Voordat er vanuit de theorie naar de empirie werd overgegaan moesten eerst de theoretische begrippen meetbaar worden gemaakt: de fase van operationalisering. In de operationalisering wordt vastgesteld *wat* er in het onderzoek wordt bestudeerd (Van Thiel, 2007). De theoretische begrippen die in dit onderzoek meetbaar werden gemaakt zijn afgeleid van de theoretische begrippen in de opgestelde empirische deelvragen (zie paragraaf 2.6.1).

De operationalisering omvatte drie grove stappen. Allereerst werd aan alle theoretische begrippen een definitie gekoppeld om op die manier aan te geven wat er werd onderzocht. Theoretische begrippen als 'de responsieve' of 'hybride methode' zijn namelijk abstract, veelomvattend en weinig tastbaar. In de onderstaande tabel zijn de theoretische

begrippen in de eerste kolom weergegeven. Vervolgens werden de zogenaamde uitingsvormen van de theoretische begrippen, ook wel indicatoren, benoemd. Bij de laatste stap werden de waarden bepaald die de indicatoren konden aannemen en hoe deze waarden zich verhouden tot de theoretisch begrippen (Van Thiel, 2007). Op basis van de onderstaande operationalisering zijn de topiclijsten gemaakt.

I. Wat zijn de vormen van overdracht tussen gemeenten en sociale ondernemingen?

<u>Theoretisch concept</u>	<u>Indicator</u>	<u>Dimensie</u>	<u>Methode</u>
Subsidierelatie	Structureel	Langlopende subsidievoorziening	Interview/d ocument
	Incidenteel	Eenmalig budget of projectfinanciering	Interview/d ocument
	Stimulansen	Verruiming voorzieningenaanbod, ondersteuning maatschappelijke activiteiten, flexibel beleidsinstrument	Interview/d ocument
	Beperkingen	Hoge beheersingskosten, bezwaren bij doelmatig- en doeltreffendheid, non-commerciële dienstverlening	Interview/d ocument
	Principal-agent	Contracten en formele overeenkomsten	Interview/d ocument
Opdrachtgever-opdrachtrelatie	Rolverdeling	Publieke partij heeft een opdracht en besteedt aan	Interview/d ocument
	Prikkel die uitgaat van de verhouding	Kostenbesparing en efficiencywinst	Interview/d ocument
	Opdrachtdefinitie	Eenduidig, contractuele helderheid	Interview/d ocument
	Stimulansen	Bestuurlijk vermogen (outputcontrol), efficiency	Interview/d ocument
	Beperkingen	Strategisch gedrag, doelverschuiving, blokkeert innovaties	Interview/d ocument

II. Hoe bepalen gemeenten de maatschappelijke meerwaarde van sociale ondernemingen?

<u>Theoretisch concept</u>	<u>Indicator</u>	<u>Dimensie</u>	<u>Methode</u>
Conventioneel model	Formele oriëntatie	Formele checklists, indicaties, standaarden, procedures, en protocollen	Interview/d ocument
	Enkelvoudig waardenperspectief	Eenzijdige benadering, afstand tot subjecten	Interview/d ocument
	Metingen als basis voor het evaluatiedesign	Meting en standaarden als basis voor evaluatiedesign	Interview/d ocument
	Procedurele opbouw	Nauwgezet stappenplan en tijdslijn i.v.m. voortgang	Interview/d ocument
	Beoordelen, monitoren en bijsturen	Beoordelen van prestaties op afstand van proces, resultaten monitoren	Interview
	Formele rapportages met intervallen	Communicatie en feedback op afstand van proces via rapportages	Interview/d ocument
	Stimulansen	Objectief, transparant en navolgbaar	Interview/d ocument
	Beperkingen	Statisch, instrumenteel, afstand tot het proces	Interview/d ocument
Responsief evaluatiemodel	Informeel oriëntatie	Subjectieve waardeoordelen, intuïtieve normen, ervaringen en bevindingen	Interview/d ocument
	Meervoudig waardenperspectief	Erkenning voor belangen stakeholders, verschillende benaderingswijzen, ervaringskennis benutten	Interview
	Activiteiten als basis voor het evaluatiedesign	De activiteiten staan centraal, nieuwe ontwikkelingen doen ertoe, de bevindingen van betrokkenen worden belangrijk gevonden	Interview
	Adaptieve opbouw	Nieuwe werkwijzen en ideeën verwelkomen	Interview
	Onderhandelen, identificeren stakeholders en procesbegeleiding	Onderhandelen met betrokkenen wat er moet gebeuren ten aanzien van de praktijk, doorlopend gesprek	Interview

		begeleiden, niet naar één partij toetrekken of formele deskundigheid leidend laten zijn	
	Doorlopende ontwikkeling via kenschetsen	Laten vertellen over de voortgang, in werkdocument vastleggen	Interview
	Stimulansen	Meervoudige belangen stakeholders, opbouwende stappen, effectievere communicatie	
	Beperkingen	Intersubjectiviteit, weinig doelgericht, voortdurende onderhandelingen	
Hybride evaluatiemodel	Resultaat en proces	Gezamenlijke doel overeenkomen; praktijk centraal. Voorstellen om doel te bereiken verwelkomen	Interview/d ocument
	Meervoudig waardenperspectief	Openstaan voor onconventionele ideeën, luisteren, open afwegen en onderhandelen over de mogelijkheden en randvoorwaarden	Interview
	Resultaat- en procesafspraken	Afspraken over proces en resultaat maken; hoe worden resultaten vastgelegd en wanneer toegelicht in het proces	Interview
	Organische opbouw	Na elke stap wordt een nieuwe stap overeengekomen	Interview
	Onderhandelen, identificeren stakeholders en procesbegeleiding	Gesprekken begeleiden, iedereen betrekken en in afwegingen verschillende belangen naar voren schuiven	Interview
	Resultaat- en procesevaluatie met intervallen	Afspreken wanneer evaluatiegesprekken plaatsvinden; open gesprek over successen en verliezen; rapporteren over resultaten	Interview

3.5 Data analyse

De data uit de interviews en de documenten is ingevoerd in MAXQDA. Dit is een softwareprogramma voor kwalitatief onderzoek. Via dit programma konden fragmenten uit interviews en documenten gemakkelijk in hun context worden opgeroepen. De verkregen data is in drie fases gecodeerd en geanalyseerd. In de eerste fase is de data open gecodeerd. Het doel van deze fase was het ontwikkelen van een begrippenkader dat het onderzoeksmateriaal dekt. Deze fase kenmerkte een brede oriëntatie op de verkregen data. Vervolgens werd in de tweede fase axiaal gecodeerd. In deze fase werden begrippen beschreven en afgebakend. De relevantie van de codes en de focus werden op dat moment bepaald. De laatste fase was het selectief coderen. De nadruk lag toen op het leggen van verbanden tussen categorieën. Na de verschillende coderingsfasen is de data geordend in een matrix. Door de data in deze matrix te zetten werd inzichtelijk welke factoren in de empirie van invloed zijn om de maatschappelijke meerwaarde van sociaal ondernemerschap vast te stellen (Boeije, 2005).

4. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de resultaten uit het empirische deel van dit onderzoek gepresenteerd en geanalyseerd. Hiermee wordt toegewerkt naar de beantwoording van de centrale vraag van dit onderzoek: ‘hoe kunnen gemeenten de maatschappelijke meerwaarde van sociale ondernemingen evalueren?’. Er worden vier cases besproken, waarvan één case twee subcases bevat.

4.1 Gemeente Rotterdam – Greenfox

De eerste case geeft de bevindingen weer van de samenwerking tussen Greenfox en de gemeente Rotterdam. Greenfox is een sociale onderneming die verlichting innoveert en verduurzaamt. Greenfox begeleidt mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt naar betaald werk.

4.1.1 Vorm van taakoverdracht

Reguliere aanbesteding

De gemeente Rotterdam heeft Greenfox de opdracht verleend om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt naar werk toe te begeleiden. In kader van de Participatiewet heeft de gemeente deze opdracht aanbesteed om uitkeringslast te verminderen. De overdracht van deze taak is volgens een reguliere aanbestedingsprocedure tot stand gekomen. De onderneming dient zich hiervoor in te schrijven en het aanbod van re-integratietrajecten wordt beoordeeld op de beste prijs-kwaliteit verhouding. Onderstaand citaat geeft inzicht in het afwegingskader van de gemeente:

“We toetsen dus puur op ‘levert het de gemeente iets op?’. In het kader van de uitkeringslast vermindering. Aan de hand daarvan stellen wij vast ‘we verwachten zoveel uitstroompercentage binnen zoveel termijn, met deze doelgroep” (Respondent 2)

De kandidaten kunnen zes maanden met behoud van uitkering bij Greenfox aan de slag. Na deze periode is het de bedoeling dat de doelgroep uitstroomt naar een reguliere baan.

Aanbestedingsregels

De gemeente Rotterdam maakt geen onderscheid tussen reguliere en sociale ondernemingen. Hiervoor geven respondent 1 en 2 als reden dat er geen onderscheid gemaakt kan worden vanwege aanbestedingsregels. Deze regels beogen een open en transparante markt te borgen voor aanbieders. Onderstaand citaat geeft aan dat deze regelgeving een beperking vormt om onderscheid aan te brengen:

“Wat je ziet is dat er best wel wat sociaal ondernemingen aankloppen. Ik ben sociaal hebben jullie geen opdrachten voor me? En dan moet het van het antwoord zijn ‘nee die hebben wij niet’. Nee, wij moeten ons net als andere gemeenten houden aan inkoopregels; aanbestedingsregels. Dus wij kunnen dat niet zo even één op één aan jou gaan geven.”
(Respondent 1)

De gemeente Rotterdam heeft in het collegeakkoord de ambitie uitgesproken om sociale ondernemingen aan de stad te binden. Op beleidsniveau blijkt sociaal ondernemerschap echter een ongedifferentieerd begrip. Respondenten 1 en 2 geven aan dat er verschillende opvattingen over bestaan. In het volgende citaat kom de zoektocht naar een definitie voor sociaal ondernemerschap naar voren:

“Dus er is wel een soort grijs gebied. Wat zijn nou echte sociaal ondernemers? Hoe definiëren we die? Wij maken niet expliciet gebruik van een definitie.” (Respondent 2)

Social return

Dat aanbestedingsregels niet altijd belemmerend hoeven te werken om maatschappelijke opbrengsten te waarderen, blijkt uit de aanvullende kwaliteitscriteria die de gemeente Rotterdam kan stellen aan inkoopopdrachten. Het instrument dat de gemeente hiervoor inzet heet *social return*. Als de gemeente social return aan een inkoopopdracht verbindt, dan dient een bepaald percentage van het personeel te bestaan uit mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Op deze manier is Greenfox in aanmerking gekomen voor de inkoopopdracht om duurzame verlichting te installeren (hetgeen los staat van de werkgelegenheidsopdracht waar deze casus zich hoofdzakelijk op richt). In onderstaand citaat komt naar voren dat social return bij inkoopopdrachten wordt ingezet om beleidsdoelstellingen te realiseren:

‘De meest concrete kruisbestuiving is toch wel social return. Daarvan is gezegd, door de concerndirectie en gedragen door B&W en gemeenteraad, de inkoop te gaan benutten om werkgelegenheidsdoelstellingen te gaan halen.’ (Respondent 1)

Subsidievoorzieningen

Greenfox wordt als re-integratiepartner van de gemeente Rotterdam benaderd als private partij. Het kan, evenals andere ondernemingen die werken met arbeidsbeperkten, gebruik maken van subsidie-faciliteiten, zoals een vergoeding van opleidings- en begeleidingskosten. Greenfox wordt echter niet structureel gefinancierd, zoals bij een instelling of stichting het geval zou zijn. Anders loopt de gemeente het risico op precedentwerking.

4.1.2 Gekozen evaluatiebenadering

De gemeente Rotterdam evalueert de activiteiten van Greenfox volgens een conventioneel evaluatiebenadering. In de uitkomsten van het onderzoek komen deelaspecten van deze benadering naar voren.

Resultaatoriëntatie

De gemeente Rotterdam hanteert inhoudelijke criteria om de activiteiten van Greenfox te beoordelen. Zo dient de onderneming op voorhand te voldoen aan de financiële kaders die de gemeente stelt. Het gaat hier om zaken als solvabiliteit; een inschrijving bij de Kamer van Koophandel; en welke bankgaranties de onderneming kan afgeven. Het is de bedoeling om garanties te krijgen over de continuïteit van de onderneming. Naast financiële voorwaarden, maakt de gemeente afspraken over de uitstroomresultaten. Van de ondernemer vraagt de gemeente het bedrijfsproces zo in te richten dat het geschikt is om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt naar werk toe te geleiden. Voor Greenfox gaat het om een periode van zes maanden waarin de doelgroep dient uit te stromen. De formele afspraken bepalen de kaders voor de evaluatie. In onderstaand citaat komt naar voren hoe de gemeente op deze criteria toetst:

“Normale zaken als ‘bent u solvabel, ingeschreven bij de KVK’. Maar ook expliciet wat doet u voor onze werkzoekenden. Specifiek wat doet u voor de werkzoekenden binnen de gemeente Rotterdam. Dan hebben wij voorwaarden als duurzame instroom. Verstaan we onder uitstroom langer dan 6 maanden bijvoorbeeld. Op het moment dat het korter is maken we een afweging waar geven we ons geld aan uit. Liever natuurlijk aan iemand die binnen 6 maanden uit de uitkering stroomt, dan iemand anders.” (Respondent 2)

Metingen

Aan de hand van metingen en rapportages beoordeelt de gemeente Rotterdam de opbrengsten van Greenfox. De uitstroom-opbrengsten worden uitgedrukt in numerieke eenheden. De gemeentelijke collegetargets vormen hierbij het uitgangspunt. De sociale rapporteert de uitkomsten aan de gemeente. Op basis van het uitstroomresultaat kan de gemeente in welke mate aan de werkgelegenheidsdoelstellingen is voldaan. In onderstaand citaat benadrukt de gemeente het belang van meetbare resultaten:

“Achteraf moet meetbaar zijn hoeveel mensen uit de uitkering zijn gegaan. Hoeveel mensen een ontwikkeling hebben gemaakt. Meetbare ontwikkelingen.” (Respondent 1)

Metingen vinden hun grondslag in de rekenmodellen van de gemeente Rotterdam. Vooralsnog bestaat er geen kader voor het meten van de maatschappelijke impact, zoals de

ontwikkelingen die medewerkers maken op persoonlijk vlak of andere effecten zoals besparingen op de schuldenproblematiek. Respondenten 1 en 2 geven aan dat het lastig is om maatschappelijke impact expliciet te maken en zo iets uit te drukken in financiële indicatoren. Onderstaand citaat geeft aan dat de maatschappelijke effecten vaak buiten beschouwing worden gelaten:

“Achter al die voorstellen hangt nog een rekenmodel, die heeft als basis ‘wat is de besparing op de uitkeringslast?’. Daar zitten ook heel duidelijk de overige maatschappelijke baten in. Dat is nu nog één regeltje. Daar wordt door de oogharen heen, een inschatting gemaakt. Om het zuiver te houden wordt die vaak op nul gezet. Terwijl je weet, wanneer iemand zich ontwikkelt, zijn er allemaal andere baten.” (Respondent 2)

Daar staat tegenover dat bij zwaarwegende voorstellen, zoals de bouw van een nieuw voetbalstadion, er integraal overleg wordt gevoerd over de domeinen heen. Bij zwaarwegende besluitvorming worden concerndirectie en wethouders betrokken. De kosten en baten worden bij zwaarwegende besluitvorming wel in kaart gebracht.

Monitoren en beoordelen

De gemeente Rotterdam beoordeelt de uitstroomresultaten van Greenfox aan het einde van de trajecten. De contractuele afspraken vormen hierbij het uitgangspunt. De uitstroompercentages worden vastgelegd in rapportages. Deze dienen ter onderbouwing aan het politiek college. Onderstaand citaat geeft weer dat de maatschappelijke activiteiten van de onderneming worden beoordeeld op het specifieke aspecten:

“Voor Werk en Inkomen is het zo; elke uitstroom, elke betaalde baan, dat is er eentje. Wij maken niet zozeer het onderscheid, als iemand in een verbrandingsfabriek gaat werken, dat waarderen we niet anders dan dat iemand in een eco omgeving gaat werken.” (Respondent 2)

Voor de afdeling Werk & Inkomen dragen de uitstroomresultaten concreet bij aan de eigen collegetargets. Respondent 2 geeft aan dat er (vooralsnog) geen expliciet kader bestaat om bijvoorbeeld milieueffecten mee te nemen in de beoordeling. Deze afdeling richt zich op de ‘menschant’ en niet zozeer op de ‘fysieke’ kant geeft Respondent 2 aan. Gedurende dit onderzoek gaven de respondenten (1 en 2) aan dat de gemeente Rotterdam een breder toetsingsmodel aan het ontwikkelen is in samenwerking met externe onderzoekspartijen.

