

4 Kansen en uitdagingen voor de relatie tussen sociaal ondernemers en gemeenten

Philip Karre⁵⁹

Dr. P.M. Karre is als universitair docent bestuurskunde verbonden aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Hij doet daar onderzoek naar hybride organisaties en governance-arrangementen, zoals sociaal ondernemen.

1 Inleiding

Sociaal ondernemen past bij hoe we in de netwerksamenleving naar de bekostiging van maatschappelijke opgaven kijken. Met name op lokaal niveau zien we een toegenomen aandacht voor nieuwe manieren om de aanpak van maatschappelijke vraagstukken te organiseren.⁶⁰ Als alternatieven voor een aanpak door overheid of markt, wordt vooral ingezet op maatschappelijke zelforganisatie.⁶¹ De reden daarvoor is dat veel overheden niet meer over voldoende financiële middelen en doorzettingsmacht beschikken om maatschappelijke vraagstukken alleen het hoofd te bieden. Ook is de burger mondiger geworden en eist inspraak in hoe problemen in zijn leefomgeving worden aangepakt. Tegelijkertijd zijn we ook het vertrouwen kwijtgeraakt in de markt als oplossing voor alle problemen. De burger wil niet alleen nadrukkelijker betrokken worden bij wat in zijn leefomgeving gebeurt, hij neemt steeds vaker ook zelf het initiatief in dat proces door zich te organiseren in verschillende soorten burgerinitiatieven, coöperatieve verbanden of door als sociaal ondernemer aan de slag te gaan.

Om de ontwikkeling naar meer betrokkenheid van de burger in zijn verschillende gedaantes te beschrijven, wordt in de literatuur gesproken van processen van co-productie⁶² of van sociale innovatie.⁶³ Dat houdt in dat naar nieuwe oplossingen wordt gezocht voor hardnekkige maatschappelijke vraagstukken (armoede, uitsluiting, toegang tot kwalitatief hoogwaardige arrangementen in zorg en welzijn, etc.), door middel van nieuwe vormen van organiseren en door nieuwe constellaties van maatschappelijke partijen.

59 karre@essb.eur.nl. Met dank aan Malika Igalla en Jannes Willems voor hun feedback op een eerdere versie van dit betoog.

60 Karre et al. 2015.

61 Boer & Lans 2014; Franke et al. 2015.

62 Edelenbos & van Meerkerk 2016.

63 Anheier et al. 2018; Brandsen et al. 2016; Karre et al. 2018.

Met nieuwe vormen van organiseren wordt bedoeld dat op het snijvlak van overheid, markt en gemeenschap wordt geëxperimenteerd met hybride organisatievormen, die de institutionele logica's en -zo wordt gehoopt- krachten van deze drie sectoren met elkaar combineren.⁶⁴ Voorbeelden zijn de sociale ondernemingen, die in dit essay centraal staan, alsook de verschillende soorten 'living labs',⁶⁵ die in veel gemeenten te vinden zijn.

Nieuwe constellaties van maatschappelijke partijen als kenmerk van sociale innovatie hebben betrekking op de net ook al genoemde toegenomen participatie van de burger, al dan niet als sociaal ondernemer, in de aanpak van maatschappelijke vraagstukken (burgerparticipatie) of, als burgers het heft in eigen handen nemen, participatie van de overheid (overheidsparticipatie).⁶⁶ In het complexe en veranderlijke krachtenveld omtrent de aanpak van maatschappelijke vraagstukken hebben al die partijen elkaar immers hard nodig, omdat elke groep haar krachten maar ook valkuilen heeft. Zo kan burgerparticipatie en/of zelforganisatie door burgers, bijvoorbeeld in de vorm van sociaal ondernemen, bijdragen aan een betere aanpak van vraagstukken, omdat die gegrond is in lokale structuren en aan kan sluiten bij de kennis, ondernemersgeest en creativiteit van juist die mensen die dagelijks te maken hebben met het vraagstuk in kwestie. Maar tegelijkertijd moeten we ook weer niet te veel verwachten van de zelfredzaamheid van burgers en de kracht van hun informele netwerken. Verder ligt steeds het gevaar van uitsluiting op de loer, als niemand er is om het algemeen belang te bewaken.⁶⁷

