

## Zorgt vermarkting voor betere hulpverlening?

### *Drie voorwaarden: contract, contract, contract*

---

De tendering van sociale voorzieningen in Antwerpen zet de relatie tussen stadsbestuur en middenveld op scherp. Ondanks het levendige debat houdt iedere partij vast aan de eigen argumenten. Op die manier verzandt de discussie. Deze bijdrage probeert het debat te verruimen.

Het Antwerpse OCMW besloot om het eerste dossier in een reeks uitgeschreven tenders – dat van het inloopcentrum voor daklozen ‘De Vaart’ – uit te besteden aan het consortium G4S Care-Corsendonk. G4S Care is een onderdeel van de multinational G4S, de grootste beveiligingsfirma ter wereld. Corsendonk kennen we als een Belgische hotelgroep. Beide zijn geen nieuwe gezichten op de zorgmarkt. G4S Care is internationaal actief in de zorg, en samen met Corsendonk staan ze reeds in voor de opvang van ongeveer 750 vluchtelingen in Vlaanderen.

Wat we in Antwerpen zien is een voorbeeld van uitbesteding van publieke diensten in een marktomgeving. Het stadsbestuur zoekt een partner die deze taak binnen een vastgelegd kader het beste kan uitvoeren, en organiseert daarvoor een wedstrijd. Belangrijk om aan te stippen is dat de uitbesteding van sociale dienstverlening niets nieuw is. Filip De Rynck wees hier in zijn stuk (<http://sociaal.net/analyse-xl/sociaal-werk-op-markt/>) ook al op. Maar in het concrete geval van De Vaart is het uitbesteden aan een commerciële speler die meedingt voor het contract wel nieuw. En deze keuze voor het creëren van een markt, en het gunnen van het contract aan een commerciële speler, zet de relatie tussen stadsbestuur en middenveld op scherp.

### **Het stadsbestuur zegt ...**

Met een tender, een publieke aanbesteding, nodigt het stadsbestuur private actoren uit om zich kandidaat te stellen voor de uitvoering van publieke taken. Zowel non-profit als commerciële organisaties kunnen zich aanmelden. Eens alle kandidaturen binnen zijn kiest de overheid op basis van vooropgestelde selectiecriteria de meest geschikte partner. In het dossier van De Vaart haalde het consortium G4S Care – Corsendonk de bovenhand door de klemtoon te leggen op de zelfredzaamheid van de cliënt en een efficiënte inzet van de medewerkers. De redenering van het stadsbestuur is dat door de introductie van gekwalificeerde marktspelers in de sociale sector, en de bijhorende concurrentie tussen de ‘marktspelers’, het zorgaanbod efficiënter en innovatiever zou worden. Ook het principe van tendering *an sich* draagt bij tot deze doelstelling. Uitbesteding dwingt organisaties om hun werking constant te verbeteren om competitief te blijven ten opzichte van de ‘concurrenten’.