4.1.3 Voor- en nadelen van de gekozen evaluatiemethode gezien overdrachtsvorm

De opdracht aan Greenfox is via een reguliere aanbesteding tot stand gekomen. Er wordt geen onderscheid gemaakt tussen verschillende aanbieders van re-integratietrajecten door de aanbestedingswetgeving. Wel is het mogelijk om aanvullende kwaliteitscriteria te hanteren, waardoor extra meerwaarde aan de opdracht verbonden kan worden. De opdracht wordt geëvalueerd volgens een conventioneel model: op basis van contractuele afspraken wordt het resultaat beoordeeld.

Een conventionele evaluatiebenadering biedt voordelen in zoverre dat de opbrengsten concreet zijn gedefinieerd en bijdragen aan de colleegetargets van het beleidsdomein Werk & Inkomen. Hetgeen in praktijk betekent dat de ondernemer meer inspanningen moet verrichten om arbeidsplekken te creëren of via zijn netwerk mensen moet uitplaatsen. Daarnaast kan de gemeente Rotterdam in een conventionele benadering eisen stellen aan een passende werkomgeving voor de doelgroep.

Andere maatschappelijke baten, zoals de persoonlijke ontwikkeling van arbeidsbeperkten, de effecten op het arbeidsperspectief, sociale omstandigheden vinden minder inpassing bij een conventioneel evaluatiemodel. Deze effecten laten zich moeilijk vertalen naar financiële indicatoren. Rekenmodellen zijn tot op heden niet in staat om de maatschappelijke effecten te verrekenen met de investeringen. Respondenten (2 en 1) geven aan dat zulke modellen een bepaald abstractie niveau naderen, waardoor de baten zich niet eenduidig laten uitdrukken. De gemeente Rotterdam maakt wel bij zwaarwegende besluitvorming een uitgebreide kosten-batenanalyse voor elk domein. Behalve het gebrek aan zicht op de effecten van de dienstverlening, neemt de druk op het verdienmodel van de sociale onderneming toe via een conventionele benaderingswijze. De sociaal ondernemer moet meer inspanningen verrichten om de doelgroep uit te plaatsen.

4.2 Gemeente Utrecht – The Colour Kitchen en I Did Slow Fashion

Voor de gemeente Utrecht is de case werkvoorziening onderzocht aan de hand van twee subcases: I Did Slow Fashion en The Colour Kitchen. Achtereenvolgens worden de resultaten van deze twee subcases gepresenteerd.

4.2.1 I Did Slow Fashion

I Did is een atelier voor het hergebruik van mode artikelen. Het gaat om restanten en restafval uit de mode-industrie die door mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt opnieuw worden verwerkt. Behalve een werkplek krijgen deze medewerkers ook een vakopleiding tot kleermaker of naaister.

4.2.1.1 Vorm van taakoverdracht

Maatschappelijke aanbesteding

De gemeente Utrecht daagt ondernemers uit om een *businesscase* te maken om langdurig werklozen weer aan werk help te helpen. De gemeente ziet zichzelf hierin niet langer als ‘probleemhouder’ (Respondent 4) maar legt de vraag neer in de samenleving. Deze vorm van aanbesteden wordt ‘maatschappelijk’ genoemd, omdat de gemeente nu niet simpelweg werkgelegenheidstrajecten inkoop. De gemeente beoordeelt initiatieven van ondernemers en burgers op het verdienmodel en de aanpak ten aanzien van het vraagstuk. De gemeente heeft deze werkwijze omgedraaid, omdat er minder budget beschikbaar is voor de inkoop van trajecten en erkenning wilt geven aan de expertise en kennis die reeds beschikbaar is in de samenleving. Zodoende is de gemeente Utrecht met I did een pilot gestart waar het arbeidsparticipatievraagstuk centraal staat. Onderstaand citaat benadrukt deze omslag in werkwijze bij de gemeente Utrecht:

“Waar de overheid goed in is zelf beleid bedenken en dan zeggen tegen de stad ‘dit hebben wij bedacht, en zo gaan we het doen’. Dat doen we nu niet. Nu zeggen wij ‘we draaien het om’. Nu zeggen we vooral tegen de stad ‘dit is het dilemma wat we hebben; maatschappelijke probleem; kom eens met interessante voorstellen. We doen dat ook een beetje in de context van ‘we hebben geen geld meer’.” (Respondent 4)

Een voorwaarde van deze manier van werken is dat de gemeentelijke organisatie erop is ingericht. De politiek dient hiervoor de kaders te scheppen. Daarnaast werken afdelingen integraal en multidisciplinair samen om initiatieven op waarde te schatten. Op die manier wordt vastgesteld waar de initiatieven kunnen bijdragen aan de gemeentelijke doelstellingen. Onderstaand citaat geeft aan dat het politiek beleid is om deze werkwijze te hanteren:

“Dus er is ruimte gecreëerd in het college akkoord en bij de wethouder en in onze organisatie. Om het experiment aan te gaan.” (Respondent 4)

Aanbestedingsregels

Net als de gemeente Rotterdam, kan de gemeente Utrecht geen onderscheid maken tussen reguliere en sociale ondernemingen. De gemeente dient aanbieders gelijk te benaderen in kader van de aanbestedingswetgeving. Op basis van de businesscase wordt het aanbod beoordeeld. Respondent 5 geeft als voorbeeld dat supermarktketens, die werken met Wajongers, evengoed tot het spectrum van sociaal ondernemerschap worden gerekend. Onderstaand citaat laat zien dat er geen verschil wordt gemaakt tussen reguliere en sociale ondernemingen:

“We hanteren geen definitie om een verschil te maken tussen mvo en sociale ondernemingen die primair maatschappelijke doelen nastreven. Wij maken geen strakke definitie ‘wij gaan alleen met deze sociale ondernemingen aan de slag’. Iedereen is welkom.” (Respondent 5)

Social return

Aanbestedingsregels hoeven geen belemmering te vormen om de maatschappelijke meerwaarde van sociale ondernemingen mee te wegen in een aanbestedingsprocedure. De gemeente Utrecht hanteert hiervoor het criterium van ‘social return’. Respondenten 4 en 5 geven aan dat de gemeente social return inzet bij inkoopopdrachten boven 100.000 euro. Een aanbieder is dan verplicht invulling te geven aan minstens vijf procent van personeelsbestand voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Hoe een aanbieder invulling wilt geven aan social return, via dienstverbanden of detachering, laat de gemeente aan henzelf over. Onderstaand citaat geeft aan dat social return mogelijkheden biedt voor ondernemingen die werken arbeidsbeperkten:

“Wat de sleutel is, waar het voor sociaal ondernemers interessant wordt, als de gemeente Utrecht opdrachten voor hen heeft. Kan een deel van volume van 800 miljoen inkoop niet ingekocht worden bij sociale ondernemingen? Het harde antwoord daarop is ‘nee’, want er zijn gewoon aanbestedingsregels in de wereld. Maar onder die aanbestedingsregels hangt bijvoorbeeld de social return on investment.” (Respondent 4)

Subsidievoorzieningen

Initiatieven van ondernemers kunnen gefaciliteerd worden met subsidies, maar het betreft geen structurele financiering. Respondent 5 geeft aan dat sociaal ondernemerschap niet gaat om ‘gesubsidieerde instellingen of stichtingen’. De ondernemingen zijn zelfvoorzienend en opereren zelfstandig. De gemeente loopt het risico om precedenten te scheppen voor andere ondernemingen. Faciliteiten kunnen geboden worden als het gaat om opleidingen, opstart- en opschalingsubsidies, of een onkostendekking voor de begeleidingskosten. Zo

betaalt de gemeente de scholingskosten voor de medewerkers bij I Did. Onderstaand citaat benadrukt het verschil tussen private partijen en gesubsidieerde instellingen:

“We zullen alleen ondernemingen ondersteunen die een beetje subsidie nodig hebben voor de start of opschaling, maar niet die alleen op subsidie draaien. Dat zijn meer zorginstellingen. Dat zijn denk ik ook geen bedrijven. Dat zijn stichtingen.” (Respondent 5)

4.2.1.2 Gekozen evaluatiebenadering

De gemeente Utrecht evalueert de werkvoorziening van I Did volgens een hybride evaluatiebenadering. In de resultaten van dit onderzoek komen de volgende deelaspecten naar voren.

Resultaat en procesafspraken

Op voorhand heeft de gemeente Utrecht met I Did afspraken gemaakt over het resultaat en het proces. Afspraken over het resultaat zijn gemaakt op hoofdlijnen, waar het vraagstuk voorop staat: *‘hoe creëer je duurzame voortuitgang voor die mensen die aan het werk moeten’* (Respondent 4). Het gaat om het maatschappelijke effect dat mensen een positieve ontwikkeling doormaken ten aanzien van arbeidsparticipatie. Zo bestaan uiteenlopende gradaties waarin iemand zich kan ontwikkelen. Deze bepalen in welke mate iemand geschikt is om uit te stromen naar een reguliere baan. De gemeente Utrecht stelt geen hard criterium dat een x aantal mensen verplicht moet uitstromen. Het is wel de gezamenlijke doelstelling om zoveel mogelijk arbeidsbeperkten uit te laten stromen. In kader van de pilot noemt respondent 4 het een *‘zoektocht’* om te kijken of de aanpak van I Did daadwerkelijk effect heeft op het activeren van mensen. Daarnaast maken I Did en de gemeente Utrecht afspraken hoe ze bevindingen in het proces vastleggen. Indien een medewerker aan het eind van het traject niet kan uitstromen, dan vraagt de gemeente een advies aan I Did voor de vervolgstap van de kandidaat. Onderstaand citaat geeft aan hoe de gemeente Utrecht met I Did afspraken overeenkomt hoe het resultaat wordt vastgelegd:

“Ik ga niet bedenken ondernemer dit is te kwantificeren. Ik ga dat samen met die ondernemer doen. Ik ga vragen ‘wat kun jij kwantificeren. Waarop mag ik jou afrekenen over een half jaar of over een jaar?’” (Respondent 4)

Motiveringen en commitment

De gemeente Utrecht houdt nauw contact met I Did over de voortgang van de aanpak. Het uitgangspunt is dat de onderneming de doelgroep op weg helpt naar economische zelfstandigheid. Hierbij heeft de sociaal ondernemer zich op voorhand aan zijn plan gecommitteerd. Daarnaast wordt de ondernemer ingeschat op zijn betrokkenheid bij de doelgroep. Respondent 4 spreekt van *‘gezond verstand gebruiken’* en respondent 6 gaat af op *‘intuïtie’*. De vraag speelt namelijk of de ondernemer oog heeft voor een veilige

werkomgeving; de doelgroep omgangsvormen wil bijleren; rekening houdt met achtergrond van mensen. De gemeente wil voorkomen dat de doelgroep wordt ingezet als gesubsidieerde werkracht en via de draaideur weer bij de gemeente terecht komt. Onderstaand citaat geeft aan dat de betrokkenheid van de ondernemer van belang is voor het maatschappelijke rendement:

“Kijk als een sociale ondernemer echt betrokken is en echt oprecht is, dat voelen de mensen heel goed aan hoor. Vooral de doelgroep waar wij mee te maken hebben. Respect, hoe je ze behandelt, hoe je naar ze kijkt. Het is zo belangrijk dat je daar wel feeling mee hebt. Ik zie dat dat echt de grootste meerwaarde is van I Did. De betrokkenheid, de laagdrempeligheid, veilig gevoel, en mensen begeleidt, coacht heel stapsgewijs.” (Respondent 6)

Procesbegeleiding

De pilot is opgezet voor trajecten van een half jaar. Gedurende de pilot wordt continu gecommuniceerd en gereflecteerd op ontwikkelingen. De evaluatie kenmerkt betrokkenheid vanuit de gemeente. Respondent 6 geeft aan dat de gemeente in een leerproces zit met I Did. Er worden ervaringen gedeeld over de aanpak en vervolgstappen geformuleerd. De gemeente Utrecht geeft de onderneming ruimte om tot resultaten te komen. Maar ze erkent ook het risico dat investeringen mogelijk niet leiden tot gewenste uitkomsten. Zo kunnen opvattingen uiteenlopen in welke mate de aanpak bijdraagt aan het arbeidsmatig perspectief van de doelgroep. Punt van onderhandeling is de verlenging of beëindiging van trajecten. Onderstaand citaat geeft inzicht in het leerproces van de gemeente en de sociale onderneming:

“Wat is de vervolgstap. Wat zijn de knelpunten. Wat zijn de ontwikkelpunten. Want als je iets nieuws begint loop je tegen allerlei dingen. We merken bijvoorbeeld dat we allemaal erg enthousiast zijn, maar dat het in praktijk toch lastig blijkt.” (Respondent 6)

Impactmeting

De aanpak van I Did wordt enerzijds geëvalueerd aan de hand van concrete resultaten, zoals diploma's en uitstroomcijfers. Aan de andere kant worden ook bevindingen uit het proces geëvalueerd en gerapporteerd. Zo wordt aan I Did gevraagd een advies te geven over de vervolgstap van de kandidaat. Zowel het resultaat als de ervaringen met de aanpak bepalen in welke mate de activiteiten geslaagd zijn. De gemeente (Respondent 4) erkent dat meerwaarde gerealiseerd wordt in het proces, zoals geluksgevoel, mate van zelfstandigheid, werknemersvaardigheden, kansen op de arbeidsmarkt. Deze opbrengsten worden echter voor de gemeente relevant als ze meetbaar worden gemaakt. De beleidsafdeling dient zich tegenover het politiek college namelijk te verantwoorden over de resultaten. Onderstaand citaat geeft inzicht in de beperkingen van het meten van maatschappelijke effecten:

“Die diploma’s zijn heel mooi meetbaar. Een diploma kun je afvinken dat is een ja of een nee. Hij wordt ingewikkelder als je het hebt over andere vormen van maatschappelijke impact, worden mensen gelukkiger?; worden mensen zelfstandiger? Krijgen mensen meer werknemersvaardigheden? Een grotere kans op de arbeidsmarkt?” (Respondent 4)

4.2.1.3 Voor- en nadelen van gekozen evaluatiebenadering gezien overdrachtsvorm

De gemeente Utrecht heeft de opdracht maatschappelijk aanbesteed. I Did is op voorhand beoordeeld naar de aanpak en een zelfvoorzienend verdienmodel. Daarna is de pilot van start gegaan. De aanpak van I Did is geëvalueerd volgens een hybride model.

Het hybride evaluatiemodel heeft als voordeel dat het vraagstuk centraal staat en de gemeente geen uitvoeringsopdracht geeft aan de I Did. De sociaal ondernemer hoeft zich niet alleen te concentreren op de ‘harde’ opbrengsten van de uitstroomcijfers en diploma’s, maar kan de effecten op de gebruikers van de voorziening naar voren brengen, doordat de evaluator betrokken is bij het proces. Daarnaast kan de gemeente leerervaringen uit wisselen en kennis delen over de aanpak. Het commitment en de betrokkenheid van de sociaal ondernemer komen op deze wijze naar voren. Aan het einde van een traject wordt gevraagd inbreng van de sociaal ondernemer om te adviseren over de vervolgstap van de kandidaat.

Daar staat tegenover dat de gemeente het lastig vindt om alle maatschappelijke effecten te meten. Niet alle opbrengsten laten zich goed vastleggen in meetbare gegevens. De resultaten zijn van belang voor de verantwoording. Daarnaast is deze samenwerking tot stand gekomen in de vorm van een pilot. De gemeente lijkt in te zetten op dit instrument om initiatieven aan zich te binden. De pilot geeft echter geen zekerheid voor de continuering van de activiteiten op lange termijn, maar biedt voor beide partijen wel ruimte om maatwerk toe te passen.

4.2.2 The Colour Kitchen

Subcase The Colour Kitchen biedt werkplekken voor jongeren uit de Wajong en de bijstand. Deze onderneming heeft meerdere vestigingen in Nederland. De case richt zich op de vestiging van de The Colour Kitchen in Utrecht.

4.2.2.1 Vorm van taakoverdracht

Maatschappelijke aanbesteding

Net als bij de voorgaande subcase is de opdracht aan The Colour Kitchen via een maatschappelijke aanbesteding tot stand gekomen. The Colour Kitchen heeft een aanpak via een businesscase ingediend om werkloze jongeren aan het werk te helpen. De gemeente heeft vervolgens de businesscase beoordeeld op het verdienmodel en de aanpak ten aanzien van het vraagstuk. Nadat de businesscase werd goedgekeurd is de gemeente Utrecht met

The Colour Kitchen een pilot gestart. Onderstaat citaat geeft inzicht in de werkwijze van de Gemeente Utrecht:

“Als je die vraag neerlegt, we doen dat niet alleen bij sociaal ondernemers, maar ook bij ondernemers. Dan kom je tot ontdekking, die uitdaging wordt al opgepakt. Dus dat maakt het interessant. Zij komen met antwoorden op vragen, maar zij komen ook met vragen waar wij nog geen antwoord op hadden. Dat spel is voor ons heel boeiend.” (Respondent 4)

Om deze werkwijze toe te passen dient het politiek college voldoende kaders te scheppen om het experiment aan te gaan. Bij de gemeente Utrecht werken afdelingen integraal en multidisciplinair samen om initiatieven op waarde te schatten en ze te verbinden aan gemeentelijke beleidsdoelstellingen.

