

Samenwerking lokale besturen – private welzijnsactoren

Bram Verschuere

Universiteit Gent

17 maart 2014

- De specificiteit van het Vlaamse welzijnslandschap
- Het Lokaal Sociaal Beleid
- Vlaamse beleidsopties in de richting van meer lokale coördinatie
- Het lokaal bestuur bestaat niet
- Een aantal evoluties in het Vlaamse welzijnsbeleid

CONTEXT

Het 'specifieke' Vlaamse welzijnslandschap

- Deze relaties zijn het product van een historiek: 'third party government' in een verzuild systeem + subsidiariteit
- Zeer veel private non-profits verlenen de sociale diensten, erkend en gesubsidieerd door overheid
- Vaak zeer burger nabije diensten op de lokale schaal

Lokaal sociaal beleid

Samenwerking lokale besturen en private welzijnsactoren op de operationele (diensten), tactische (organisatie en afstemming) en strategische (beleidskeuzes) niveaus.

- Beleidsplanning
- Coördinatie
- Sociaal Huis

Algemene principes Vlaamse bestuurlijke organisatie

- Lokale autonomie en Vlaamse sturing op hoofdlijnen
- Integrale lokale (sociale) planning (planlastendecreet)
- Lokale regierol op verschillende domeinen, bijvoorbeeld:
 - Lokaal sociaal beleid
 - Jeugdbeleid
 - Kinderopvang
 - Woonzorgnetwerken
 - ...

Hét lokaal bestuur? 308 X LSB

Er zijn 308 lokale besturen die fundamenteel verschillen op vlak van:

- Vraag naar sociaal beleid

- Aantal actoren op het sociale veld (zie 'sociale kaart'), bepaalt soort en aantal aanbieders (publiek, privaat)

- Bestuurskracht:

 - *Interne capaciteit om een beleid op de lokale maat uit te stippelen

 - *Interne capaciteit om aan te sturen in functie van regie

- Historiek van samenwerking

- Ambitieniveau 'sociaal beleid'

Een aantal evoluties

Schalen – ‘reterritorialisering’

- Subregio's waarop private actoren actief zijn (LOGO, CAW, ...)
- Private actoren coördineren daartoe hun acties
- De gemeentelijke schaal wordt vaak overstegen

Relatie private actoren met centrale overheid

- Verticale relatie tussen Vlaanderen en actoren (financiering & verantwoording)
- Quid horizontale relatie tussen actoren op lokale schaal in functie van integraal beleid en coördinatie?

Complexe verantwoordingsrelaties

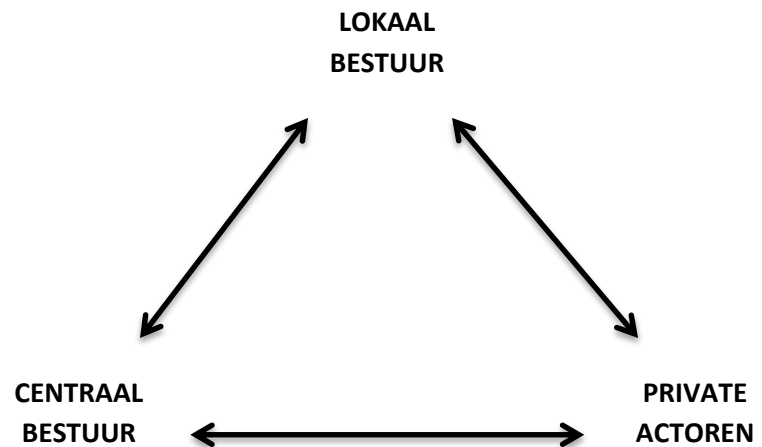
- Naar cliënt
- Naar subsidiërende overheid

Wat zijn de drempels tot samenwerking lokaal bestuur – private actoren?
In hoeverre wordt er samengewerkt?
Wat zijn de randvoorwaarden?