### **... het middenveld weerlegt.**

Het middenveld, bij monde van het Sociaal Werk Actie Netwerk, CAW Antwerpen en de politieke oppositie verzetten zich resoluut tegen deze manier van werken. In grote lijnen dragen ze drie argumenten aan. Een eerste is fundamenteel-normatief van aard: in welke mate is het streven naar winstmaximalisatie te verzoenen met zorg voor de meest kwetsbaren in de samenleving? Winst maken op menselijk lijden, de ethiek lijkt ver weg. De praktijk toont echter dat winst maken niet evident is. Als we even over de landsgrenzen heen kijken zien we dat G4S Care in Groot-Brittannië momenteel verlies maakt op de opvang van vluchtelingen. Ze waarschuwen de aandeelhouders voor een deficit dat kan oplopen tot 57 miljoen pond. Niettemin blijft de vraag legitiem: kan een organisatie actief binnen de sociale sector winst uitkeren aan aandeelhouders? Een tweede argument is politiek-ideologisch. Het middenveld benadrukt dat het huidige Antwerpse beleid niet het gevolg is van negatieve evaluatierapporten van de huidige zorgaanbieder. Dit voedt het idee dat het gaat om een ideologische in plaats van pragmatische beleidskeuze. Bepaalde stemmen menen zelfs dat het gaat om een bewuste afbraak van het klassieke middenveld. Een derde argument raakt het wezen van het sociaal werk: vermarkting van sociale dienstverlening staat haaks op de basisprincipes van sociaal werk. Hoe gaat men de vertrouwensband tussen hulpverlener en cliënt contractmatig opvolgen? Bedreigt de afwisseling van dienstverstrekker niet de continuïteit die essentieel is voor de opbouw van expertise en vertrouwen? Beschikt de private aanbieder over voldoende en bekwame medewerkers? En zal vermarkting niet leiden tot de versnippering van sociale dienstverlening? Daarnaast dreigt het cherry-picking effect. In een cultuur van meetbare doelstellingen en prestatie management zullen hulpverleners misschien geneigd zijn zich te focussen op die cliënten waarvan ze denken dat zij op korte termijn veel vooruitgang kunnen maken. Dit neveneffect leidt ertoe dat sociale dienstverlening voor de meest kwetsbare (en vaak ook meest lastig te begeleiden) mensen, ontoegankelijker wordt. Kortom, er worden fundamentele vraagtekens geplaatst bij de meerwaarde van een bedrijfsmatige logica in een werkveld waar verbinding met maatschappelijk kwetsbare mensen centraal staat.

### **Een verzand debat over cijfers en mensen dus ...**

Het water is diep. Ondanks het grondige publieke debat van de laatste maanden en weken, blijft elke partij trouw aan de eigen argumentatie. De aandachtige volger kan haast op basis van de professionele achtergrond van de spreker in kwestie zijn of haar opinie voorspellen. Gegeven dat het stadsbestuur de keuze voor vermarkting heeft gemaakt, tot onvrede van het verzamelde middenveld, poogt deze bijdrage de discussie wat breder open te trekken. Het debat is in essentie te herleiden tot de vraag of uitbesteding aan een commerciële partner tot een betere sociale dienstverlening leidt. En wat is dat dan, "beter"?

We onderscheiden drie invullingen voor 'beter'. Allereerst kan het opgevat worden als 'efficiënter': meer doen met minder middelen. Er bestaan studies die suggereren dat commerciële actoren daadwerkelijk efficiënter werken. Tiemann & Schreyögg (2012) stelden vast dat Duitse ziekenhuizen die privatiseerden een hogere efficiëntiegraad haalden door te snoeien in personeel- en materiaalkosten dan hun non-profit tegenhangers. Een tweede invulling van 'beter' is 'verhoogde maatschappelijke legitimiteit'. Dit is cruciaal, omdat de maatschappij (wij allen dus) de garantie wil dat de vele publieke middelen die in het zorgsysteem worden geïnvesteerd correct worden aangewend. Organisaties in zorg en welzijn moeten dus constant bezig zijn met hun maatschappelijke legitimiteit. Recent onderzoek van Andersson en Self (2015) toont aan dat organisaties die zichzelf profileren als 'ondernemend' en 'managerial' zeer geloofwaardig zijn. Zo zouden mensen sneller geneigd zijn om te doneren aan een non-profitorganisatie die, ongeacht haar werking, het predicaat 'sociale onderneming' aanneemt. Dit hoeft niet te verwonderen, omdat burgers een correcte besteding van schaarse overheidsmiddelen verwachten. En een 'onderneming' is minstens in de perceptie van de mensen een organisatie die efficiënt en beheersmatig moet werken. Ten slotte kan 'beter' ingevuld worden als 'effectiever': doen je wat je moet doen, of bepaalde vooropgestelde effecten genereren. Geprojecteerd op de Antwerpse case van De Vaart zou dit kunnen betekenen: dat we verwachten dat het werken met daklozen kwaliteitsvol is, én dat het uiteindelijk leidt tot empowerment van de zorgvrager. Op dit punt is de literatuur kritisch. De introductie van een marktlogica blijkt de kwaliteit van sociale dienstverlening niet te verhogen. Sterker nog, het marktdenken lijkt te botsen met de basisprincipes van het sociaal werk. We verduidelijken met een tweetal uitgewerkte voorbeelden.