Aanbestedingsregels

De gemeente Utrecht maakt geen onderscheid tussen reguliere en sociale ondernemingen. De gemeente dient aanbieders gelijk te benaderen in kader van de aanbestedingswetgeving. Op basis van de businesscases wordt het aanbod beoordeeld in een maatschappelijke aanbesteding.

Social return

De gemeente Utrecht hanteert in de aanbestedingsprocedure het aanvullende criterium van social return bij inkoopopdrachten. Op die manier kunnen marktpartijen alleen een aanbod doen als een bepaald percentage van het personeelsbestand bestaat uit mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Hoe een aanbieder invulling wilt geven aan social return, zoals via dienstverbanden of detachering, laat de gemeente aan de aanbieder zelf over.

Respondenten 4 en 5 geven aan dat er een ‘vliegwiel’ kan ontstaan wanneer reguliere aanbieders hun social return verplichting invullen door diensten af te nemen van sociaal ondernemers. In het onderstaande citaat wordt dit verduidelijkt:

“Stel je hebt 5000 euro social return verplichting, dat kun je bijvoorbeeld koppelen aan een sociaal ondernemer die de catering voor jou gaat doen. Bij wijze van The Colour Kitchen, dan hebben zij de opdracht. Die ondernemer heeft dan weer zijn social return ingevuld. Dat kan echt wel goed werken, als je op die manier ook opdrachten genereert.” (Respondent 5)

Hoewel social return een positief effect kan hebben op de inzet van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, geeft respondent 7 aan dat er verdringingseffecten kunnen optreden voor zittend personeel. Om aan de social return verplichting te voldoen moeten ondernemingen namelijk hun personeelsbestand vullen met mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Onderstaand citaat verduidelijkt dit:

“Dus je ziet soms een hele perverse situatie ontstaan. Gaan we daarmee niet de bestaande arbeidsmarkt mee verstoren en ontstaat daardoor niet een nieuwe doelgroep die daardoor thuis komt te zitten?” (Respondent 7)

Subsidievoorzieningen

De gemeente Utrecht biedt faciliteiten voor ondernemingen, zoals een opstart- of opschalingssubsidie. Ook kunnen scholings- en begeleidingskosten worden gefinancierd. Het betekent echter niet dat sociale ondernemingen doorlopend gesubsidieerd worden door de gemeente. In onderstaand citaat komt naar voren dat de gemeente Utrecht sociale ondernemingen als reguliere marktpartijen beschouwd:

“Ik zie sociaal ondernemers wel gewoon als ondernemers en niet zo subsidie afhankelijk. Het is anders dan initiatieven en anders dan bestaande organisaties, die het erbij doen dat MVO [Maatschappelijke Verantwoord Ondernemen] of dat sociaal ondernemen. Dus het is wel een aparte doelgroep die ergens in dat spectrum zit.” (Respondent 5)

4.2.2.2 Gekozen evaluatiebenadering

De gemeente Utrecht evalueert de werkvoorziening van The Colour Kitchen volgens een hybride evaluatiebenadering. In de resultaten van dit onderzoek komen de volgende deelaspecten naar voren.

Resultaat en procesafspraken

Op voorhand heeft de gemeente Utrecht met The Colour Kitchen afspraken gemaakt over het resultaat en het proces. De gemeente eerst de aanpak van The Colour Kitchen beoordeeld. Jongeren kunnen bij The Colour Kitchen geactiveerd worden en maken met een opleiding meer kans maken op de arbeidsmarkt. In kader van de pilot wil de gemeente beoordelen of de aanpak van The Colour Kitchen daadwerkelijk een gewenst effect heeft op de doelgroep. Daartoe worden afspraken gemaakt hoe de ervaringen met de aanpak en de resultaten worden vastgelegd. In onderstaand citaat wordt aangegeven hoe de gemeente Utrecht afspraken maakt met The Colour Kitchen over het maatschappelijk rendement:

“We proberen in de contracten die we sluiten zo helder mogelijk de resultaten te benoemen. Stel, dat de helft van de mensen hun netwerk moet hebben uitgebreid doordat ze stage hebben gelopen. Dan wil ik ook dat die ondernemer kan aantonen dat het ook echt zo gebeurt.” (Respondent 4)

Motiveringen en commitment

De gemeente Utrecht onderhoudt met regelmaat contact over de ontwikkelingen van de kandidaten. De sociaal ondernemer heeft zich op voorhand aan zijn plan gecommitteerd. Daarbij wordt de ondernemer ingeschat op zijn betrokkenheid bij de doelgroep. De

gemeente wil voorkomen dat de doelgroep alleen wordt ingezet als gesubsidieerde werkracht. Onderstaand citaat geeft aan dat de motivatie en het commitment van de ondernemer van belang zijn voor de gemeente:

“Dat is ook waar we mee over in gesprek zijn ‘wat is je keuze?; wat is je intrinsieke motivatie om voor zo iemand uit je doelgroep te kiezen?’. Je moet wel echt voor iemand kiezen. Niet van het staat wel leuk in het jaarverslag. Maar we willen er geen tijd instoppen, niet die effort erin steken.” (Respondent 4)

Procesbegeleiding

Tijdens de pilot communiceren de gemeente en The Colour Kitchen regelmatig over de lessen en stappen die worden gemaakt. Hierbij wordt kennis en ervaring gedeeld over de effectiviteit van de formules. Punt van onderhandeling is de verlenging of beëindiging van een traject. Veel uitval is bijvoorbeeld een negatief signaal en positieve signalen komen binnen als de kandidaat plezier heeft in de werkzaamheden. De gemeente Utrecht wil de sociale onderneming de ruimte laten om tot resultaten te komen. In onderstaand citaat wordt benadrukt dat het gaat om een gezamenlijke ontdekkingstocht:

“Juist bij mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, daar duurt het lang voordat die mensen aan het werk zijn. Dus je moet ook bereid zijn een pilot in de tijd lang te laten duren. Het geeft ook een risico natuurlijk, want je weet het niet. Je weet helemaal niet zeker of dit ook echt de weg is.” (Respondent 4)

Impactmeting

De opbrengsten van The Colour Kitchen worden enerzijds gerapporteerd aan de hand van concrete resultaten, zoals horeca-diploma's, stageplekken en uitstroomcijfers naar een betaalde baan. Aan de andere kant worden de bevindingen van de kandidaten gepresenteerd. The Colour Kitchen levert een impactrapport op. In het rapport komen de maatschappelijke baten voor de doelgroep op diverse terreinen in beeld. Het gaat bijvoorbeeld om de effecten op persoonlijk vlak, zoals de dagbesteding van een jongere en ontwikkelingen in de woonsituatie, alsmede werknemersvaardigheden, zoals op tijd komen en samenwerken met collega's. Het impactrapport is een concreet instrument om de opbrengsten inzichtelijk te maken. De gemeente Utrecht gebruikt het impactrapport, naast de uitstroompercentages, als verantwoordingsdocument richting het college. In onderstaand citaat komt naar voren hoe het impactrapport door The Colour Kitchen wordt ingezet om de maatschappelijke opbrengsten te onderbouwen:

“We hebben die resultaten gebruikt om onze impact te onderbouwen richting de gemeente. Je merkt wel dat het dan heel concreet wordt. Daar hebben we ook de resultaten voor specifiek voor de gemeente Utrecht. En die hebben ook weer gediend als referentiekader

voor de doelen die gesteld worden. Dus de doelen liggen dicht bij de resultaten.”
(Respondent 7)

4.2.2.3 Voor- en nadelen van de gekozen evaluatiemethode gezien overdrachtsvorm?

De gemeente Utrecht heeft de opdracht aan The Colour Kitchen maatschappelijke aanbesteed. The Colour Kitchen is in eerste instantie beoordeeld op hun aanpak en verdienmodel. Daarna is een pilot met de onderneming gestart. De aanpak van The Colour Kitchen is geëvalueerd volgens een hybride model.

Het hybride model biedt de gelegenheid dat de gemeente geen uitvoeringsopdracht geeft aan The Colour Kitchen, maar hulp vraagt bij de aanpak van een maatschappelijk probleem. De opgave is breed geformuleerd, waardoor er ruimte is voor invulling namens de sociale onderneming. De activering van de doelgroep is van belang voor de waardering van de aanpak. Daarnaast is in het hybride model ruimte om aspecten zoals het commitment van de ondernemer en de speciale aandacht voor de doelgroep in beeld te brengen. De evaluator is actief betrokken in het evaluatieproces. Hierdoor wordt ook kennis en ervaring gedeeld over de effectiviteit van de aanpak. ‘Zachte’ resultaten zoals de effecten op de doelgroep worden door de onderneming onderbouwd met een impactrapport. Het impactrapport van The Colour Kitchen biedt de gemeente een instrument om de resultaten politiek te verantwoorden.

In deze casus gaat het om een pilot. Het experimentele gehalte biedt de gemeente en de sociale onderneming de ruimte om nieuwe werkwijzen uit te proberen. De pilot geeft echter geen zekerheid aan de onderneming om de maatschappelijke activiteiten op lange termijn te continueren. Daarnaast is de vraag of een impactrapport, waarin zowel maatschappelijke effecten als kwantitatieve gegevens worden gepresenteerd, voldoende gewicht geven in de verantwoording.

4.3 Gemeente Amsterdam – De Prael

Deze case gaat over de samenwerking tussen de gemeente Amsterdam en De Prael. De Prael is een bierbrouwerij en horecagelegenheid waar mensen met een psychiatrische achtergrond werken. Voorheen werd deze doelgroep vanuit zorginstellingen en woonvoorzieningen bij De Prael geplaatst. Door de transitie van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) in 2015 ligt die verantwoordelijkheid nu bij de gemeente. De Prael heeft het werkproces zo ingericht dat de doelgroep veilig en onder begeleiding kan werken. Daarnaast volgen de medewerkers van De Prael een horeca-opleiding.

4.3.1 Vorm van taakoverdracht

Reguliere aanbesteding

De gemeente Amsterdam heeft aan De Prael de opdracht verleend om mensen met een arbeidsbeperking naar werk toe te begeleiden en werkplekken te bieden in het kader van arbeidsmatige dagbestedingen. Respondent 13 geeft aan dat elk jaar wordt onderhandeld over de aantallen en de prijs. Hetgeen wordt vastgelegd in formele jaarcontracten. Onderstaand citaat benadrukt dat de onderhandelingsruimte smal is, wanneer het gaat om de reguliere vorm van aanbesteden:

“Ze betalen voor die werkplekken en daar hebben we een aanbesteding mee lopen. Daar moet je je voor inschrijven. Wij hadden natuurlijk al die contracten met al die instanties. Dus voor een groot gedeelte is het overgezet. Dat is vrij pijnloos gegaan. En dan onderhandel je over de prijs. En de aantallen. Dat klinkt alsof er enige speelruimte is. Maar dat is meer een gegeven.” (Respondent 13)

Aanbestedingsregels

Wanneer een opdracht op de markt wordt gezet valt dat onder de aanbestedingswetgeving. Er mogen geen voorkeursposities ontstaan voor bepaalde aanbieders (Respondent 9). Op basis van deze regelgeving wordt geen onderscheid gemaakt tussen een sociale onderneming als De Prael en een ander re-integratiebedrijf of aanbieder van dagbesteding. De gemeente dient namelijk te zorgen voor een open en transparante markt voor alle aanbieders. Onderstaand citaat geeft aan dat de gemeente bepaalde aanbieders niet zomaar kan begunstigen:

“Je moet blijven waken dat je niet aan concurrentievervalsing doet. Je moet de andere bedrijven ook recht in de ogen kunnen blijven kijken. Dat er normale marktomstandigheden zijn waaronder de concurrentie plaatsvindt” (Respondent 9)

Social return

De gemeente Amsterdam hanteert het aanvullende criterium *social return* in de aanbestedingsprocedure voor inkoopopdrachten. Hierbij dient een bepaald percentage van de medewerkers bij de aanbieder te bestaan uit mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Via social return kan de gemeente Amsterdam meer werkgelegenheid creëren voor deze doelgroep. Onderstaand citaat verduidelijkt hoe de gemeente Amsterdam social return wil inzetten voor haar inkoopopdrachten:

“De achterliggende gedachte daarbij is dat je als gemeente ook zelf veel inkoopt. Waarom zou je dat, daar waar mogelijk, niet bij een sociale firma doen. Als je die toch zo belangrijk vindt, vanwege de bijdrage die ze hebben. Dan is het ‘wat leveren die sociale firma’s voor diensten?’ en ‘heeft de gemeente daar zelf ook behoefte aan?’. Dat is lang niet in alle gevallen. Maar soms ook wel. En dan kijk je hoe je het gemeentelijk inkoopapparaat zo ver kan krijgen dat ze meer bij sociale firma’s uitkomen.” (Respondent 9)

Ook de sociaal ondernemer van De Prael (Respondent 13) ziet de mogelijkheden van social return op termijn. Zo zou De Prael een gedeelte van het personeel kunnen detacheren bij bedrijven die aan een social return verplichting moeten voldoen. In onderstaand citaat komt naar voren hoe de ondernemer deze mogelijkheden inschat:

“Ik zou bijvoorbeeld een aantal dienstverbanden van begeleidend personeel willen laten financieren door bedrijven in de Zuid-As. Die iets moeten met die 5% regeling, zovan ‘ik adopteer De Prael’” (Respondent 13)

Tussenvorm ‘sociale firma’

Op het moment van onderzoek heeft de gemeente Amsterdam nieuw beleid opgesteld rondom *sociale firma’s*. De Prael was hier nog geen onderdeel van. Hier wordt kort toegelicht welke mogelijkheden deze tussenvorm biedt in de benadering van sociale ondernemingen gericht op arbeidsparticipatie. Een sociale firma definieert de gemeente als volgt:

“Een sociale firma is een onderneming die zich richt op zowel bedrijfseconomische continuïteit en/of winstgevendheid als op het creëren van plekken voor arbeidsmatige dagbesteding en/ of werk voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt.”
(Beleidsdocument 4, p.5)

De gemeente Amsterdam beoogt met dit beleid kostenbesparingen te realiseren door voormalige SW-bedrijven en initiatieven van ondernemers meer zelfstandig en zelfvoorzienend te laten opereren. De gemeente wilt hiermee bereiken dat voormalige SW-bedrijven minder subsidie-afhankelijk worden en nieuwe initiatieven aan zich binden.

Initiatiefnemers kunnen een businesscase indienen met een aanpak gericht op de re-integratie van langdurig werklozen.

Ook De Prael werd door de respondenten (9, 10, 11) als sociale firma gezien. De gemeente wil deze sociale firma's gaan benutten voor haar inkoopopdrachten. Onderstaand citaat geeft aan dat sociale firma's als aparte tak binnen het spectrum van sociaal ondernemerschap beschouwd kunnen worden:

“Dus als Amsterdam zijnde omarmen we het hele fenomeen van sociaal ondernemerschap, maar we noemen sociale firma's als een aparte tak daarbinnen. Daar hebben we zelfs een definitie voor in percentages.” (Respondent 11)

Deze firma's zijn specifiek gericht op het creëren van werkplekken voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Sociale ondernemingen die zich bijvoorbeeld richten op de vermindering van CO2-uitstoot, maar niet met deze doelgroep werken, worden niet tot de groep van sociale firma's gerekend.

Subsidievoorzieningen

De gemeente Amsterdam biedt vanuit het nieuwe beleid rondom sociale firma's faciliteiten voor beginnende initiatieven, zoals een opstartsubsidie of investering voor een passende werkomgeving (Respondent 10 en beleidsdocument 4). In het geval van de Prael werden bijvoorbeeld de begeleidings- en scholingskosten gedekt door de gemeente.

4.3.2 Gekozen evaluatiebenadering

De gemeente Amsterdam evalueert de activiteiten van De Prael volgens een conventionele evaluatiebenadering. In de resultaten komen deelaspecten van deze benadering naar voren.