Dat betekent dat de overheid en de burger, die bijvoorbeeld als sociaal ondernemer zijn tanden zet in een bepaald vraagstuk, tot elkaar veroordeeld zijn en blijven. Ook al juichen gemeenten een grotere rol van de samenleving, bijvoorbeeld via sociaal ondernemerschap, juist toe, dat betekent zeker niet dat zij zich vervolgens terug kunnen trekken en zich niet verder meer met het maatschappelijk initiatief en het vraagstuk in kwestie hoeven te bemoeien. En ook al staan bij sociale ondernemingen ondernemende burgers zelf aan het roer, zij hebben de overheid vaak nog steeds nodig om hun doelen te kunnen verwezenlijken, bijvoorbeeld door subsidies te ontvangen, zaken te doen met de gemeente of door gebruik te maken van de kennis en expertise van haar ambtenaren.

In dit essay ga ik nader in op een aantal kansen en uitdagingen omtrent sociaal ondernemen. Veel gemeenten zien na de drie decentralisaties kansen in de inzet van sociaal ondernemers bij het behalen van hun doelstellingen. Maar tegelijkertijd is er ook een aantal uitdagingen aan verbonden, die de onderlinge relatie lastig en onwennig maken. Ik zal eerst kort beschrijven wat sociaal ondernemen in-

64 Brandsen & Karré 2011; Karré 2011; Koppenjan et al. 2019.

65 Puerari et al. 2018.

66 zie bijvoorbeeld Van Buuren 2018.

67 Koppenjan et al. 2019, pp. 12–14.

houdt en welke kansen er in theorie aan verbonden zijn. Vervolgens sta ik stil bij de uitdagingen, die we in de praktijk tegenkomen en doe ik enkele aanbevelingen voor hoe die te overkomen zouden kunnen zijn.

2 Definitie en kansen: het ‘wat’ en ‘waarom’ van sociaal ondernemen

Sociaal ondernemen is vandaag de dag een veel (soms inflationair) gebruikt begrip, maar is ook ambigu. Er bestaat in wetenschap en praktijk geen algemeen geldige definitie en Nederland heeft ook (nog) geen specifieke rechtsvorm of landelijk beleid voor sociale ondernemingen. In het algemeen gaat het om hybride organisaties in de driehoek tussen overheid, markt en samenleving die aan het verhogen van de maatschappelijke welvaart werken door ondernemende activiteiten te ontplooiën.⁶⁸ De maatschappelijke impact die zij willen boeken, staat daarbij voorop. Ondernemend handelen is het middel om dat doel te bereiken, maar geen doel op zich. Sociale ondernemingen kenmerken zich ook door de inspraak die stakeholders hebben op het reilen en zeilen van het bedrijf.

Sociale ondernemingen kunnen verschillende rechtsvormen en gedaanten hebben.⁶⁹ Voorbeelden zijn coöperaties, bijvoorbeeld op het gebied van energieproductie of van zorg, die de belangen van hun leden op ondernemende manier waarborgen, maar ook bedrijven, afkomstig uit de markt, die sociale doelstellingen op een ondernemende manier nastreven. Denk bijvoorbeeld aan chocoladeproducent *Tony's Chocolonely* en smartphoneproducent *Fairphone*. Eveneens kan sociaal ondernemen allerlei stichtingen en verenigingen helpen hun maatschappelijke doelen na te streven, bijvoorbeeld mensen met afstand tot de arbeidsmarkt werkervaring op te laten doen door hun mee te laten draaien in een commerciële omgeving, zoals bijvoorbeeld gebeurt bij het bekende Rotterdamse koffiehuis *Heilige Boontjes*. En tot slot zijn er ook sociale ondernemingen die voortkomen uit de publieke sector, bijvoorbeeld verzelfstandigde overheidsdiensten in de gebieden van zorg en welzijn, zoals *Stroomopwaarts*, dat inwoners van Maassluis, Vlaardingen en Schiedam naar werk helpt.

Sociaal ondernemen is in Nederland uiteraard niet nieuw: hybride organisaties, bijvoorbeeld uit het maatschappelijk middenveld, hebben altijd al een belangrijke rol gespeeld in de publieke dienstverlening.⁷⁰ In dit essay staat met name de nieuwe generatie sociale ondernemingen centraal, die de afgelopen jaren is ontstaan als gevolg van de in de vorige paragraaf geschetste trend naar meer burgerbetrokkenheid en -activisme.⁷¹

68 Defourmy & Nyssens 2017.

69 Ibid.

70 zie bijvoorbeeld Karré 2011.