Onderzoek van Hustinx en De Waele (2015) toonde aan dat sociale kruideniers drie strategieën hebben om met deze botsende logica's – marktlogica en sociaal werk logica - om te gaan. Ten eerste maakten de betaalde werknemers (professionals) een verdoken opdeling tussen sterke en zwakke cliënt-medewerkers (cliënten die in het kader van hun hulpverleningstraject meewerken in de winkel). Telkens kregen dezelfde individuen de verantwoordelijkheid over de kruidenier omdat zij gepercipieerd werden als meer bekwaam door de professionals. Met andere woorden, ongelijke participatie resulteerde in ongelijke leeransen. Ten tweede hadden de betaalde medewerkers de neiging om over te nemen in plaats van te ondersteunen tijdens moeilijke momenten in de winkel – vb. bij een conflict met een klant. Cliënt-medewerkers kregen het soms moeilijk om de situatie vakkundig aan te pakken, waarop de professional overnam. Ten derde was er sprake van pragmatische exclusie. Na het aannemen van twee mensen die langdurig werkloos waren – de doelgroep bij uitstek van de sociale kruidenier in kwestie – werd door de professionals eenzijdig beslist dat enkele mensen in armoede, actief als vrijwilliger, niet meer nodig waren voor een efficiënte uitbating van de winkel. Zij werden bedankt voor bewezen diensten. Deze spanningsvelden tonen aan dat participatie onderhevig was aan de marktlogica; het

efficiënt uitbaten van de sociale kruidenier ging in sommige gevallen voor op het individuele empowerment van cliënt-medewerkers.

Een internationaal voorbeeld toont gelijkaardige spanningsvelden. De Amerikaanse sociologe Kate Cooney (2006) beschrijft een sociale onderneming die zich toelegt op arbeidsintegratie voor langdurige werklozen. De onderneming was zowel actief in de verkoop van gedoneerde tweedehandskledij als in het verpakken van goederen voor private bedrijven. De aard van deze sectoren maakte het arbeidsaanbod van de organisatie afhankelijk van de marktvraag. Naast het jaarlijks aantal cliënten dat bereikt moest worden stipuleerde de beheersovereenkomst met de overheid dat de cliënten na zes maanden 'afstudeerden' van het programma, dat moest bestaan uit een gebalanceerd pakket van arbeid en scholing. De beheersovereenkomst botste op verschillende fronten met het aanbod dat de organisatie wilde realiseren. Door de constante en onregelmatige instroom van cliënten konden professionals moeilijk inschatten welke externe contracten inzake verpakking en kledijverwerking verwerkt konden worden en welke niet. De grillen van de markt versterkten verder de fluctuerende vraag naar arbeid. Dit conflicteerde met de opgelegde balans tussen scholing- en arbeidsuren. Piekperiodes stonden gelijk aan een overbevraging van de cliënten, welke ten koste ging van hun opleidingstraject. Zo werden bijvoorbeeld de lessen in een andere, volstrekt onlogische, volgorde gegeven door de drukte op de werkvloer. Voorts gaven piekperiodes nu en dan aanleiding tot spanningen tussen professionals en cliënten. Waar de professionals stelden dat de 'cliënten dankbaar moesten zijn met het werk dat ze konden krijgen' weigerden ze toe te geven aan de verhoogde druk om deadlines te halen. In dalperiodes werd er 'werk' uitgevonden om toch maar aan het aantal vereiste uren per cliënt te komen.

Samenvattend kunnen we dus stellen dat de marktlogica de efficiëntie en legitimiteit van een dienstverlenende organisatie kan versterken. De claim dat het de kwaliteit van de sociale dienstverlening stimuleert wordt in de literatuur niet bevestigd. Botsende logica's leiden tot spanningsvelden waar de kwetsbare zorgvrager vaak aan het kortste eind trekt. Daarnaast tonen de voorbeelden aan dat een rigide beheerslogica gecombineerd met een sterk efficiëntiedenken kan leiden tot een vervaging tussen middelen en doelen.