VRAGEN

Driehoek van relaties

- Centrale overheid versus private actoren
- Centrale versus lokale overheid
- **Lokale overheid versus private actoren**



Hypothesen

Gegeven nauwe band Vlaamse overheid –
actoren:

→ weinig incentives om over grens van het eigen
beleidsveld heen te kijken (verkokering)

→ weinig incentives om met lokaal bestuur samen te
werken (verstatelijking + verantwoording naar cliënt en
centrale overheid + schalen)

LSB-plannen (HIVA, Sannen & Van Regenmortel:

http://hiva.kuleuven.be/nl/publicaties/publicatie_detail.php?id=3131)

ONDERZOEK I: BETROKKENHEID BIJ BELEIDSPLANNING

HIVA-studie (analyse beleidsplannen 2008-2014)

- Intenties van lokale besturen voor lokale sociale beleidsplanning
- Analyse van de thema's
- Analyse van de samenwerking rond LSB-plannen

Tabel 3 Intentie tot samenwerking

Actor	Aantal	% (N=298)
1. Tussen lokale besturen		
Tussen gemeentebestuur en OCMW	234	79
Tussen OCMW's onderling	37	12
Tussen gemeentebesturen onderling	43	14
2. Tussen lokale besturen en derden		
CAW	65	22
CGGZ	20	7
Comité Bijzondere Jeugdzorg	5	2
Riso	23	8
Voorzieningen voor personen met een handicap	18	6
Voorzieningen voor senioren	46	15
Thuiszorg	74	25
Allochtonen	15	5
Verenigingen waar armen het woord nemen	12	4
Tewerkstellingsdiensten	133	45
Opleidingscentra	46	15
Huisvesting	131	44
Mutualiteiten	30	10
Ziekenhuizen	12	4
Justitiële diensten	18	6
Dienstencentra	16	5
Buurtcentra	7	2
Andere	180	60

Tabel 7 Betrokkenheid bij de voorbereiding van het lokaal sociaal beleidsplan

Betrokkenheid	Aantal	% (N=298)
Bevolking	171	57
Lokale actoren	237	80
Doelgroepen of doelgroeporganisaties	117	39
Geen informatie beschikbaar (*)	45	15

(*) Het kan hier zowel gaan om gemeenten waarin geen werk gemaakt werd van participatie bij de voorbereiding van het lokaal sociaal beleidsplan als om gemeenten die niet rapporteerden over participatie in hun lokaal sociaal beleidsplan.

Tabel 8 Betrokkenheid bij de uitvoering en voortgang van het lokaal sociaal beleidsplan

Betrokkenheid	Aantal	% (N=298)
Bevolking	71	24
Lokale actoren	99	33
Doelgroepen of doelgroeporganisaties	53	18
Geen info beschikbaar (*)	183	61

(*) Het kan hier zowel gaan om gemeenten waarin geen werk gemaakt wordt van participatie bij de uitvoering en voortgang van het lokaal sociaal beleidsplan als om gemeenten die niet rapporteerden over participatie in hun lokaal sociaal beleidsplan.

TYPOLOGIE (Verschuere & De Corte)

ONDERZOEK II: VERHOUDING PRIVATE ACTOREN – LOKALE OVERHEID

Onderzoeksdoelen

- De relatie overheid – NPO in kaart brengen
- Biedt de ‘empirische realiteit’ voldoende basis om bijvoorbeeld de ideeën van LSB te implementeren/realiseren?

Onderzoeksdomein

Composition of Research Sample of Flemish NPOs

	Population, n	Population, %	Sample, n	Sample, %	
Total sample	796	100	255	100	
Poverty sector	322	40.5	107	42.2	This sector consists of organizations for general welfare, organizations where poor raise their voice, social economy, social housing, and organizations that provide material and social services
Elderly care	184	23	45	17.6	This sector consists of rest houses, organizations that deliver nursery services at home, and organizations that organize leisure activities for elderly people
Special youth care	189	24	73	28.5	This sector consists of residential services for minors (shelters, etc.), educational support, and organizations that promote welfare of vulnerable children
Ethnic-cultural minorities	101	12.5	30	11.7	This sector consists of organizations that learn ethnic-cultural minorities to integrate in civil society and learn Dutch language and organizations that provide material and social services

Note: NPO = nonprofit organization.

Typology Kuhnle & Selle

		In terms of communication and contact	
		Distance	Nearness
In terms of finances and control	Independence	Separate autonomy	Integrated autonomy
	Dependence	Separate dependence	Integrated dependence

Figure 1: Typology of government–NPO relationships (Kuhnle and Selle, 1990)

Meten van 'independence' & 'distance'

Distance

- Contact met lokale ambtenaren en/of politici?