Resultaatoriëntatie

Voor de gemeente Amsterdam staat voorop dat mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt naar een betaalde baan uitstromen. Daarnaast vraagt de gemeente het bedrijfsproces zo in te richten dat het geschikt is voor de doelgroep. Met De Prael zijn individuele contracten afgesloten per 'klant'. De contracten zijn een jaar geldig. Na het jaar worden de contracten geëvalueerd. Hierbij wordt vastgesteld in welke mate iemand kan uitstromen naar een reguliere baan. Wanneer een baan niet geboden kan worden bij De Prael, dan heroverweegt de gemeente de plaatsing van kandidaten. Onderstaand citaat geeft inzicht in het afwegingskader van de gemeente Amsterdam:

“Als die betaalde baan niet geboden kan worden in De Prael, omdat het organisatorisch of zijn verdienmodel dat niet toestaat. Dan is het inderdaad een dilemma van gaan we het doen, dan kan die langer in die dagbesteding zitten of gaan we het niet doen dat we hem een

opleiding geven dat die ergens anders wel aan de slag kan. En dat soort afwegingen moeten er dus gemaakt worden.” (Respondent 9)

Metingen

Bij de eindevaluatie worden de re-integratietrajecten van De Prael beoordeeld op de hoeveelheid mensen die uitstromen naar een betaalde baan. Daarnaast zijn individuele werknemers gekoppeld aan een klantmanager vanuit de gemeente. Deze klantmanagers beoordelen aan de hand van gemeentelijke criteria in welke mate de werkactiviteiten bijdragen aan de economische zelfstandigheid van de kandidaten. Op deze manier meet de gemeente Amsterdam zowel de uitstroomresultaten, als de individuele stappen die een cliënt zet naar economische zelfstandigheid. De individuele ontwikkelingen ten aanzien van het re-integratieproces worden in dossiers bijgehouden. Deze dossiers worden bijgehouden ter documentatie voor de gemeente (Respondent 10). De gemeente Amsterdam kijkt naar de geboden arbeidsplaatsen per organisatie. Onderstaand citaat geeft aan dat de gemeente Amsterdam investeert vanuit een bepaald rekenmodel:

“Voor ons zijn het liefst betaalde banen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt of plekken voor arbeidsmatige dagbesteding. Die vertaling maak je dan. Per 10.000 euro moet het zoveel plek opleveren.” (Respondent 11)

Binnen de gemeente Amsterdam wordt nu nagedacht over een meetformule voor maatschappelijke effecten. Volgens respondent 13 zijn er verschillende baten in het leerproces van de doelgroep, zoals de omgang met salaris en de omgang met een werkgever als autoriteit. Daarnaast biedt de opleiding perspectief op arbeidsmogelijkheden. In onderstaand citaat geeft de gemeente aan dat het vooralsnog opzoek is naar een geschikt model om de maatschappelijke effecten te meten:

“Het is ook nog heel erg zoeken. Wij als gemeente, maar dat geldt voor alle gemeenten in het land, is het altijd heel erg zoeken naar hoe je effect meet. [...] Maar je maatschappelijke effect is dat je minder uitkeringen hebt, wellicht minder gezondheidszorg nodig op termijn. Er is meer veiligheid op de straat. Nou zo kun je nog wel zes andere dingen bedenken. Dat is een verhaal. Hoe je dat nou gaat meten?” (Respondent 11)

Monitoren en beoordelen

De klantmanagers evalueren de individuele ontwikkelingen van de werknemers. Deze ontwikkelingen worden bijgehouden in dossiers. Op basis daarvan kan de gemeente bepalen in welke mate iemand in staat is uit te stromen naar een reguliere baan. De gemeente beoordeelt dit aan de hand van eigen criteria bedoeld ter registratie van de ontwikkelingen van de ‘klant’. De maatschappelijke prestaties van De Prael worden nadrukkelijk beoordeeld op de vaste dienstverbanden die de onderneming kan aanbieden en in welke mate De Prael

een veilige werkomgeving kan bieden voor de doelgroep. Onderstaand citaat geeft aan hoe de gemeente de toegevoegde waarde van de Prael per klant beoordeelt:

“Dat moet je per individu beoordelen of dat voor deze persoon op dat moment de meeste toegevoegde waarde heeft. Het is ook een investering die je als gemeente doet in de persoon. Hoe zorg je dat die persoon de weg naar economische zelfstandigheid het snelst kan afleggen. Misschien is het naast de dagbesteding ook het volgen van een opleiding. Misschien is het ook wel wat anders.” (Respondent 10)

4.3.3 Voor- en nadelen van gekozen evaluatiebenadering gezien overdrachtsvorm

De opdracht aan de Prael is via een reguliere aanbesteding tot stand gekomen. De gemeente Amsterdam koopt jaarlijks re-integratietrajecten in bij De Prael. In het aanbod wordt geen onderscheid gemaakt met andere aanbieders van re-integratietrajecten. Met het nieuwe beleid rondom *sociale firma's* geeft de gemeente Amsterdam erkenning aan werkvoorzieningen die een eigen inkomsten genereren. De bedoeling is om deze re-integratiebedrijven minder afhankelijk te maken van subsidieverlening. De Prael zou in het nieuwe beleid ook tot een sociale firma worden gerekend. De opdracht wordt geëvalueerd volgens een conventioneel evaluatiemodel.

Een conventionele benaderingswijze biedt als voordeel dat het een bepaalde kwaliteitscriteria geeft om een passende werkomgeving te bieden voor een kwetsbare doelgroep. Daarnaast kan de gemeente Amsterdam streven naar uitstroomresultaten bij de Prael. Het conventionele evaluatiemodel is passend zolang de Prael voldoende inkomsten genereert om deze werkplekken te kunnen aanbieden.

De conventionele methode kent beperkingen als de toegevoegde waarde van De Prael alleen wordt uitgedrukt naar het aantal betaalde dienstverbanden. De ontwikkeling van de doelgroep wordt nu afgemeten aan de hand van gemeentelijke kwalificaties. De ontwikkelingen per individu dienen ter dossierkennis voor de gemeente. Aspecten zoals het zelfvertrouwen, plezier op het werk, omgang met autoriteit, zingeving en leerervaringen van de doelgroep worden niet benut om de algehele meerwaarde van De Prael te duiden.

4.4 Gemeente Amsterdam – MidWest

Naast de cases werkvoorziening is onderzoek gedaan naar een case wijkaanpak. Deze case is onderzocht bij de gemeente Amsterdam. De case gaat over de samenwerking tussen de wijkonderneming MidWest en de gemeente Amsterdam. MidWest is gelegen in een achterstandsbuurt in Amsterdam. In deze buurt was sprake van overlast, criminaliteit en verloedering. Met name rondom een leegstaand schoolgebouw concentreerde zich ongewenste activiteiten. Actieve buurtbewoners betrokken het oude schoolgebouw de wijk nieuw leven in te blazen. In samenwerking met de gemeente heeft Midwest het beheer

gekregen van dit pand. De onderneming organiseert tegenwoordig activiteiten voor wijkbewoners en verhuurt de locatie aan creatieve ondernemers en flexwerkers uit de buurt.

4.4.1 Vorm van taakoverdracht

Maatschappelijke aanbesteding

De gemeente Amsterdam is een pilot gestart met MidWest voor het eigenbeheer van een voormalige schoolgebouw. Hiervoor heeft de gemeente via een maatschappelijke aanbesteding het gebouw in beheer gegeven aan MidWest. De gemeente Amsterdam heeft met MidWest een gebruikersovereenkomst afgesloten. De overdracht van dit gebouw past in de bredere beleidscontext van de wijkaanpak om wijkondernemingen in Amsterdam-West uit te nodigen en te faciliteren (Beleidsdocument 7). Hierbij vraagt de gemeente aan actieve buurtbewoners en sociale ondernemers om een *businesscase* in te dienen om het leefklimaat van buurten in Amsterdam-West te verbeteren. Zodoende heeft het voormalige schoolgebouw een nieuwe bestemming gekregen. Onderstaand citaat geeft uitdrukking aan deze vernieuwende werkwijze bij de gemeente Amsterdam:

“Met alleen geld kom je er niet. Het gaat ook om een manier van werken, innoveren van je aanpak, ook mensen zelf in hun kracht zetten. Maar mensen empoweren door mensen zelf dingen te laten doen. Dat mensen hun eigen problemen ervaren en oplossen.” (Respondent 12)

Tussenvorm ‘de wijkonderneming’

De gemeente Amsterdam heeft in de beleidsnota ‘vertrouwen in de stad’ (Beleidsdocument 7) drie criteria gesteld om als een wijkonderneming te worden aangemerkt. Wanneer het initiatief aan deze criteria voldoet, dan kan het gebruikmaken van een opstartsubsidie. Het eerste criterium is dat het om initiatieven van wijkbewoners gaat die gericht zijn op de verbetering van het leefklimaat in Amsterdam-West. Hierbij moet sprake zijn van een economisch verdienmodel en eventuele winsten moeten terugvloeien naar de wijk. Het tweede criterium is het criterium van vrije toegang. Dat wil zeggen dat de plek niet door één groep geclaimd mag worden en voor iedereen vrij toegankelijk is. Ten derde dient er ‘mentaal’ eigenaarschap te ontstaan. Bij dit criterium zorgt de gemeente voor juridische afdekking van de overdracht. De ondernemer investeert namelijk tijd, energie, en middelen in de wijkonderneming en de gemeente Amsterdam wilt dat deze inzet beklijft. Onderstaand citaat geeft aan waarom deze criteria een waarborg vormen voor zowel de gemeente als sociaal ondernemer:

“Deze drie kenmerken zijn cruciaal om enerzijds publieke middelen verantwoord in te zetten in meer private ondernemingen en anderzijds om particulieren uit te nodigen tot investeringen en te waarborgen dat hun inzet beklijft in de wijk en rendabel is voor henzelf.” (Beleidsdocument 7, 2012, p.7)

In de beleidsnota (Beleidsdocument 7) wordt benadrukt dat het gaat om een wijkgerichte vorm van ondernemerschap en het gebied dat hiertoe behoort is begrensd tot Amsterdam-West. In onderstaand citaat wordt nog eens benadrukt dat definiëring via inhoudelijke criteria van belang is om een publiekrechtelijke legitimatie te geven aan de ondersteuning:

“Je moet het kunnen benoemen. Het moet ergens in de stukken staan. Er moet een democratische, publiekrechtelijke legitimatie aan gekoppeld worden. Al dan niet te vatten in wetgeving. Dan moet je het kunnen vastpakken, afbakenen en structureren. Dus als er stappen ontstaan voor een sociaal ondernemer, dan moet eerst worden vastgesteld ‘wat is een sociaal ondernemer?’. Het wordt pas belangrijk als er ook publieke middelen aangekoppeld gaan worden.” (Respondent 12)

Behalve beleidskaders, dient de gemeentelijke organisatie erop ingericht te zijn dat de initiatieven multidisciplinair op waarde kunnen worden geschat. Zo werkt de afdeling van wijkaanpak samen met de afdeling vastgoed om het eigenbeheer mogelijk te maken. Onderstaand citaat laat zien hoe de samenwerking er intern uitziet:

“Bij de gemeente was dat dan de wijkaanpak club en DMO [Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling]. De DMO had alle voormalige schoolgebouwen, de maatschappelijke gebouwen. Dus vandaar dat zij ook aan tafel zaten. [...] Toen zijn we gaan denken ‘wat willen we met dit schoolgebouw en in hoeverre kunnen we daar beleid op maken vanuit de gemeente’.” (Respondent 12)

Subsidievoorzieningen

Wijkondernemingen in Amsterdam West kunnen gefaciliteerd worden met subsidies, zoals een eenmalige opstartsubsidie (beleidsdocument 8) of gelden voor de uitvoering van een haalbaarheidsonderzoek (Respondent 14). Het uitgangspunt is echter niet om dat wijkondernemingen structureel te subsidiëren. De wijkondernemingen opereren in zelfbeheer en werken binnen twee jaar naar een subsidieonafhankelijke status. Onderstaand citaat benadrukt dat het uitgangspunt is om de wijkondernemingen zelfstandig te laten opereren:

“Waarbij burgers ook zelfstandig zo’n project kunnen draaien. Dus niet dat er continu subsidie bij moet, maar hoe kunnen ze dat nou zelfvoorzienend maken. Dat was het uitgangspunt.” (Respondent 12)

4.4.2 Gekozen evaluatiebenadering

De gemeente Amsterdam evalueert de wijkaanpak van MidWest volgens een hybride evaluatiebenadering. In de resultaten van dit onderzoek komen de volgende deelaspecten naar voren.

Resultaat en procesafspraken

Met de pilot wilde de gemeente Amsterdam onderzoeken hoe het zelfbeheer van een publiek gebouw kon worden overgelaten aan bewoners. In de beginfase werd het verdienmodel beoordeeld, waarbij de afspraak werd gemaakt dat MidWest na twee jaar zelfvoorzienend zou opereren. In de beoordeling heeft de gemeente meegewogen dat de maatschappelijke missie en visie een *‘wezenlijk onderdeel vormen van de bedrijfsformule’* (beleidsdocument 8). Hetgeen wil zeggen dat MidWest zijn maatschappelijke missie om bewoners in de wijk van dienst te zijn nadrukkelijk terug laten komen in de dagelijkse activiteiten. Om de financiële voortgang te evalueren vraagt de gemeente jaarlijks om de begroting en jaarverslagen. Uitgangspunt is dat de koers naar financiële zelfstandigheid wordt doorgepakt. Ten opzichte van de maatschappelijke effecten, zoals de impact van buurtactiviteiten; de tevredenheid van bewoners; sociale binding met de buurt; veiligheidsgevoel in de wijk, heeft MidWest afspraken gemaakt hoe de bevindingen worden vastgelegd.

Motiveringen en commitment

Vanuit het beleid voor de wijkaanpak geeft gemeente Amsterdam erkenning aan de meerwaarde van wijkondernemingen. De gemeente Amsterdam neemt hiervoor een grondhouding in die uitgaat van *‘vertrouwen in de lokale kennis en expertise van de initiatiefnemers’* (Beleidsdocument 7). In het evaluatieproces komt naar voren dat de ondernemer blijk geeft van maatschappelijke inzet en ondernemende vaardigheden die voor de gemeente van belang zijn. Deze basis heeft ervoor gezorgd dat de gemeente vertrouwen had in de bekwaamheden van de ondernemer om het vraagstuk op te pakken. In onderstaand citaat komt dit naar voren:

“Dat maakt dus wel dat de gemeente mij kende. En dat de gemeente ook eigenlijk wel vertrouwen had in mij. Ze heeft ook [burgerinitiatief] opgericht; zij heeft een netwerk; kent veel mensen; en heeft bepaalde kwaliteiten. We vertrouwen haar wel.” (Respondent 14)

Respondent 12 geeft aan dat de bekwaamheid en het commitment van een initiatiefnemer van belang is, omdat de gemeente een risico neemt met de voorfinanciering van de wijkonderneming. De gemeente krijgt geen garanties over het maatschappelijke rendement van de inzet of welke investering de gemeente uiteindelijk kwijt zal zijn.

Procesbegeleiding

Tijdens de pilot werd via korte lijnen gecommuniceerd over de voortgang en ervaringen met de aanpak. Onderstaand citaat geeft inzicht in het leerproces van beide partijen:

“Want met MidWest zijn we dan echt aan het pionieren. Uitvinden; waar zit die spanning?; hoe kunnen we dat goed doen?; als we het zo doen, werkt het dan?; of moet je dat bijschaven?” (Respondent 12)

Een lastigheid die respondent 11 naar voren brengt is dat verschillende gemeentelijke afdelingen voortdurend opnieuw geïnformeerd moesten worden. Hetgeen kan leiden tot fragmentatie in de informatievoorziening. In het volgende citaat beschrijft respondent 11 deze uitdaging als volgt:

“Je kan dus met een club om de tafel zitten, past precies, gaan we doen. En het volgende moment kun je met een andere afdeling aan tafel zitten en die zegt ‘nee kan helemaal niet’. Dus dat is heel ingewikkeld.” (Respondent 14)

Typerend voor deze case is de betrokkenheid van de verantwoordelijk wethouder. Respondent 14 geeft aan dat de toenmalig wethouder de wijkaanpak had opgevoerd als politiek speerpunt. Tegenwoordig voert het nieuwe politiek college een ander beleid ten aanzien van vastgoed. Welke uitwerking dit uiteindelijk zal hebben op MidWest kon voor zover niet worden meegenomen in dit onderzoek. Stabiliteit blijkt voor de sociaal ondernemer een belangrijk uitgangspunt, omdat het verdienmodel anders niet meer overeind blijft. Onderstaand citaat verheldert dit:

“Nu is er een ander politiek college – dat geeft maar weer aan hoe belangrijk politieke framing is – die een andere opdracht heeft. Die willen en sociaal ondernemerschap stimuleren, meer mensen laten werken en veel vastgoed verkopen. Maar op onze voorwaarden. Dat is een ander soort grondhouding van hoe sociaal ondernemers erin zitten.” (Respondent 14)

Impactmeting

Voor de gemeente Amsterdam was het van belang om terugkoppeling te krijgen over de waardering van de activiteiten door de bewoners uit de wijk. Hiervoor zijn tevredenheidsonderzoeken uitgevoerd door de ondernemer (Respondent 12). Daarnaast worden verslagen gemaakt van buurtactiviteiten waarvoor subsidies zijn verleend. Er wordt aangegeven (Respondenten 14 en 11) dat het meten van impact een lastige opgave is, omdat de veronderstelde meerwaarde zich lastig laat uitdrukken in meetbare cijfers.