### **Het contractmanagement wordt essentieel**

Deze maand zal het Antwerpse stadsbestuur voor het eerst een beheerscontract inzake sociale dienstverlening met de commerciële partner onderhandelen. De wederzijdse rechten en plichten van stadsbestuur en partner worden daarbij contractueel verankerd. Dit betekent dat het stadsbestuur in instrument in handen heeft om sterk toe te zien op de uitvoering van de dienstverlening door G4S.

We pleiten hier voor een beheerscontract dat het stadsbestuur moet toelaten om de efficiëntie, effectiviteit, én legitimiteit van de dienstverlening nauwkeurig op te volgen. Efficiëntie is vrij eenvoudig om te zetten naar meetbare indicatoren. We denken aan het aantal bereikte cliënten per jaar, het gemiddelde aantal cliënten per hulpverlener, enzovoort.

Dit is niet het geval voor de effectiviteit. Hoe kunnen we de kerntaak van het sociale werk – menselijk welzijn versterken – vatten in meetbare indicatoren? Ondanks de moeilijkheid van de oefening moet men trachten de kwaliteit van sociale dienstverlening te vertalen naar (subjectieve) parameters die gericht zijn op de cliënt. Inspraak van academici, sociaal werkers én ervaringsdeskundigen in dit proces lijkt ons daarbij essentieel.

Legitimiteit kan versterkt worden door in te zetten op transparantie van G4S naar de overheid en de maatschappij toe. Zo is het aangewezen dat de potentiële risico's in de mate van het mogelijke beschreven worden in het contract, net als welke partij verantwoordelijk is. Op deze manier is het duidelijk welke actor moet handelen wanneer iets niet naar wens verloopt. Eens de samenwerking loopt is het essentieel dat het stadsbestuur toegang heeft tot de organisatie, om de opvolging van de werking van De Vaart mogelijk te maken.

We besluiten met de voornaamste motivatie achter het Antwerpse beleid, namelijk het streven naar innovatie. Innovatie betekent naast het boeken van efficiëntiewinsten ook de sociale dienstverlening van morgen uitdenken én uitproberen. Laat ons even terugkeren naar het internationale voorbeeld hierboven. Sociaal werkers ervaren dagdagelijks dat participanten in sociale tewerkstellingsinitiatieven vaak meer missen dan werk. Moet de focus in de eerste plaats op het werk of de mens liggen? Hoe vermijden we dat maatschappelijk kwetsbare individuen van het ene in het andere sociale tewerkstellingsproject belanden zonder echte kansen te krijgen op de reguliere arbeidsmarkt? Dit zijn fundamentele vragen die binnen elk beleid inzake sociale dienstverlening aparte aandacht vragen. Dit kan binnen de beheersovereenkomst vorm krijgen door specifiek tijd en middelen te budgetteren voor scholing, experimenteren met vernieuwende diensten, enzovoort. Innovatie komt immers niet vanzelf, maar vergt tijd, expertise en middelen.

-----  
**Ben Suykens** is als onderzoeker verbonden aan het departement Publieke Governance, Management en Financiën aan Universiteit Gent.

**Bram Verschuere** is hoofddocent aan het departement Publieke Governance, Management & Financiën van de Universiteit Gent.

**Filip De Rynck** is hoogleraar bestuurskunde aan het departement Publieke Governance, Management & Financiën van de Universiteit Gent

Allen zijn werkzaam binnen het **VLAIO-SBO project [CSI Flanders](#)**. Dit consortium wil de uitdagingen voor het Vlaamse middenveld in kaart brengen, op zoek gaan naar vernieuwende praktijken van

**BEN SUYKENS, BRAM VERSCHUERE & FILIP DE RYNCK**

dienstverlening en politiek werk in het middenveld en beoordelen of deze praktijken een antwoord bieden op de gestelde uitdagingen.