Independence

- Inkomen van lokale overheid?
- Controle door / verantwoording aan lokale besturen (aantal accountability-parameters)

Resultaten

Table 1: Relations of Flemish NPOs to local governments in terms of contacts and amount of income (scores for total sample and for each of the four policy domains under study)

<p>P = poverty (N = 51) E = elderly care (N = 25) Y = youth care (N = 42) M = ethnic-cultural minorities (N = 22)</p>			NEARNESS												Total
			Frequency of contacts with local policy makers (3 catg)												
			NPO is separated from local government (no contacts with local politicians and administrations)				NPO is relatively close to local government (having contacts with local politicians or local administrations, but not with both)				NPO is very close to local government (contacts with both local politicians and local administrations)				
			N (and %) in total sample				N (and %) in total sample				N (and %) in total sample				
			P	E	Y	M	P	E	Y	M	P	E	Y	M	
DEPENDENCE	Amount of income from local government	NPO is not dependent at all on local government (<10% of total budget)	29 (20%)				31 (22%)				37 (26%)				97
		3	8	14	4	10	8	9	4	12	9	8	8		
		NPO is relatively dependent on local government (10–50% of total budget)	1 (0,9%)				3 (3%)				23 (16%)				27
		1	0	0	0	2	0	0	1	17	0	3	3		
		NPO is heavily dependent on local government (>50% of total budget)	0 (0,0%)				2 (2%)				14 (10%)				16
0	0	0	0	2	0	0	*	4	0	8	2				
Total			30				36				74				140

Resultaten

Table 2: Relations of Flemish NPOs to local governments in terms of contacts and control pressure (scores for total sample and for each of the four policy domains under study)

P = poverty (N = 57) E = elderly care (N = 24) Y = youth care (N = 42) M = ethnic-cultural minorities (N = 22)			NEARNESS												Total
			Frequency of contacts with local policy makers (3 catg)												
			NPO is separated from local government (no contacts with local politicians and administrations)				NPO is relatively close to local government (having contacts with local politicians or local administrations, but not with both)				NPO is very close to local government (contacts with both local politicians and local administrations)				
			N (and %) in total sample				N (and %) in total sample				N (and %) in total sample				
			P	E	Y	M	P	E	Y	M	P	E	Y	M	
DEPENDENCE	Level of control exerted by local government by imposing a set of accountability parameters	NPO is autonomous from local government in terms of control measures	24 (16%)				20 (13%)				21 (14%)				65
		1	8	12	3	3	7	9	1	5	4	4	8		
	NPO is relatively dependent on local government in terms of control measures	3 (2%)				7 (5%)				23 (15%)				33	
		2	0	1	0	5	0	0	2	14	3	2	4		
	NPO is heavily dependent on local government in terms of control measures	2 (1%)				9 (6%)				36 (25%)				47	
		1	0	0	1	6	1	1	1	20	1	13	2		
Total			29				36				80				145

Resultaten

- Slechts 20% actoren 'separate'. Meer dan 50% 'integrated'
- Terwijl grote meerderheid amper 'afhankelijk' is van lokale overheid
- Wie dependent is, is ook near. Wie near is, is niet noodzakelijk ook dependent.
- Verschillen tussen organisaties: Poverty & in mindere mate Youth afhankelijker van lokale overheid (te verklaren?)
- Elderly & Youth relatief gezien minder 'integrated' (te verklaren door kader van daarstraks? Schaal? Band met centrale overheid?). Poverty & Minorities als 'politiek belangrijke' domeinen zodat samenwerking gezocht wordt?
- Verfijnde typologie (gebruik dichotome variabelen niet correct). Positie van 'separate dependence' louter hypothetisch?

Een 'verfijnde' typologie?

		Interms of communication and contact		
		Large distance	Intermediate distance	Small distance
In terms of finances and control	Independence	Separate autonomy	Semi-integrated autonomy	Integrated autonomy
	Intermediate (IN)dependence	Separate semi-autonomy	Semi-integrated semi-autonomy	Integrated semi-autonomy
	Dependence	Separate dependence	Semi-integrated dependence	Integrated dependence

Figure 2: New typology of government–NPO relationships

Implicaties voor haalbaarheid ideeën LSB?

- Ideeën van LSB impliceren eigenlijk ‘integration’ (veel interactie).
- Dit is in veel gevallen ook zo, blijkt uit survey
- Is deze positie het gevolg van Vlaams LSB-beleid? Of zijn er andere wederzijdse incentives om samen te werken?
- Mogelijke drempel blijft beperkte financiering van NPO door LB. Er is immers een zekere samenhang tussen lokale financiering en interactie LB-NPO (linksboven en rechtsonder in de typology)

- Het onderzoek hierboven gaat uit van een één op één relatie
- En een generieke meting van 'samenwerking'
- Wat zijn nu de randvoorwaarden voor échte samenwerking en coördinatie?

RANDVOORWAARDEN VOOR EEN STERKERE SAMENWERKING?