71 Karré 2019.

Hun aantal is nog beperkt, maar groeiende. Ondanks hun kleine aantal, is hun diversiteit groot. Vaak zijn het qua omvang ook (nog) vrij kleine organisaties, die als een soort *start-ups* vooral experimenteel bezig zijn maatschappelijke vraagstukken aan te pakken. Zij zijn met name actief in de sectoren welzijn en zorg, hoofdzakelijk gericht op arbeidsmarktparticipatie, en doen daarom met name zaken met gemeenten.

Gemeenten staan in het algemeen welwillend tegenover sociaal ondernemen en het nieuwe type sociale ondernemingen,⁷² ook al heeft nog maar een minderheid specifiek beleid op dat vlak.⁷³ Er is in theorie naast enkele uitdagingen (waarover zo meer) ook een aantal kansen aan verbonden.⁷⁴

Het belangrijkste argument om gebruik te maken van sociale ondernemingen, is de innovatie en synergie die zij boeken door als hybride organisaties maatschappelijke opgaven op een ondernemende wijze aan te pakken. Sociaal ondernemen ondersteunt de maatschappelijke missie door een nieuw perspectief toe te voegen, gericht op het zien van kansen en nieuwe mogelijkheden. Ondernemend denken en handelen heeft niet alleen inhoudelijke meerwaarde, maar het helpt sociale ondernemingen ook om alternatieve financieringsbronnen aan te boren – en de gemeente dus om geld te besparen. Hiernaast kan sociaal ondernemen organisaties helpen om hun cliënten op een betere manier te begeleiden, door bijvoorbeeld vanuit ondernemend perspectief eerder naar hun talenten dan naar hun beperkingen te kijken en die in een commerciële omgeving tot bloei te brengen. Idealiter zou sociaal ondernemen een win-win-win moeten zijn voor de ondernemers, hun cliënten en hun gemeentelijke opdrachtgevers.

3 De uitdagingen van sociaal ondernemen

De net beschreven kansen zijn volgens sociaal ondernemers en hun pleitbezorgers argumenten voor gemeenten om vaker met hen in zee te gaan. Maar ondanks alle hype rondom sociaal ondernemen, valt het in de praktijk nog niet mee deze kansen ook daadwerkelijk te verzilveren.⁷⁵

De belangrijkste uitdaging is dat veel gemeenten nog niet zijn ingericht op het accommoderen van sociaal ondernemen. Dat is ook niet zo vreemd; sociale ondernemingen van het nieuwe type verschillen toch sterk van hun klassieke voorgangers uit het maatschappelijk middenveld. Zoals eerder al genoemd, zijn het vrij kleine en vaak pas recent opgerichte organisaties, die meestal op een experimentele en creatieve manier werken en een grote diversiteit vertonen.⁷⁶

72 Stedennetwerk G32 2017.

73 bijvoorbeeld Gemeente Rotterdam 2017.

74 Doherty et al. 2014; Karré 2018.

75 Karré 2018; Karré & Van Meerkerk 2019; OECD/EU 2019; Sociaal-Economische Raad 2015.

76 Karré & Van Meerkerk 2019.

Wat ook niet meehelpt, is dat er in de wetenschap en de praktijk nog volop discussie heerst over wat sociaal ondernemen nou eigenlijk precies is en hoe sociale ondernemingen verschillen van ‘gewone’ ondernemingen. De discussie hierover, alsook over wat gemeenten moeten en kunnen met sociale ondernemingen, is in Nederland pas vrij recent begonnen.⁷⁷ Ook worden hybride organisaties, zoals sociale ondernemingen, in het algemeen vaak met wantrouwen bejegend: staat het winstoogmerk van een onderneming niet op gespannen voet met de sociale opgave?

Niet alleen het gebrek aan herkenning en erkenning zit sociale ondernemingen in de weg. Op allerlei fronten wordt duidelijk dat gemeenten nog niet weten wat zij met sociale ondernemingen aan moeten. Gemeenten zijn eerder gewend om activiteiten in het sociale domein te bekostigen door subsidies aan klassieke zorg- en welzijnsinstellingen te verstrekken, dan door die in te kopen bij de nieuwe generatie sociale ondernemingen, die in dit betoog centraal staan.