“Wij hebben wel, als je kijkt naar onze jaarrekening van vorig jaar en de projecten die we allemaal hebben gedaan. En hoeveel geld we hebben verdiend. Maar ook dat er een enorm

rendement is, als het gaat om je maatschappelijk rendement. Dat kun je niet in euro's of cijfers uitdrukken. Dat hebben we dan toch geprobeerd."

Respondent 14 geeft aan dat er een gat zit tussen de voorfinanciering en veronderstelde meerwaarde. Het is voor de gemeente van belang om de maatschappelijke resultaten, voor zover deze meetbaar zijn, vast te leggen. Deze gegevens dienen als verantwoordingsdocument voor de gemeentelijke organisatie. Hierbij geeft respondent 14 aan dat het met name een kwestie is van politieke wil of iets wel of niet te meten is. Het volgende citaat benadrukt dit:

"Om aan de achterkant en de voorkant te kunnen bewijzen of het wel of niet werkt. Dan is het dus echt de politieke wil 'we vinden dat we het kunnen meten en weten van de maatschappelijke meerwaarde van dit soort tussenvormen.'" (Respondent 14)

4.4.3 Voor- en nadelen van gekozen evaluatiebenadering gezien overdrachtsvorm

In deze case zijn de gemeente Amsterdam en MidWest gaan experimenteren met het eigenbeheer van een wijkvoorziening. De sociale onderneming heeft de opdracht gegund gekregen om een oud schoolgebouw te betrekken en het leefklimaat van de wijk te verbeteren. De gemeente Amsterdam heeft de activiteiten van Midwest naar een hybride model geëvalueerd.

Het voordeel van deze evaluatiebenadering is dat de effecten van de aanpak zichtbaar worden door de betrokkenheid van de gemeente in het evaluatieproces. De evaluatiebenadering gaf de mogelijkheid om leerervaringen en kennis te delen bij het zelfbeheer van een wijkvoorziening. In de evaluatiebenadering kwamen ook de bekwaamheden en het commitment van de ondernemer naar voren. Beide partijen hadden de grondhouding van een gezamenlijke ontdekkingsstocht voor het wijkbeheer van publieke voorzieningen. Naast de waarde uit het proces werden maatschappelijke resultaten onderbouwd met een effectrapportage van de bevindingen van buurtbewoners en wijktevredenheidsonderzoek. Deze instrumenten bieden de gemeente Amsterdam de mogelijkheid om de resultaten politiek te verantwoorden.

Nadelen betrekken zich op de overdrachtsvorm van een pilot. De sociale onderneming is gebaat bij stabiliteit van het beleid voor de continuïteit van de activiteiten. Of gemeten kan worden in welke mate de wijk verbetert lijkt een kwestie van politieke wil zijn. Een ander nadeel is de fragmentatie van de informatievoorziening wanneer meerdere beleidsmakers zijn betrokken in het evaluatieproces.

5. Vergelijking cases

In deze paragraaf wordt een vergelijking gemaakt tussen de cases. De vergelijking volgt aan de hand van de empirische deelvragen. Op basis van deze analyse komen de overeenkomsten en verschillen in de resultaten naar voren. Onderstaand is de analyse schematisch weergegeven:

	<u>Greenfox</u>	<u>I Did</u>	<u>The Colour Kitchen</u>	<u>De Prael</u>	<u>Midwest</u>
I. Wat zijn de vormen van taakoverdracht tussen gemeenten en sociale ondernemingen?					
Overdrachtsvorm	Reguliere aanbesteding	Maatschappelijke aanbesteding	Maatschappelijke aanbesteding	Reguliere aanbesteding	Maatschappelijke aanbesteding
	Aanbestedingsregels	Aanbestedingsregels	Aanbestedingsregels	Aanbestedingsregels	Aanbestedingsregels
	Social return	Social return	Social return	Social return	Social return
	Subsidiefaciliteiten	Subsidiefaciliteiten	Subsidiefaciliteiten	Subsidiefaciliteiten	Subsidiefaciliteiten

II. Hoe bepalen gemeenten de maatschappelijke meerwaarde van sociale ondernemingen?					
Deelaspecten	Conventioneel evaluatiemodel	Hybride evaluatiemodel	Hybride evaluatiemodel	Conventioneel evaluatiemodel	Hybride evaluatiemodel
Oriëntatie & waardenperspectief	Enkelvoudige resultaatorientatie	Resultaat- en procesafspraken	Resultaat- en procesafspraken	Enkelvoudige resultaatorientatie	Resultaat- en procesafspraken
Design & opbouw	Metingen	Motveringen en commitments	Motveringen en commitments	Metingen	Motveringen en commitments
Rol van evaluator	Beoordelaar	Procesbegeleiding	Procesbegeleiding	Beoordelaar	Procesbegeleiding
Feedback & communicatie	Rapportagevorm	Rapportagevorm	Interactieproces en impactmeting	Rapportagevorm	Interactieproces en impactmeting

III. Wat zijn de voor- en nadelen van de gekozen evaluatiemethoden gezien de type overdrachtsvormen?					
Voordelen	<ul style="list-style-type: none"> • Uitstroomresultaat draagt bij aan collegetargets • Inpassing gemeentelijk rekenmodel 	<ul style="list-style-type: none"> • Aanpak bij vraagstuk wordt geëvalueerd (maatwerk) • Ervaring- en kennisdeling • Effectmeting 	<ul style="list-style-type: none"> • Aanpak bij vraagstuk wordt geëvalueerd (maatwerk) • Ervaring- en kennisdeling • Effectmeting 	<ul style="list-style-type: none"> • Uitstroomresultaat draagt bij aan collegetargets • Registraties voor dossieropbouw • Inpassing gemeentelijk rekenmodel 	<ul style="list-style-type: none"> • Aanpak bij vraagstuk wordt geëvalueerd (maatwerk) • Ervaring- en kennisdeling • Effectmeting
Nadelen	<ul style="list-style-type: none"> • Geen inpassing maatschappelijke effecten / eenzijdig perspectief • Druk op verdienmodel sociale onderneming 	<ul style="list-style-type: none"> • Onvoorspelbaarheid uitkomsten • Gewicht effectmeting in publieke verantwoording • Behoeft experimentele ruimte (pilot) 	<ul style="list-style-type: none"> • Onvoorspelbaarheid uitkomsten • Gewicht effectmeting in publieke verantwoording • Behoeft experimentele ruimte (pilot) 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen inpassing maatschappelijke effecten / eenzijdig perspectief • Druk op verdienmodel sociale onderneming 	<ul style="list-style-type: none"> • Onvoorspelbaarheid uitkomsten • Gewicht effectmeting in publieke verantwoording • Behoeft experimentele ruimte (pilot)

5.1 Wat zijn de vormen van overdracht tussen gemeenten en sociale ondernemingen?

Bij alle onderzochte cases (Greenfox; I Did; The Colour Kitchen; De Prael; en MidWest) is de overdracht via opdrachtverlening tot stand gekomen. In het onderzoek komt een onderscheid naar voren tussen reguliere en maatschappelijke aanbestedingen.

Reguliere aanbestedingen komen voor bij twee cases werkvoorziening (Rotterdam, Greenfox; en Amsterdam, De Prael). Deze gemeenten kopen re-integratietrajecten in bij

deze sociale ondernemingen. Het aanbod van re-integratietrajecten wordt beoordeeld op de beste prijs/kwaliteit verhouding. Dit criterium volgt vanuit het inkoop- en aanbestedingsbeleid van deze gemeenten.

In vergelijking met de reguliere vorm van aanbesteding is bij drie andere cases (I Did; The Colour Kitchen; en Midwest) sprake van een maatschappelijke aanbesteding. De maatschappelijke aanbesteding gaat in de vorm van een pilot. De gemeente Utrecht (I Did en The Colour Kitchen) en de gemeente Amsterdam (MidWest) nodigen voor deze pilots initiatieven van sociaal ondernemers uit om oplossingen aan te dragen voor maatschappelijk vraagstukken. De gemeente Utrecht nodigt voor de werkvoorziening (I Did en The Colour Kitchen) initiatieven uit voor hulp bij de activering van langdurig werklozen. De gemeente Amsterdam nodigt bij de casus wijkaanpak (MidWest) initiatieven uit om de leefbaarheid in achterstandsbuurten in Amsterdam-West te verbeteren. Aanbieders kunnen oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken aandragen via een businesscase. Het aanbod wordt vergeleken op het plan van aanpak en de financiële zelfvoorziening. De politiek schept hiervoor beleidskaders om de pilots mogelijk te maken. De initiatieven worden door de gemeenten integraal benaderd waar ze van toevoeging zijn op de beleidsdoelstellingen.

Bij de vier casussen werkvoorziening (Greenfox; I Did; The Colour Kitchen; en De Prael) geven gemeenten aan dat aanbestedingsregels een beperking vormen om een onderscheid te maken tussen sociale en reguliere ondernemingen. Er mogen geen voorkeursposities tussen aanbieders ontstaan. De overheid draagt zorg voor een open en transparante markt bij de aanbesteding van overheidsopdrachten.

Naast de overdrachtsvorm via opdrachtverlening komt uit de resultaten naar voren dat alle vijf onderzochte cases (Greenfox; I Did; The Colour Kitchen; De Prael; MidWest) gebruikmaken van ondersteunende subsidies. De vier cases werkvoorziening (Greenfox; I Did; The Colour Kitchen; en De Prael) maken gebruik van subsidies die bepaalde onkosten vergoeden, zoals voor de begeleiding- en scholingskosten en investeringen voor een passende werkomgeving. Deze subsidies zijn voor een bepaalde duur beschikbaar en hebben niet het karakter van een structurele financiering. Als reden hiervoor geven deze gemeenten aan dat zij het risico lopen op precedentwerking bij langdurige financiering.

Naast deze ondersteunende subsidies zijn aparte subsidiemodaliteiten naar voren gekomen voor zogenaamde 'tussenvormen': de sociale firma en de wijkonderneming bij de gemeente Amsterdam. Tussenvormen zijn organisatievormen die gebruikmaken van een eigen inkomstenmodel en voor een gedeelte worden gesubsidieerd. De gemeente Amsterdam voert een nieuw beleid rondom de 'sociale firma' om voormalig SW-bedrijven te verzelfstandigen en initiatieven aan zich te binden gericht op de activering van langdurig werklozen. De gemeente Amsterdam beoogt hiermee SW-bedrijven voor een groter gedeelte zelfstandig inkomsten te laten verwerven, zodat deze werkvoorzieningen minder afhankelijk worden van gemeentelijke subsidies. De producten en diensten die deze firma's voortbrengen wil de gemeente Amsterdam gaan benutten voor haar inkoopbeleid.

Naast de sociale firma hanteert de gemeente Amsterdam een aparte subsidiemodaliteit voor de wijkonderneming (MidWest) in Amsterdam-West. De wijkonderneming kan gebruikmaken van een eenmalige opstartsubsidie onder de voorwaarde dat deze onderneming na twee jaar zelfvoorzienend opereert. Inhoudelijke criteria voor de wijkonderneming zijn opgenomen in de subsidieregeling. Deze criteria hebben betrekking op de vrije toegankelijkheid van de voorziening, organisatievorm, winstverdeling en de maatschappelijke missie als expliciet onderdeel van de bedrijfsformule. Deze criteria in een subsidieregeling geeft de ondersteuning van de wijkonderneming een publiekrechtelijke legitimatie.

5.2 Hoe bepalen gemeenten de maatschappelijke meerwaarde van de sociale ondernemingen?

De resultaten van dit onderzoek laten zien dat reguliere aanbestedingen (Greenfox en De Prael) volgens een conventioneel model worden geëvalueerd en de maatschappelijke aanbestedingen (I Did; The Colour Kitchen; en MidWest) volgens een hybride evaluatiemodel.

Bij de reguliere aanbestedingen van Greenfox (Rotterdam) en De Prael (Amsterdam) komen deelaspecten van de conventionele evaluatiemethode naar voren. Bij deze cases hebben de gemeenten een specifieke opdracht voor ogen: het realiseren van uitstroom via de inkoop van re-integratietrajecten. De gemeente Amsterdam en Rotterdam stellen inhoudelijke criteria aan een passende werkomgeving en de financiële randvoorwaarden. Gemeenten hanteren rekenmodellen om de verwachte opbrengsten naar de investering terug te vertalen. De opbrengsten dragen bij aan de college targets van het beleidsdomein werkvoorziening. Een ander deelaspect is dat de opbouw van de evaluatie een procedureel verloop kent. Klantmanagers evalueren de stappen van kandidaten in de werkvoorziening aan de hand van gemeentelijke kwalificaties. De ontwikkelingen naar economische zelfstandigheid worden bijgehouden in het dossier van de kandidaat. De gemeenten Amsterdam en Rotterdam evalueren nadrukkelijk de uitstroompercentages voor de werkgelegenheidsdoelstellingen. Jaarlijks worden de contracten met de sociale ondernemingen geëvalueerd op de opbrengsten. De uitstroom resultaten dient ter verantwoording aan het politiek college. De conventionele wijze van evalueren komt naar voren door de rolinvulling van de evaluator. Deze staat op afstand van het proces en monitort de voortgang. Indien de plaatsing van kandidaten niet tot gewenste uitkomsten leiden, dan wordt de plaatsing van de kandidaten heroverwogen.

Bij de andere drie cases (I Did; The Colour Kitchen; MidWest) is de opdracht via een maatschappelijk aanbesteding tot stand gekomen. De evaluatie van deze opdrachten volgt een hybride evaluatiebenadering. Typerend is de inbreng van de ervaringsdeskundigheid van de sociaal ondernemer bij de aanpak van het probleem. Voor de werkvoorziening (I Did en The Colour Kitchen) bij de gemeente Utrecht gaat het om het realiseren van een betekenisvolle ontwikkeling in arbeidsperspectief voor mensen met een afstand tot de

arbeidsmarkt. Voor de gemeente Amsterdam gaat het bij de case wijkvoorziening (MidWest) om een verbetering van de leefbaarheid van de wijk. De gemeentelijke doelen zijn geformuleerd op outcome-niveau in plaats van outputniveau. Een ander deelaspect van deze evaluatiebenadering is de rol van de evaluator als procesbegeleider. Deze kenmerkt zich door actieve betrokkenheid in het evaluatieproces. Regelmatig evalueren de sociale ondernemingen met de gemeenten hun praktijkervaringen en bevindingen bij de aanpak. De gemeenten geven de voorkeur aan meetbare opbrengsten. Voor de cases werkvoorziening (I Did en The Colour Kitchen) zijn opbrengsten bijvoorbeeld diploma's, stageplekken en aangeboden dienstverbanden. Daarnaast vraagt de gemeente Utrecht aan de ondernemer om advies voor de vervolgstappen van de kandidaat. Voor de case wijkvoorziening (MidWest) is het gebruikersoordeel van de wijkbewoners een belangrijke opbrengst. Het buurttevredenheidsonderzoek dient als feedbackinstrument voor de gemeente Amsterdam. Om de effecten van de dienstverlening op de doelgroep vast te leggen hebben de cases van The Colour Kitchen (Utrecht) en MidWest (Amsterdam) een impactrapport opgeleverd. De gemeenten gebruiken deze rapportages als verantwoordingsdocument richting het politieke college. Voor de gemeente is het van belang om terugkoppeling te krijgen over de waardering voor de activiteiten en de effectiviteit van de aanpak, omdat de gemeente de pilot voorfinanciert en aanvankelijk geen garantie krijgt over de opbrengsten.

5.3 Wat zijn de voor- en nadelen van de gekozen evaluatiebenaderingen gezien de vorm van taakoverdracht?

In de resultaten komt naar voren dat de gemeenten Amsterdam en Rotterdam de conventionele evaluatiemethode toepassen voor de aanbesteding van werkgelegenheidstrajecten bij De Prael en Greenfox; de hybride evaluatiemethode passen de gemeente Utrecht en Amsterdam toe bij de maatschappelijke aanbestedingen.

Een conventionele evaluatiebenadering heeft als voordeel dat meetbare resultaten concreet bijdragen aan de gemeentelijke colleegetargets. De gemeenten Amsterdam en Rotterdam hanteren rekenmodellen om de vertaling te maken van de investering naar de verwachte opbrengsten. Ten tweede kunnen gemeenten met inhoudelijke criteria een bepaald kwaliteitsminimum waarborgen. Zo worden er in de cases werkvoorziening criteria gesteld aan een passende werkomgeving.