2 grote clusters van randvoorwaarden

(1) Stimulansen bieden voor private actoren

Potentieel gevaar dat lokale besturen vaak eigen diensten uitbouwen naast de private (KO, Ouderenzorg, eerstelijnsdiensten AWW, ...)

- Concurrentie
- Gevolg voor regierol (speler – arbiter)
- En lokaal bestuur kan niet dwingend optreden t.o.v. actoren

Regisseursrol wordt dus niet automatisch als legitiem gezien, en bij gebrek aan financiële stimulansen moeten er andere gevonden worden:

- Netwerking via mechanismen van gedeeld belang, wederzijdse afhankelijkheid, gelijkwaardigheid, ... die vertrouwen moeten doen groeien
- Bescheiden opstelling lokaal bestuur bij uitbouw van eigen diensten (complementaire dienstverlening)
- Idealiter: complementaire of supplementaire rol
- What's in it? Sociaal Huis of Sociaal Beleid als win-win (expertise versus zichtbaarheid en inbreng)

2 grote clusters van randvoorwaarden

(2) Capaciteit van lokale besturen

- Interne afstemming tussen gemeente en OCMW: wie trekt het LSB?
- Kennisopbouw in lokaal bestuur: men moet het sociaal veld 'kennen'
- Lange termijnvisie voor het LSB ontwikkelen die geloofwaardig is voor alle actoren
- Politiek draagvlak voor een coördinerende, eerder dan een uitvoerende rol
- Specifiek personeel, beleidsmatig + 'brokers' die kunnen coördineren

→Op welke schaal? Lokaal? Bovenlokaal? Binnenlokaal?

→Voordeel van LSB: lokale regie wordt open gelaten: maatwerk

→Nadeel van LSB (en sectorale wetgeving): weinig (financiële) stimulansen voor lokaal bestuur (uitz. Huizen van het Kind)

→Welk soort regie? (zie volgende slides)

Welk soort regie en coördinatie er uiteindelijk komt zal dan in grote mate afhangen van dergelijke variabelen:

- Doorzettingsmacht van de lokale regisseur om actoren aan te sturen?
- Het hebben van een eigen idee over lokaal sociaal beleid?

Tabel 0.1: vier typen regie

		Eigen 'script' of beleidskader	
		Ja	Nee
Doorzettingsmacht	Ja	(I) Beheersingsgerichte regisseur (inhoudelijk én procesmatig)	(II) Uitvoeringsgerichte regisseur
	nee	(III) Visionaire regisseur	(IV) Faciliterende regisseur

ENKELE CASES

HUIZEN VAN HET KIND (www.huizenvanhetkind.be)

- Decreet preventieve gezinsondersteuning
- Oprichting van een lokaal ‘netwerk’ dat alle diensten die ouders en kinderen ondersteunen inzake ontwikkeling en opvoeding bundelt
- Lokaal verhaal wegens verschillende lokale noden
 - Inspirerende voorbeelden:

<http://www.huizenvanhetkind.be/hk/projecten/>

HUIS VAN HET KIND REGIO OOSTENDE

- Zorgregio Oostende: Oostende, Bredene, Middelkerke, Gistel en Oudenburg.
 - Trekker van het pilootproject VZW Thuishulp Reddie Teddy
- Ingebed in Sociaal Huis Oostende, biedt onderdak aan verschillende diensten zoals Kind en Gezin en consultatiebureau, weekendwacht huisartsen
 - Ook satellietlocatie's in de pipeline, in afstemming met de lokale besturen
- Model gebaseerd op overleg tussen de actoren (vzw Thuishulp, Kind en Preventie vzw, Kinderzorg Reddie Teddy, Consultatiebureaus Kind en Preventie, Kind en Gezin, Diensthoofd Kinderopvang en Onderwijs, gemeentebestuur Middelkerke, Jongerenwelzijn West Vlaanderen, Voorzitter van het Sociaal Huis Oostende, Huisartsenkringen.

ENKELE GETUIGENISSEN (WEBSITE HvHK)

‘Bij ons is het initiatief natuurlijk **gegroeid vanuit het werkveld**, de goesting en de noodzaak waren er en het **bestuur was volledig mee** met het verhaal. Al die factoren zorgden voor een vruchtbare bodem, waarop ons initiatief kon groeien’

‘Met een Huis van het Kind kunnen we het aanbod opvoedingsondersteuning **zichtbaar** maken, er is een plek waar de ouders terecht kunnen met al hun vragen. Ze worden **professioneel geholpen** of **doorverwezen**’

‘We hebben vanuit het bestuur relevante lokale actoren aangesproken, zij waren meteen mee met het idee. Dan zijn er uiteraard nog de nodige **overlegmomenten** met en tussen deze actoren geweest om tot een samenwerking te komen. Belangrijk was dat binnen dit samenwerkingsverband iedereen zijn **eigenheid** kon behouden’.