Ook is de financiering van activiteiten die sociale ondernemingen integraal aanbieden vaak bij gemeenten verspreid over verschillende potjes en zijn er veel onduidelijkheden over de ruimte die de aanbestedingswet geeft om in zee te gaan met sociale ondernemingen. In het algemeen is verkokering een issue: sociale ondernemingen proberen maatwerk toe te passen voor het individu in kwestie en doorkruisen daarom geregeld de gemeentelijke beleidskaders, waardoor er botsingen kunnen ontstaan tussen elkaar tegenwerkende beleidsregels. Ook zijn er vaak wrijvingen, omdat sociale ondernemingen niet goed passen binnen bestaande gemeentelijke verantwoordingsregimes, die eerder naar output kijken van activiteiten dan naar de daadwerkelijke impact ervan.

Tot slot verschillen sociaal ondernemers en gemeenten wat hun culturele en institutionele logica's betreft: werkt de gemeente vaak nog top-down en gericht op een doelmatige en doeltreffende aanpak van een vooraf scherpomlijnd vraagstuk, sociale ondernemingen acteren juist bottom-up en op een intuïtieve, organische en waardengerichte manier. Omdat zij vaak maar weinig inzicht hebben in hoe processen binnen de overheid verlopen, zien zij de gemeente als ‘onbetrouwbaar’ of ‘wispelturig’ en hekelen zij dat beslissingen soms lang duren.

4 Discussie en aanbevelingen

Gemeenten kunnen nog veel meer doen om te investeren in hun relatie met de nieuwe generatie sociaal ondernemers. Die zijn misschien creatief en exotisch, maar daardoor zeker niet per se onbetrouwbaar of verdacht. Een betere relatie zal helpen de kansen van sociaal ondernemen te verzilveren en om te gaan met de uitdagingen. Het verder vormgeven van deze relatie houdt in elk geval in dat so-

77 OECD/EU 2019; Schulz et al. 2013; Sociaal-Economische Raad 2015; Stedennetwerk G32 2017.

ciaal ondernemen wordt herkend en erkend door gemeenten en dat er een gesprek, binnen de gemeente én met sociaal ondernemers, wordt aangegaan over de vraag wat men wil bereiken met sociaal ondernemen.

Gemeenten kunnen werk maken van het toegankelijker worden voor sociaal ondernemers, door bijvoorbeeld een (om in Rotterdamse termen te spreken) 'loods' aan te stellen, die hen de weg wijst binnen het gemeentelijk apparaat. Hiernaast kunnen zij meer zakendoen met sociaal ondernemers en hen betrekken bij het bedenken van manieren waarop verantwoording kan worden georganiseerd, die zowel passen bij de gemeentelijke ambitie op een doelmatige manier om te gaan met belastinggeld, alsook de ambitie van sociaal ondernemers om vooral in te zetten op impact.

Tegelijkertijd zou er echter sprake moeten zijn van een *quid pro quo*: ook de nieuwe generatie sociaal ondernemers moet aan zichzelf en aan de relatie met de gemeente werken. Als je financieel hoofdzakelijk afhankelijk bent van de gemeente, zoals geldt voor veel sociaal ondernemers in Nederland, kan het geen kwaad je meer te verdiepen in de werkwijzen van een overheid en er een zekere empathie en sympathie voor te ontwikkelen. Dat er een gebrek is aan herkenning en erkenning, betekent ook dat sociaal ondernemers tot nu toe nog onvoldoende in staat zijn gebleken uit te leggen wie zij zijn, wat hen onderscheidt van meer klassieke welzijns- en zorginstelling enerzijds en 'gewone' bedrijven anderzijds, en wat hun concrete meerwaarde is.

Ook zou er, als reactie op de gemeente die tracht meer begrip te ontwikkelen voor sociaal ondernemen, aan de kant van de sociaal ondernemers gewerkt moeten worden aan meer begrip voor het krachtenveld waarin de gemeente opereert. Dat gemeentelijke beslissingen soms langer duren en de gemeente ook van gedachten kan veranderen, hoort bijvoorbeeld nu eenmaal bij het karakter van de (lokale) democratie. En dat er streng wordt toegezien op de effectieve en efficiënte besteding van publieke middelen, evenzo. De overheid is immers geen 'flappentap' voor ondernemers, hoe intrinsiek en sociaal gemotiveerd ze ook mogen zijn.

Gemeenten en sociaal ondernemers kunnen samen een belangrijke rol spelen in de aanpak van maatschappelijke vraagstukken op lokaal niveau. Daar is wel wederzijds begrip en respect voor nodig.