Een nadeel van het conventionele evaluatiemodel is dat bepaalde maatschappelijke effecten buiten het zicht blijven. De gemeenten Amsterdam (De Prael) en Rotterdam (Greenfox) brengen naar voren dat effecten lastig meetbaar zijn en zich moeilijk laten vertalen naar financiële indicatoren. Een ander nadeel is dat de conventionele evaluatiebenadering druk legt op het verdienmodel van de sociale onderneming. De sociale ondernemingen moeten voldoende dienstverbanden kunnen opleveren, terwijl het verdienmodel dat niet altijd toelaat. Deze sociale ondernemingen moeten meer omzet draaien of personeel detacheren om te voldoen aan de doelen van de gemeenten.

De hybride evaluatiebenadering wordt toegepast op de maatschappelijke aanbestedingen van The Colour Kitchen, I Did en MidWest. Het voordeel van deze benadering is een meervoudig perspectief op maatschappelijke meerwaarde. Deze gemeenten nodigen initiatieven uit om oplossingen aan te dragen voor opgaven. Deze benadering geeft zicht op de ervaringsdeskundigheid en betrokkenheid van de sociaal ondernemer. Daarnaast is een voordeel dat het evaluatiekader ruimte laat voor een gezamenlijk leerproces tussen de gemeente en sociale onderneming. Bij de cases werkvoorziening (I Did en The Colour Kitchen) vraagt de gemeente Utrecht om adviezen aan de sociaal ondernemer voor de vervolgstappen van de kandidaten. De gemeenten Utrecht en Amsterdam hebben het evaluatieproces begeleid om inzicht te krijgen in de gebruikersoordelen en ervaringen bij de aanpak. Deze ervaring- en kennisdeling is mogelijk doordat de evaluator dichtbij het proces staat.. Een ander voordeel van deze benadering is dat de maatschappelijke effecten zichtbaar worden via impactrapporten van MidWest en The Colour Kitchen. Deze rapporten bestaan aan de ene kant uit meetbare resultaten en aan de andere kant uit proces- of gevalbeschrijvingen van de effecten op de doelgroep. Een impactrapport biedt de gemeente een mogelijkheid om de resultaten te verantwoorden.

De hybride evaluatiemethode biedt mogelijkheden om inzicht te geven over de maatschappelijke effecten van de dienstverlening, maar de status van een impactrapport is niet onomstreden. Een impactrapport kan bijdragen aan de verantwoording van de resultaten, zoals de cases bij de gemeente Utrecht laten zien. De erkenning van de maatschappelijke impact van de voorziening kan ook een kwestie van politieke wil zijn, zoals de case van MidWest naar voren brengt. Gemeenten geven de voorkeur aan de meetbaarheid van resultaten. Daarnaast biedt de aanbestedingsvariant via een pilot weinig zekerheid voor de continuering van de activiteiten. Het biedt geen garantie of de activiteiten van de sociale onderneming na verloop van tijd ondersteund blijven worden door de gemeente. De gemeenten Amsterdam en Utrecht kiezen voor de pilot om te kijken of de werkwijze passend is bij de maatschappelijke opgave. Gemeenten krijgen geen garantie of het 'gat' met de voorfinanciering daadwerkelijk wordt gevuld met gewenste opbrengsten. Daarnaast is een pilot slechts mogelijk wanneer gemeenten hiervoor ruimte scheppen in het beleid.

6. Conclusie & discussie

In dit afsluitende hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag. Daarna wordt in de discussie gereflecteerd op het onderzoek. De wetenschappelijke en maatschappelijke bijdrage van dit onderzoek worden vervolgens toegelicht. Ten slotte worden praktische aanbevelingen gedaan voor sociale ondernemingen en gemeenten.

6.1 Conclusie

Terugkijkend op de aanleiding van dit onderzoek is sociaal ondernemerschap een opkomend begrip in Nederland. Het zijn ondernemingen die primair en expliciet maatschappelijke doelen nastreven via product- en dienstverlenende activiteiten. Deze vorm van ondernemerschap wordt echter nog niet overal herkend en erkend. Sociale ondernemingen hebben geen eigen rechtsvorm en de maatschappelijke baten laten zich lastig uitdrukken in meetbare parameters. Deze ondernemingen hebben te maken met meervoudige belangen van gebruikers van de dienstverlening, waardoor de meerwaarde zich moeilijk laat vertalen naar meetbare prestaties. In de status quo zouden gemeenten sociale ondernemingen benaderen als reguliere contractpartijen die meetbare prestaties leveren. Deze benadering creëert een spanningsveld voor de wijze waarop sociale ondernemingen hun maatschappelijke meerwaarde realiseren. De maatschappelijke activiteiten zouden eerder inpassing vinden bij een subsidierelatie waar de activiteiten in brede zin worden gewaardeerd. De commerciële inkomsten staan echter op gespannen voet met subsidieverlening. Vanuit deze twee overdrachtvormen is in dit onderzoek verkend hoe de maatschappelijke meerwaarde van sociale ondernemingen kan worden geëvalueerd. In deze conclusie wordt antwoord gegeven op de centrale vraagstelling:

‘Hoe kunnen gemeenten de maatschappelijke meerwaarde van sociale ondernemingen evalueren?’

De eerste vaststelling is dat sociale ondernemingen niet kunnen worden beschouwd als subsidie-instellingen die doorlopend gefinancierd worden met overheidsgeld, zoals Van den Heuvel (2005) omschrijft. Gemeenten reageren terughoudend op de structurele financiering van sociale ondernemingen vanwege wetgevende beperkingen. Het risico op concurrentievervalsing en het scheppen van precedentes worden als voornaamste beperkingen naar voren gebracht. De huidige mogelijkheden strekken zich tot de facilitering van sociale ondernemingen met ondersteunende subsidies gericht op bepaalde activiteiten voor bepaalde duur. Voor werkvoorzieningen gaat het om ondersteunende subsidies om de doelgroep vooruit te helpen, zoals onkostenvergoedingen voor de begeleiding en scholing van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Behalve ondersteunende subsidies kunnen gemeenten bepaalde subsidiemodaliteiten in het leven roepen om een opstart te faciliteren.

De tweede vaststelling is dat taakoverdracht voor sociale ondernemingen tot stand komt via (commercieel) opdrachtgeverschap. In die zin beschouwen gemeenten sociale ondernemingen als private partijen die worden betrokken bij de uitvoering van beleid, zoals Bovens et al. (2007) verstaan onder het opdrachtgever-opdrachtnemerschap. De opdrachten komen tot stand via de aanbestedingsprocedure. Ook in de aanbestedingsprocedure geven gemeenten aan dat wetgevende beperkingen een rol spelen om een expliciet onderscheid te maken tussen regulier en sociaal ondernemerschap. Gemeenten dragen namelijk zorg voor een open en transparante markt. Er bestaat wel de mogelijkheid om in de opdrachtverlening aanvullende kwaliteitscriteria te hanteren. Via aanvullende kwaliteitscriteria kunnen gemeenten bepaalde beleidsambities realiseren door extra criteria te verbinden aan de uitvoering van een opdracht. Zo kan een duurzaamheids criterium of een social return-verplichting worden verbonden aan de opdracht. *Social return* verplicht opdrachtnemers om een bepaald percentage mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen. Op deze manier kan de meerwaarde van sociale ondernemingen met veel arbeidsbeperkten in dienst zich onderscheiden van regulier ondernemerschap.

Naast deze algemene bevindingen laat het onderzoek zien dat gemeenten twee vormen van opdrachtverlening hanteren in de benadering van sociale ondernemingen: reguliere en maatschappelijke aanbestedingen. Deze aanbestedingsvormen worden op verschillende wijze geëvalueerd. De reguliere aanbestedingsvorm evalueren gemeenten op een conventionele wijze, naar het model uit evaluatieliteratuur van Guba & Lincoln (1989). Gemeenten stellen de doelen centraal om de waarde van een dienst te bepalen. Voor de opdrachten in kader van de werkvoorziening gaat het om het realiseren van uitstroom naar betaalde dienstverbanden. Aan de hand van gemeentelijke criteria en kwalificaties wordt bepaald in welke mate de werkomgeving geschikt is voor de doelgroep. Het voordeel van deze evaluatiebenadering is dat inhoudelijke criteria een bepaald kwaliteitsminimum borgen van de voorziening. Een ander voordeel is dat het de gemeente de mogelijkheid biedt om via indicatoren een vertaalslag te maken van de investeringen naar de gewenste opbrengsten. De opbrengsten dragen bij aan het behalen van de collegetargets. De resultaat oriëntatie beschrijven Bovens et al. (2007) als een vorm van *outputcontrol*. Door het streven naar prestaties van de opdrachtnemer neemt het bestuurlijk vermogen toe. Daarnaast bieden heldere resultaatafspraken een transparant verantwoordingskader. Het nadeel van de evaluatiemethode is dat de maatschappelijke opbrengsten eenzijdig vanuit het oogpunt van de gemeente worden benaderd (Guba & Lincoln, 1989). De effecten van de dienstverlening op de doelgroep, zoals de betekenis van de persoonlijke ontwikkeling en de effecten op de sociale omgeving van de doelgroep worden niet zichtbaar in de conventionele evaluatiebenadering. Gemeenten erkennen dat deze waarde betekenis heeft, maar kunnen de effecten niet herleiden tot financiële indicatoren. De maatschappelijke effecten worden te abstract genoemd. Brede maatschappelijke baten blijven daardoor onderbelicht in de algehele beoordeling van de sociale onderneming. Een ander nadeel van de conventionele evaluatiebenadering is dat de druk toeneemt op het verdienmodel van de sociale onderneming. Kwetsbare groepen hebben vaak extra begeleiding nodig, die zonder

financiering niet van de grond komt. Deze ondernemingen moeten meer omzet draaien om kosten te dekken. Bij de werkvoorziening betekent dat de onderneming meer arbeidsplaatsen moet creëren of mensen moet detacheren bij andere partijen. De Bruijn (2007) noemt het risico van een sterke fixatie op prestaties dat doelverschuiving (*goal displacement*) kan optreden.

De andere vorm van opdrachtverlening komt tot stand via een maatschappelijke aanbesteding en wordt volgens een hybride model geëvalueerd. Gemeenten nodigen via deze aanbestedingsvariant sociaal ondernemers uit om oplossingen (*businesscases*) aan te dragen voor maatschappelijke vraagstukken. Het voordeel van de hybride evaluatiebenadering is dat het uitgaat van een meervoudig perspectief op waarden (Guba & Lincoln, 1989). Hiermee benutten gemeenten de kennis en expertise die reeds aanwezig is bij sociaal ondernemers. De aandacht voor de sociale aspecten voor de doelgroep komt beter in beeld via deze evaluatiebenadering. Een ander voordeel is dat de opbouw van de evaluatie is gericht op een gezamenlijk leerproces. Deze kennis- en ervaringdeling is mogelijk door continue betrokkenheid van de evaluator in het proces. Hierdoor kan effectiever en met een vollediger beeld worden gecommuniceerd over de ontwikkelingen, hetgeen Guba & Lincoln (1989) onderstrepen als voordeel van een breder evaluatiemodel. Het hybride model wordt door gemeenten ingezet om informatie te verkrijgen uit de lokale context: kwantificeerbare gegevens voor zover deze passend zijn bij de praktijk en betekenisvolle bevindingen van gebruikers. Sociale ondernemingen onderbouwen de maatschappelijke effecten via een impactrapport (NSOB & Society Impact, 2013). Deze rapporten bieden de gemeenten relevante informatie om de resultaten te verantwoorden.

De hybride evaluatiemethode biedt mogelijkheden om inzicht te verkrijgen over de lokale context, maar de status van een impactrapport heeft nog inbedding in de gemeentelijke organisatie. Wanneer de status van deze rapporten niet onderkend wordt, kan de waardering voor de maatschappelijke activiteiten een kwestie van politieke wil worden. Daarnaast biedt de aanbestedingsvariant via een pilot weinig zekerheid voor de continuering van de activiteiten. Het biedt geen garantie of de activiteiten van de sociale onderneming na verloop van tijd ondersteund blijven worden door de gemeente. Aan de andere kant krijgen gemeenten geen garantie of het 'gat' met de voorfinanciering daadwerkelijk wordt opgevuld met gewenste uitkomsten.

6.2 Discussie

In deze discussie wordt er gereflecteerd op het onderzoek en de uitkomsten van het onderzoek. Ten eerste waren er twee assumpties voorafgaand aan het onderzoek. De eerste was dat een responsieve methode passend zou zijn voor een subsidierelatie en de tweede dat een conventionele evaluatiemethode passend zou zijn bij de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. De eerste assumptie is niet bevestigd, noch ontkracht. Er zijn in de uitkomsten van dit onderzoek geen structurele vormen van subsidieverlening voorgekomen. Het onderzoek beperkt zich bovendien tot de praktische mogelijkheden en beperkingen van

de subsidierelatie. Er kan geen uitsluitel gegeven worden over de wetgevende beperkingen van structurele subsidieverlening in relatie tot sociaal ondernemerschap. Het onderzoek zich namelijk niet baseert op een juridisch kader. Deze beperking geldt ook voor de uitspraken over de barrières in de aanbestedingswetgeving. De tweede assumptie was dat een conventioneel evaluatiemodel passend zou zijn bij een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie. Deze assumptie is bevestigd voor de conventionele evaluatiebenadering van de reguliere opdrachtverlening. Daarnaast komt in dit onderzoek een ander type opdrachtverlening naar voren, namelijk de maatschappelijke aanbestedingsvorm. Deze vorm wordt volgens een hybride model geëvalueerd. De maatschappelijke aanbesteding gaat in de vorm van de pilot, waardoor de meerwaarde breder kan worden benaderd. Aanbeveling voor vervolgonderzoek is om te kijken in welke mate maatschappelijke aanbestedingen voorkomen bij andere gemeenten en op welke wijze deze opdrachten worden geëvalueerd.

Het tweede discussiepunt is dat er geen responsieve evaluatiemethoden voorkomen in dit onderzoek. Uitspraken over het gebruik van evaluatiemethoden beperken zich daardoor tot het hybride en conventionele model. Dit onderzoek laat alleen zien dat er institutionele beperkingen zijn om de meerwaarde volledig contextueel te bepalen. De vraag rijst op in welke mate een responsieve evaluatiemethode kan worden toegepast op sociaal ondernemerschap. Vervolgonderzoek kan hier meer uitsluitel over geven.

Een ander discussiepunt is dat de generaliseerbaarheid van de conclusies wordt beperkt door het geringe aantal cases. Er is voor de case-study gekozen om rijke inzichten te verkrijgen van de evaluatiebenaderingen door gemeenten. Voorafgaand aan het onderzoek is expliciet gekozen om een variërend aanbod subcases van sociale ondernemingen te selecteren om de representativiteit van het onderzoek te vergroten. Daarnaast waren de subcases ruim gekozen op basis van de criteria van Social Enterprise NL. Het onderzoek beperkt zich tot de sociale ondernemingen die zich richten op de werkvoorziening en wijkaanpak. De uitkomsten van de wijkaanpak zijn beperkt tot een enkelvoudige case. Aanbeveling voor toekomstig onderzoek is om het onderzoek te richten op cases van één beleidsdomein om de generaliseerbaarheid te vergroten.

Ten vierde had de ruime definitie van de sociale onderneming keerzijde op het verzamelen van de onderzoeksdata. Interviews met respondenten gingen geregeld over wat sociaal ondernemerschap precies inhoudt. Daarnaast kon het begrip bij de gemeente Utrecht niet worden geverifieerd in beleidsdocumenten. In de collegeakkoorden van de drie gemeenten werd het begrip ruimhartig aangehaald. Er werd echter geen nadere duiding of uitleg van het begrip gegeven. De Prael zou in het nieuwe beleid van de gemeente Amsterdam worden beschouwd als sociale firma. Deze sociale firma's vormen een aparte vertakking binnen het spectrum van sociaal ondernemerschap. Een aanbeveling voor vervolgonderzoek is om selectiecriteria aan te scherpen.

Een vijfde discussiepunt is dat twee sociale ondernemingen impactrapporten opgeleverd waarmee de maatschappelijke resultaten werden onderbouwd. Deze rapporten

worden ingezet voor de publieke verantwoording. De vraag ontstaat welke betekenis deze rapporten uiteindelijk krijgen in de institutionele context.

Ten slotte is het onderzoek uitgevoerd bij drie grootstedelijke gemeenten. De gemeenten hebben te maken met relatief grootschalige sociaal-economische problematiek. De uitspraken in dit onderzoek moeten in perspectief gezien worden tot dit schaalniveau. Op kleiner schaalniveau krijgen de uitkomsten wellicht een andere betekenis.