ENKELE GETUIGENISSEN (WEBSITE HvHk)

‘Nu hebben we nog **regelmatig overleg** met de coördinatoren van de verschillende organisaties. We houden meestal een **aanbodgericht** overleg, waarbij we het hebben over een deel van ons aanbod, daardoor hoeft niet altijd iedereen aanwezig te zijn. Het is gewoon niet mogelijk om steeds iedereen samen te krijgen, maar op die manier lijkt het voor ons wel te werken’.

‘Natuurlijk moeten we voor ons aanbod rekening houden met de budgetten die er zijn, maar een groot voordeel aan de samenwerking is dat we flexibeler kunnen zijn in ons aanbod . We kunnen ons **aanbod afstemmen op basis van de noden** die er zijn. Zo kwam er onlangs van verschillende mensen de vraag naar een aanbod rond opvoedingsondersteuning voor ouders met een mentale beperking. We proberen dit nu **samen te realiseren**, bijvoorbeeld via groepswerking.’

‘En zoals ik al eerder zei is het grote voordeel natuurlijk voor de ouders, één **gecentraliseerde plaats voor informatie en ondersteuning**’

Stadsbestuur wil privé-kinderopvang stimuleren

DONDERDAG 06 FEBRUARI 2014, 06U59 | DVK



Omdat er in en rond Kortrijk te weinig plaats is voor kinderopvang, pakt de stad uit met initiatieven om privé-crèches te stimuleren.

LOH

Regie door lokale subsidies

KORTRIJK - De stad gaat de voorschoolse privé-kinderopvang op verschillende manieren stimuleren. Dat gebeurt met startsubsidies, extra begeleiding en financiële tussenkomsten voor mensen die anders bijna geen opvang kunnen betalen.

Kortrijk telt ongeveer 1.200 plaatsen voor voorschoolse kinderopvang (0-2 jaar).

Voor de stad is het moeilijk om nog extra aanbod te voorzien. Daarom wil de stad ook meer optreden als regisseur, en worden enkele initiatieven genomen om het privé-aanbod te stimuleren.

AANBOD MOET AANSLUITEN OP NODEN

Kortrijk bundelt acties voor kansarme jeugd

MAANDAG 03 FEBRUARI 2014, 03U00 | DIRK VANDENBERGHE

Regie door nieuwe structuur

KORTRIJK - Het stadsbestuur richt een nieuwe structuur op waarin alle initiatieven voor kansarme jongeren worden gebundeld. Zo wil de stad meer sturing geven aan het beleid en de zaken gerichter aanpakken.

Tegen de zomer moet een nieuw Extern Verzelfstandigd Agentschap (EVA) alle initiatieven rond kansarme jongeren coördineren. De gemeenteraad keurde dat plan in januari goed. Doel is om meer eenheid te brengen in het beleid en sneller te kunnen inspelen op de veranderende noden van wat officieel 'maatschappelijk

kwetsbare kinderen en jeugd' heet.

'We zijn tevreden over de initiatieven die er zijn, maar we stellen vast dat er te weinig overleg is. Bovendien zien we dat we op sommige plaatsen te weinig jongeren bereiken en dat er te weinig aanbod is op momenten dat jongeren dat willen. Zo zijn er flinke hiaten tijdens de zomervakanties', zegt schepen van Jeugd Bert Herrewyn (SPA).

Overlapping

Dat er beter kan worden samengewerkt, bevestigt Melanie Reynaert, de jeugdobbouwster van Uit De Marge. Sinds een jaar is ze in Bissegem actief, en ze creëerde er een groep van ongeveer vijftien jongeren die nu allerlei activiteiten organiseren zoals fuiven of een kids-dag. Het project in Bissegem kwam er nadat uit een studie bleek dat er in die deelgemeente te weinig aanbod was.

Dat is er nu wel, maar toch heeft Reynaert vaak het gevoel dat ze op een eiland zit. 'Wij organiseerden een *Graffiti Jam*, terwijl ik niet wist dat er in de buurt van de V-TEX ook zoiets werd georganiseerd. Als we de krachten bundelen, kunnen we elkaar dus versterken', zegt Reynaert.