LITERATUUR

- Anheier, H. K., Krlev, G., & Mildenerger, G. (2018). *Social Innovation: Comparative Perspectives*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315158020>
- Boer, N. de, & Lans, J. van der. (2014). *DEcentraal: de stad als sociaal laboratorium*. Uitgeverij Atlas Contact.
- Brandsen, T., Cattacin, S., Evers, A., & Zimmer, A. (2016). *Social innovations in the urban context*. Springer Verlag GmbH u. Co.
- Brandsen, T., & Karré, P. M. (2011). Hybrid Organizations: No Cause for Concern? *International Journal of Public Administration*, 34(13), 827–836. <https://doi.org/10.1080/01900692.2011.605090>
- Defourny, J., & Nyssens, M. (2017). Fundamentals for an International Typology of Social Enterprise Models. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 28(6), 2469–2497. <https://doi.org/10.1007/s11266-017-9884-7>
- Doherty, B., Haugh, H., & Lyon, F. (2014). Social enterprises as hybrid organizations: A review and research agenda. *International Journal of Management Reviews*, 16(4), 417–436.
- Edelenbos, J., & van Meerkerk, I. (2016). *Critical Reflections on Interactive Governance*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781783479078>
- Franke, S., Niemanns, J., & Soeterbroek, F. (Eds.). (2015). *Het nieuwe stadmaken. Van gedreven pionieren naar gelijk speelveld*. trancity*valiz.
- Gemeente Rotterdam. (2017). *Naar een sterk sociaal ondernemersklimaat in Rotterdam. Actieplan sociaal ondernemen 2017-2018 (concept 2 maart 2017)*.
- Karré, P. M. (2011). *Heads and tails: both sides of the coin: an analysis of hybrid organizations in the Dutch waste management sector*. Eleven International Publishing.
- Karré, P. M. (2018). Navigating between Opportunities and Risks: The Effects of Hybridity for Social Enterprises Engaged in Social Innovation. *The Journal of Entrepreneurial and Organizational Diversity*, 7(1), 37–60. <https://doi.org/10.5947/jeod.2018.003>
- Karré, P. M. (2019). *Sociaal ondernemen in Nederland. Stand van zaken 2019*. Hogeschool Inholland.
- Karré, P. M., Dagevos, H., & Walraven, G. (Eds.). (2018). *Sociale innovatie in de praktijk. Zoeken naar nieuwe antwoorden op maatschappelijke vraagstukken*. Van Gorcum.
- Karré, P. M., & Van Meerkerk, I. (2019). *Samen werken aan de wijk. Een bestuurskundige reflectie op de relatie tussen wijkcoöperaties en gemeente in Rotterdam*. Kenniswerkplaats Leefbare Wijken.
- Karré, P. M., Vanhommel, I., & Bueren, E. (2015). De stad als lab voor sociale verandering. *Bestuurskunde*, 24(1). http://www.boomlemmatijdschriften.nl/tijdschrift/bk/2015/1/Bk_0927-3387_2015_024_001_001
- Koppenjan, J., Karré, P. M., & Termeer, K. (Eds.). (2019). *Smart hybridity: potentials and challenges of new governance arrangements*. Eleven International Publishing.
- OECD/EU. (2019). *Boosting social entrepreneurship and social enterprise development in the Netherlands. In-depth policy review* [OECD LEED Working Papers]. OECD Publishing.
- Puerari, E., de Koning, J., von Wirth, T., Karré, P., Mulder, I., & Loorbach, D. (2018). Co-Creation Dynamics in Urban Living Labs. *Sustainability*, 10(6), 1893. <https://doi.org/10.3390/su10061893>
- Schulz, J. M., Steen, M. van der, & Twist, M. van. (2013). *De koopman als dominee: sociaal ondernemerschap in het publieke domein*. Boom Lemma uitgevers.
- Sociaal-Economische Raad. (2015). *Sociale ondernemingen: een verkennend advies*. SER Sociaal-Economische Raad.
- Stedennetwerk G32. (2017). *Meer impact voor sociaal ondernemerschap. Roadmap voor gemeenten*. Stedennetwerk G32.
- Van Buuren, A. (2018). *Uitnodigend besturen. Het organiseren van ruimte voor initiatief*. Erasmus Universiteit Rotterdam.