6.3 Wetenschappelijke bijdrage

Het onderzoek draagt bij aan de kennisontwikkeling over evaluatiestudies (Guba & Lincoln, 1989). De toepassing van een hybride evaluatiemodel maakt meerwaarde zichtbaar die relevant is voor de evaluator en de gebruikers van een dienst. Voor de evaluator geeft deze meerwaarde inzicht in de kwaliteit en acceptatie van een dienst (Amba, 2000). Het onderzoek draagt verder bij aan inzicht over opbouwende, lerende evaluaties. Hybride evaluatiebenaderingen kunnen flexibeler inspelen op nieuwe ontwikkelingen en dynamische processen (Abma, 2000; Edelenbos & Van Buuren, 2005). Bovendien draagt het onderzoek bij aan het debat over prestatiemetingen in het publieke domein (De Bruijn, 2007) en impactmetingen om uitdrukking te geven aan publieke waarde (NSOB & Society Impact, 2013; Austin et al., 2006). Ten slotte draagt het onderzoek bij aan een wetenschappelijk begrip van sociaal ondernemerschap. Het is een onderzoeksveld in ontwikkeling (Zahra et al., 2009).

6.4 Maatschappelijke bijdrage

Het onderzoek draagt bij aan het maatschappelijke debat hoe overheden kunnen omgaan met nieuwe vormen van maatschappelijk ondernemerschap (VNG, 2014; SER, 2015). In het onderzoek komt naar voren op welke manier sociale ondernemingen kunnen bijdragen aan passende oplossingen voor lokale vraagstukken in domeinen waar overheden terugtreden (ROB, 2012; Kruijer & Van der Zwaard, 2013). Het onderzoek laat specifiek de bijdrage zien van sociaal ondernemerschap op het gebied van arbeidsparticipatie, waar gemeenten door de transitie voor nieuwe uitdagingen staan (VNG, 2014). Daarnaast draagt het onderzoek bij aan de discussie over de veranderende rol van de overheid in de context van de participatiesamenleving. Het onderzoek brengt nieuwe aanbestedingsvormen aan het licht die overheden toepassen om aansluiting te vinden bij initiatieven in de samenleving (ROB, 2012; Salverda et al., 2012). Het onderzoek draagt in zijn geheel bij aan een begrip voor sociaal ondernemerschap. Het is een relatief nieuw begrip en neemt toe aan maatschappelijk belang doordat deze ondernemingen voorzieningen voorbrengen die betekenis hebben voor gebruikers en de wijze waarop er over publieke diensten wordt nagedacht (Hoogendoorn et al. 2010; Schulz et al., 2013; Ham & Van der Meer, 2015).

6.5 Aanbevelingen

Op basis van deze conclusies kunnen een aantal aanbevelingen worden gedaan. Eerst worden praktische aanbevelingen gedaan voor gemeenten en daarna volgen de aanbevelingen voor sociale ondernemingen. Praktische aanbevelingen voor gemeenten:

Aanbeveling 1 'Creëer meer ruimte voor maatschappelijke vormen van aanbesteding'

Maatschappelijke aanbestedingen via pilots brengen veel voordelen met zich mee voor de waardering van de maatschappelijke meerwaarde van sociale ondernemingen. Gemeenten kunnen op deze wijze gebruikmaken van de kennis en expertise die reeds aanwezig is in de samenleving. Gemeenten kunnen leren van de oplossingen en vernieuwende werkwijzen van sociale ondernemingen. De opdracht wordt geformuleerd op outcome-niveau en zijn gericht op kennisdeling over de aanpak bij een maatschappelijk vraagstuk. De actieve betrokkenheid van de gemeente in het evaluatieproces zorgt ervoor dat resultaten naar voren komen die zich niet in kwantitatieve termen laten uitdrukken. Belangrijke voorwaarde om deze pilots mogelijk te maken is ruimte in de beleidskaders.

Aanbeveling 2 'Begeleid het evaluatieproces en bouw voort op leerervaringen'

Op afstand van het proces resultaten monitoren en beoordelen leidt zelden tot gewenste uitkomsten. Dit beperkt het leervermogen van gemeenten en remt nieuwe benaderingswijzen. De hybride evaluatiebenadering laat zien dat de betrokkenheid van de evaluator bij het proces een rijk en holistisch inzicht geeft in de waardering van de dienstverlening door gebruikers. Nieuwe stappen kunnen worden geformuleerd om een verbetering van de praktijk te realiseren die voortdurend in beweging is. Door de betrokkenheid van de evaluator kan hij zijn interpretaties van de gebeurtenissen controleren bij de geëvalueerde doelgroep. Op deze wijze blijft de informatie actueel en representatief voor de praktijk.

Aanbeveling 3: 'Geef impactrapporten een betekenisvolle inbedding in de gemeentelijke organisatie'

Rapportages over de maatschappelijke effecten dienen van waarde te zijn voor de interne verantwoording. Het maatschappelijke rendement van de dienstverlening wordt daarmee breder onderbouwd. Een impactrapport bestaat niet alleen numerieke variabelen om de opbrengsten te beschrijven, maar bestaat ook uit proces- of gevalbeschrijvingen welke effecten de dienstverlening teweeg heeft gebracht voor de doelgroep. Deze informatie verdient inbedding in de gemeentelijke organisatie. Het kunnen aanbieden van deze effectrapportages heeft waarde voor sociale ondernemingen. Met name wanneer de

resultaten zich lastig laten vertalen naar numerieke eenheden. Belangrijk is dat de status van deze rapporten wordt erkend door gemeenten, omdat het een relatief nieuw instrument is.

Aanbeveling 4: 'Hanteer aanvullende kwaliteitscriteria in de opdrachtverlening om meer maatschappelijke waarde te betrekken'

Gemeenten kunnen aanvullende kwaliteitscriteria hanteren in de opdrachtverlening om maatschappelijke waarde te betrekken in de opdrachtverlening. Zo kunnen duurzaamheidscriteria of social returnverplichtingen worden verbonden aan de opdracht. Deze aanvullende eisen dragen bij aan de gemeentelijke beleidsdoelstellingen. Een social return verplichting komt bijvoorbeeld tegemoet aan de werkgelegenheidsdoelstellingen. Sociale ondernemingen met een groot aantal arbeidsbeperkten in dienst komen op deze manier eerder in beeld voor een overheidsopdracht.

Hierna volgen de aanbevelingen voor sociale ondernemingen:

Aanbeveling 5 'Maak op voorhand procesafspraken met de gemeenten om het evaluatieproces te organiseren'

Als aan de voorkant van de evaluatie met gemeenten procesafspraken worden gemaakt, dan voorkomt de onderneming dat het in een informatieverstrekende rol terecht komt. De sociale onderneming verzekert zich dan van betrokkenheid van de gemeente in het evaluatieproces. Door voortdurend te reflecteren op de successen en verliezen van de activiteiten kunnen gezamenlijk nieuwe stappen worden geformuleerd om een verbetering van de praktijk te realiseren. Hierdoor krijgt de gemeente zicht op de meerwaarde van de activiteiten en wordt voorkomen dat enkele metingen geen representatief beeld geven van de ontwikkelingen.

Aanbeveling 6 'Inventariseer en presenteer de maatschappelijke effecten op de gebruikers van de dienstverlening'

Sociale ondernemingen kunnen de maatschappelijke effecten van de dienstverlening zelf inzichtelijk maken door onderzoek te doen naar de ervaringen en bevindingen van gebruikers. De effecten op de gebruikers van de dienst kunnen worden uitgelegd in gevalbeschrijvingen waardoor een rijk en holistisch beeld ontstaat van de effecten. Deze inzichten dragen bij aan de verantwoording van de resultaten. Het is hiervoor van belang dat de status van deze effectrapportages wordt erkend door gemeenten.

Literatuurlijst

Abma, T. A. (2000). Onderhandelend evalueren. *Fourth Generation Evaluation* van Egon.

Alter, K. (2007). Social enterprise typology. *Virtue Ventures LLC*, 12, pp. 1-124.

Alvord, S. H., Brown, L. D., & Letts, C. W. (2004). Social entrepreneurship and societal transformation an exploratory study. *The journal of applied behavioral science*, 40(3), pp. 260-282.

Aucoin, P., Heintzman, R. (2000). *The dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform*. In: B.G. Peters, D.J. Savoie (Eds.), *Governance in the twenty-first Century: revitalizing the Public Service*. Montreal: McGill Queens Press

Austin, J., Stevenson, H., & Wei-Skillern, J. (2006). Social and commercial entrepreneurship: same, different, or both?. *Entrepreneurship theory and practice*, 30(1), pp. 1-22.

Benington, J. (2011). From private choice to public value. *Public value: theory and practice*, pp. 31-49.

Blond, P. (2010). *Red Tory: how left and right have broken Britain and how we can fix it*. London: Faber & Faber.

Boeije, H. (2005). *Analyseren in kwalitatief onderzoek: denken en doen*. Den Haag: Boom Lemma

Boschee, J. (1998). *Merging mission and money: A board member's guide to social entrepreneurship*.

Bovens, M.A.P., Schillemans, T. (2009). *Handboek Publieke Verantwoording*. Den Haag: Boom Lemma

Bovens, M., t Hart, P., Twist, M. J. (2007). *Openbaar bestuur: beleid, organisatie en politiek*. Alphen aan de Rijn: Wolters Kluwer

Boyne, G. (2002). Public and private management: what's the difference?. *Journal of management studies*, 39(1), pp. 97-122.

Bornstein, D. (2007). *How to change the world: Social entrepreneurs and the power of new ideas*. Oxford: Oxford University Press.

De Bruijn, H. (2007). *Managing performance in the public sector*. Londen: Routledge

Cho, A. H. (2006). Politics, values and social entrepreneurship: A critical appraisal. In *Social entrepreneurship* (pp. 34-56). Palgrave Macmillan UK.

Dacin, P. A., Dacin, M. T., Matear, M. (2010). Social entrepreneurship: Why we don't need a new theory and how we move forward from here. *The academy of management perspectives*, 24(3), pp. 37-57.

Dees, J. G. (1998). *The meaning of social entrepreneurship*. Stanford University Press

Dees, J. G. (1994). *Social enterprise: Private initiatives for the common good*. Harvard Business School.

Defourny, J., & Nyssens, M. (2012). *The EMES Approach of Social Enterprises in a Comparative Perspective*. London: Routledge

Di Domenico, M., Haugh, H., & Tracey, P. (2010). Social Bricolage: theorizing social value creation in social enterprises. *Entrepreneurship Theory and Practice*, 34 (4), pp. 681-703.

Dobbs, L., & Moore, C. (2002). Engaging communities in area-based regeneration: the role of participatory evaluation. *Policy Studies*, 23(3), pp. 157-171.

Edelenbos, J., Buuren, A. van (2005) Evaluatie als leerproces. Een nadere kennismaking met de 'lerende evaluatie'. In: *Bestuurskunde*, 14(6), pp. 2-12.

Europese Commissie (2014). *A map of social enterprises and their eco-systems in Europe*. Brussel: Europese Unie

Europese Commissie (2011). *The Social Business Initiative of the European Commission*. Brussel: European Union Internal Market and Services

Flick, U., Kardoff, E. von, Steinke, I. (2004). *A companion to qualitative research*. Glasgow: Sage Publications

Fowler, A. (2000). NGOs as a moment in history: beyond aid to social entrepreneurship or civic innovation?. *Third world quarterly*, 21(4), pp. 637-654.

Guba, E. G., Lincoln, Y. S. (1989). *Fourth generation evaluation*. London: Sage.

Guclu, A., Dees, J. G., Anderson, B. B. (2002). The process of social entrepreneurship: Creating opportunities worthy of serious pursuit. *Center for the advancement of Social Entrepreneurship*, pp. 1-15.

Halachmi, A. (2002). Performance measurement. A look at some possible dysfunctions. *Work Study*, 51, pp. 230-239

Ham, M., Meer, J. van der (2015). *De ondernemende burger: de woelige wereld van lokale initiatieven*. Utrecht: tijdschrift sociale vraagstukken

- Haugh, H., Tracey, P. (2004). *The role of social enterprises in regional development. Paper gepresenteerd op de Social Enterprise en Regionale Ontwikkeling Conferentie, Cambridge-MIT Institute, University of Cambridge.*
- Hemingway, C.A. (2005). Personal values as a catalyst for corporate social entrepreneurship. *Journal of business Ethics*, 3 (60), pp. 233-249.
- Heuvel, J.H.J. van den, (2005). *Beleidsinstrumentatie: sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*. Utrecht: Lemma
- Hillen, M. (2014). *Iedereen werk, iedereen winst: hoe sociale firma's een inclusieve economie creëren*. Amsterdam: Warden Press
- Hillen, M., Panhuijsen, S., Verloop, W. (2014). *De social enterprise als businesspartner van de gemeente*. Amsterdam: Social Enterprise
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons?. *Public administration*, 69(1), pp. 3-19.
- Hoogendoorn, B., & Linssen, M. (2013). *De waarde van sociaal ondernemerschap: een verkennend onderzoek naar sociaal ondernemerschap in Midden-Nederland*. Zoetermeer: Panteia/EIM.
- Hoogendoorn, B., Pennings, E., & Thurik, R. (2010). *What do we know about social entrepreneurship: An analysis of empirical research*. Rotterdam: Erasmus Universiteit
- Kate, B.S. ten, Ende, T.A.M. van den (2006). Subsidie of opdracht. *Gemeentestem* (nr. 7261), pp. 583-591.
- Kennisland & Social Enterprise NL (2013). *Stimuleren van de Social Enterprise sector: Ervaringen en lessen uit Europa voor het ministerie van Economische Zaken*. Amsterdam: Kennisland & Social Enterprise NL
- Klijn, E. H., & van Twist, M. (2007). *Publiek-private samenwerking in Nederland*. Meppel: Boom
- Kruiter A., Zwaard, W. van der (2014). *Dit is onze zaak: over eigenaarschap in het publieke domein*. Den Haag: Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
- Leadbeater, C. (1997). *The rise of the social entrepreneur*. Londen: Demos
- Linker, P. (2009). Verantwoording over prestaties. In M.A.P. Bovens & T. Schillemans (eds.), *Handboek Publieke Verantwoording*, pp. 55-77. Den Haag: Boom Lemma
- Mair, J., & Marti, I. (2004). *Social entrepreneurship: What are we talking about? A framework for future research* (546). University of Navarra: IESE Business School.

Minderman, G. (2008). *Legitimatie en verankering: uitdagingen voor de maatschappelijke ondernemer* (Oratie). Amsterdam: Vrije Universiteit.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (Min BZK) (2013). *De Doe-Democratie: kabinetsnota ter stimulering van een vitale samenleving*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (Min BZK) (2013). Infoblad maatschappelijk aanbesteden. Den Haag: Ministerie BZK

Moore, M (2013). *Recognizing Public Value*. Cambridge Mass: Harvard University Press

Moore, M. H. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard university press.

Osborne, S.P. (2010). *The New Public Governance: emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Londen: Routledge.

Osbourne, D., & Gaebler, T. (1992). *Re-inventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Boston: Addison Wesley.

Oude Vrielink, M., Verhoeven, I. (2011). Burger initiatieven en de bescheiden overheid. *Beleid en maatschappij*, 38 (4), pp. 377-387

Pestoff, V., Osborne, S. P., Brandsen, T. (2006). Patterns of co-production in public services: some concluding thoughts. *Public Management Review*, 8(4), pp. 591-595.

Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). (2012). *Loslaten in Vertrouwen: naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt én samenleving*. Den Haag: Raad voor het Openbaar Bestuur.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO). (2013). *Terugtrekken is vooruitzien: maatschappelijke veerkracht in het publieke domein*. Den Haag: RMO

Reinders, A. (1981). *Subsidiëring van instellingen*. Deventer & Zwolle: Van Loghum Slaterus & W.E.J. Tjeenk Willink

Reis, T. (1999). *Unleashing the new resources and entrepreneurship for the common good: A scan, synthesis and scenario for action*. Battle Creek, MI: W.K. Kellogg Foundation.

Salverda, I., Pleijte, M. & Pappa A. (2012). *Meervoudige overheidssturing in open, dynamische en lerende netwerken*. Wageningen: Alterra.

Schillemans, T., Brandsen, T., Hout, E. van & Oude Vrielink, M. (2008). *Horizontale verantwoording bij maatschappelijke ondernemingen. Een verkenning in opdracht van het Platform Maatschappelijke Ondernemingen*. Delft: PMO

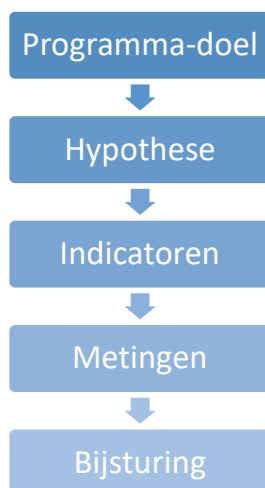
Bijlagen

Bijlage I: Ondernemingscontinuüm

Maatschappelijke waarde				Financiële waarde		
Goede doelen/ burgerinitiatieven		Traditionele 'non-profit'	Sociale ondernemingen		'Reguliere' bedrijven	
Puur donaties of subsidies	Donaties/subsidies/lid-maatschapsbijdragen en inkomsten uit de markt	Grootste deel inkomsten uit markt-transacties. Geen winst-doelstelling	Grootste deel inkomsten uit markt-transacties. Winst geher-investeerd	Grootste deel inkomsten uit markt-transacties. Winst beperkt uit-gekeerd	Grootste deel inkomsten uit markt-transacties. MVO in de kern van het bedrijf	Grootste deel inkomsten uit markt-transacties. Vooral financieel gedreven
Louter maatschappelijke impact			Maatschappelijke impact voorop		Financiële waarde voorop	

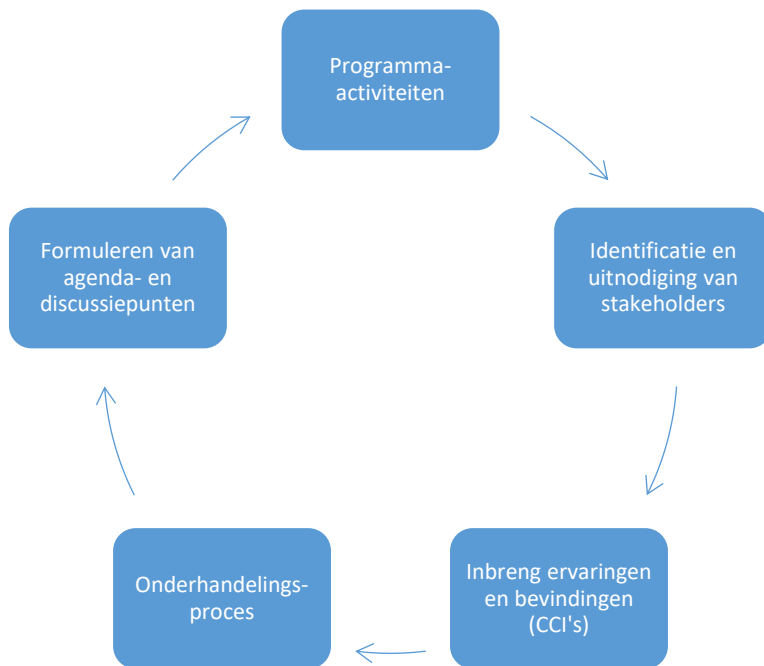
Bijlage II: Evaluatiedesigns

Conventionele evaluatiemethode



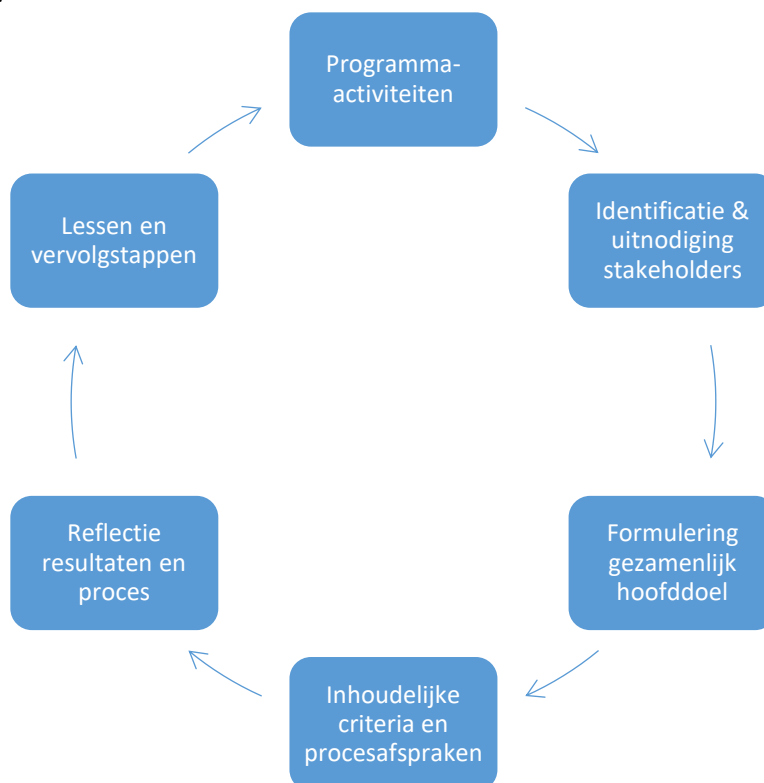
(Guba & Lincoln, 1989, p.28)

Responsieve evaluatiemethode



(Guba & Lincoln, 1989, p.274)

Hybride Evaluatiemethode



Bijlage III: Topiclijst Beleidsmakers

Intro

- Toelichting onderzoek
- Opname mogelijkheid / anonimiteit respondent
- Rol / functie binnen gemeente?
- Op welke manier betrokken bij sociale onderneming?

I. Typering overdrachtsvorm

- Wat is de vorm van taakoverdracht?
- Welke vorm heeft de relatie?
- Hoe typeert u een sociale onderneming?
- Welke vorm van financiële steun? (subsidiëring / opdracht)
- Welke duur heeft de financiering? (eenmalig / structureel)
- Hoe is de taakoverdracht tot stand gekomen?

II. Opdrachtformulering

- Hoeveel ruimte is er om samen de doelstelling/missie te bepalen?
- Wat is van belang in de formulering van de doelstelling?
- Welke opvatting heeft de gemeente over de beoogde prestatie? (output/proces)
- Welke belemmeringen / mogelijkheden bestaan er in de benadering van het vraagstuk?
- Wat zijn de oorzaken van eventuele beperkingen?

III. Verhouding

- Hoe zou u de verhouding met de sociale onderneming omschrijven? (uitvoerder - opdrachtgever / procesmatige begeleiding)
- Hoe is de rolverdeling?
- Hoe worden afspraken gemaakt?
- Hoe is de samenwerking tot stand gekomen?
- Aan welke voorwaarden dient de samenwerking te voldoen?
- Hoe is de verstandhouding (vertrouwen, openheid / gesloten, afstandelijk)?
- Hoe wordt rekening gehouden met elkaars belangen?
- Hoe wordt gewezen op elkaars verantwoordelijkheden?

IV. Afwegingskader

- Hoe benadert de gemeente de werkwijze van de sociale onderneming?
- Welke waarde vertegenwoordigen gebruikerservaringen voor de gemeente?
- Hoe beoordeelt u de maatschappelijke activiteiten van de sociale onderneming?
- Welke maatschappelijke aspecten zijn van belang voor de gemeente / welke niet?
- Op welke manier kan een de werkwijze in bijdragen voor de gemeente?
- Hoeveel (ambtelijke-)ruimte krijgt u om afwegingen te maken?
- Waarover kunt u geen oordeel geven?
- Welke mogelijkheden bestaan er in de benadering?

V. Metingen

- In welke mate zijn meetbare resultaten van belang voor de gemeente?
- Met welke regelmaat worden metingen uitgevoerd?

- Waarover gaan de metingen? (gebruikerservaringen/inhoudelijke criteria/doelstellingen)
- Hoe worden metingen vastgelegd? (numerieke resultaten / tevredenheidsscores)
- Welke metingen betekenen voor de gemeente een ondergrens?
- Hoe staan sociale onderneming tegenover de meetbare variabelen en inhoudelijke criteria?

VI. Planning

- Hoe probeert de gemeente met de sociale onderneming tot maatschappelijke opbrengsten te komen?
- Op welke manier worden opdrachten of projecten gepland?
- Welke betekenis krijgt een planning gedurende het proces?
- In welke mate kunt u afwijken van de gekozen route?
- Welke instrumenten worden ingezet om de voortgang bij de te houden?
- Op welke manier worden stappen bijgehouden?

VII. Rapportages

- Hoe wordt er gerapporteerd over de voortgang?
- Op welke manier krijgen rapportages betekenis voor de gemeente?
- Welke vorm kan een rapportages aannemen? (procesbeschrijvingen/numerieke variabelen)
- Waarover horen rapportages inhoudelijk te gaan? (ervaringen/inhoudelijk resultaat/nakomen criteria)

VIII. Proces

- Waarover worden procesafspraken gemaakt?
- Hoe wordt er gecommuniceerd?
- Hoe betrokken bent u bij het proces?
- Welke aandacht is er voor de bevindingen in het proces?
- Wat kunnen bevindingen uit het proces bijdragen aan het resultaat?
- Hoe worden de activiteiten geëvalueerd?
- Welke ruimte hebben sociale ondernemingen om af te wijken van het oorspronkelijke plan?
- Wie zijn er bij de evaluatie betrokken? Waarom?

Bijlage IV: Topiclijst Sociale Ondernemingen

Intro

- Toelichting onderzoek
- Opname / anonimiteit respondent
- Wat is uw achtergrond?
- Hoelang bent u actief als sociaal ondernemer?
- Hoelang bestaat de sociale onderneming?
- Vanuit welke visie is de onderneming opgestart?
- Wie is de doelgroep?
- Hoe heeft de onderneming zich ontwikkeld?

I. Maatschappelijke missie

- Wat is de missie van de onderneming?
- Waaruit bestaan de maatschappelijke activiteiten?
- Op welke manier probeert de onderneming haar doelen te realiseren?
- Welk maatschappelijk draagvlak bestaat er voor de sociale onderneming?
- Hoe verhouden de maatschappelijke activiteiten zich tot de commerciële doelen?
- Welke plaats hebben de maatschappelijke doelen in de onderneming?

II. Waardebepaling van de onderneming

- Wat zijn de positieve en negatieve externe effecten van de onderneming?
- Hoe stelt de onderneming de kwaliteit van de dienstverlening vast?
- Waaruit herleidt de onderneming de effectiviteit voor het bereiken van maatschappelijke doelen?

III. Rol van de gemeente

- Op welke manier komt de onderneming in aanraking met de gemeente?
- Welke steun ontvangt de sociale onderneming van de gemeente?
- Hoe komt de gemeente tegemoet aan de behoeften van de onderneming?
- Aan welke behoeften komt de gemeente niet tegemoet?
- Wat is gewenst ten aanzien van de huidige situatie?

IV. Proces

- Hoe typeert u de relatie met de gemeente?
- Welke facilitering biedt de gemeente?
- Waarop stuurt de gemeente?
- Hoe ervaart u de betrokkenheid van de gemeente bij de onderneming?
- Hoe zijn de afspraken vormgegeven?
- Met welke regelmaat is er contact met de gemeente?
- Welke risico's loopt de sociale onderneming voor de gemeente?
- Aan welke gemeentelijke voorwaarden is de sociale onderneming gebonden?
- Hoe zijn de afspraken tot stand gekomen?
- Hoe heeft de relatie met de gemeente zich ontwikkeld?

V. Evaluatie

- Hoe worden de activiteiten en resultaten van de sociale onderneming geëvalueerd?

- Op welke manier worden de gebruikerservaringen meegewogen in de beoordeling?
- Hoe is de evaluatie vormgegeven? (rapportages / gesprekken)
- Welke betekenis heeft de evaluatie voor de sociale onderneming?
- Met welke regelmaat evalueren de onderneming en gemeente?
- Wat wordt er wel geëvalueerd en wat niet? Waarom?

Bijlage V: Caseselectie Sociale Ondernemingen

Gemeente Amsterdam

MidWest MidWest is een wijkonderneming in de De Baarsjes in de gemeente Amsterdam. De sociale onderneming heeft het beheer van een leegstaand schoolgebouw gekregen van de gemeente Amsterdam. Tegen betaling kunnen flexwerkers en mensen uit de buurt ruimtes huren bij MidWest. Bewoners kunnen vanuit MidWest culturele en ontspannende activiteiten organiseren voor de wijk. Zo investeert MidWest in de leefbaarheid en de sociale cohesie van de wijk. Het rendement van de onderneming, zowel financieel als sociaal, gaat terug naar de wijk (Midwestamsterdam.com).

De Prael De Prael is een Amsterdamse bierbrouwerij die grotendeels gerund wordt door mensen met een psychiatrische achtergrond. De sociale missie is het verschaffen van werk aan mensen met een psychiatrische achtergrond. De Prael biedt mensen met een psychiatrische achtergrond regelmaat, opleidingsmogelijkheden en een zinvolle dagbesteding. Tegelijkertijd is De Prael ook een commercieel bedrijf dat zijn bierproduct op de markt aanbiedt. De Prael is gegroeid naar 90 medewerkers van wie een groot aantal vrijwillig actief is (De Prael.nl).

Gemeente Rotterdam

Greenfox Greenfox renoveert en verduurzaamt verlichting van panden. De lampen zijn energiezuinig waarmee kostenbesparingen worden gerealiseerd voor de afnemers. De lampen worden geplaatst door mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Deze medewerkers leidt Greenfox zelf op in het technische werk. Op die manier draagt Greenfox bij aan de verduurzaming van energieverbruik en biedt het werkplaatsen en opleidingsmogelijkheden voor mensen met een arbeidsbeperking. De renovatie van verlichting wordt gedaan door 100 mensen uit de sociale werkplaats. (Greenfox.nl).

Uit Je Eigen Stad Uit Je Eigen Stad is een stadsboerderij in het Rotterdamse havengebied. Hier kunnen bezoekers tegen betaling in het restaurant voedsel van eigen stadsbodem eten. Zo probeert de onderneming een bijdrage te leveren aan een duurzaam voedselsysteem. Behalve de bijdrage op het gebied van duurzaamheid, wil Uit Je Eigen Stad een sociale ontmoetingsplek zijn voor buurtbewoners en een kennisplatform bieden voor kleine voedselproducenten. (Uitjeeigenstad.nl). *Uit Je Eigen Stad is uiteindelijk niet opgenomen in het onderzoek, omdat deze case (vergunningverlening) te weinig relevantie had met de type overdrachtsvormen.*

Gemeente Utrecht

I Did Slow Fashion I Did Slow Fashion is een atelier voor het hergebruik van mode artikelen. Het gaat om restanten en restafval uit de mode-industrie die door mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt opnieuw worden verwerkt. De nieuwe artikelen worden verkocht aan verschillende modelabels. Behalve werk, krijgen de medewerkers ook een vakopleiding tot kleermaker of naaister (I-did.nl).

The
Colour
Kitchen

The Colour Kitchen is een restaurant in de Utrechtse wijk Zuilen waar jongeren uit de Wajong en bijstand werken in de bedrijfscatering en een horeca opleiding krijgen. Van de jongeren komt het grootste gedeelte uit de Wajong. 25 procent van deze jongerengroep is afkomstig uit de bijstand. De jongeren hebben lichte psychische beperkingen, variërend van ADHD tot autisme. Vaak hebben ze een problematische thuissituatie (Thecolourkitchen.nl).

Bijlage VI: Respondentenlijst

<u>Respondent</u>	<u>Functie / afdeling</u>	<u>Datum</u>
Gemeente Rotterdam		
Respondent 1	Werkgeversservicepunt Rijnmond	7 mei 2015
Respondent 2	Afdeling Beleidsuitvoering, cluster W&I	7-mei 2015
Subcase Greenfox		
Respondent 3	Sociaal ondernemer	25-maart 2015
Gemeente Utrecht		
Respondent 4	Werk & Inkomen	24-maart 2015
Respondent 5	Economische Zaken	29-april 2015
Respondent 6	Werkgeversservicepunt	7-mei 2015
Subcase The Colour Kitchen		
Respondent 7	Sociaal ondernemer	24-maart 2015
Subcase I Did Slow Fashion		
Respondent 8	Sociaal ondernemer	31-maart 2015
Gemeente Amsterdam		
Respondent 9	RVE Subsidies & Inkoop	29-april 2015
Respondent 10	Dienst Werk en Inkomen	29-april 2015
Respondent 11	Stedelijk Bureau Social Return	29-april 2015
Respondent 12	Wijkaanpak	28 mei 2015
Subcase De Prael		
Respondent 13	Sociaal ondernemer	31-maart 2015
Subcase Midwest		
Respondent 14	Sociaal ondernemer	22-april 2015
<i>Case buiten beschouwing</i>		
Respondent 15	Afdeling Haven en Industrie (Gemeente Rotterdam)	28-april 2015
Subcase Uit Je Eigen Stad		
Respondent 16	Sociaal ondernemer	2-april 2015

Bijlage VII: Documentenlijst

<u>Documentnummer</u>	<u>Titel</u>
Beleidsdocument 1	Aanbesteding & inkoopbeleid (Gemeente Rotterdam, 2014)
Beleidsdocument 2	Aanbesteding & inkoopbeleid (Gemeente Utrecht, 2015)
Beleidsdocument 3	Economische Agenda Utrecht 2012-2018
Beleidsdocument 4	Werkplan Sociale Firma's (Gemeente Amsterdam, 2015)
Beleidsdocument 5	Aanbesteding & Inkoopbeleid (Gemeente Amsterdam, 2012)
Beleidsdocument 6	'10 wegen naar een innovatiever aanbestedingsbeleid en professioneler opdrachtgeverschap' (Gemeente Amsterdam, 2013)
Beleidsdocument 7	'Vertrouwen in de Stad' (Gemeente Amsterdam, 2012)
Beleidsdocument 8	Subsidieregeling 'Stimuleren Wijkondernemingen' (Gemeente Amsterdam, 2014)