

Regie zonder macht, besturen zonder kracht? Samenwerking tussen lokale besturen en de private sector

Bram Verschuere en Filip De Rynck

ABSTRACT

Directing without Power, Governing without Strength? Cooperation between Local Government and the Private Sector

This article examines the relations between local government and the private welfare sector in Flemish municipalities. It argues that because of important transformations in society local governments are dependent on the activities of the private sector to solve social challenges. Within the welfare sector Flemish local governments still have an important role. The question is how municipalities are able to withstand and cope with the power and strength of these private organisations. Maybe the answer lies within professional network management.

KEYWORDS: administrative power, municipalities, cooperation, public-private partnerships

1. Inleiding

In deze bijdrage gaan we na of lokale besturen in Vlaanderen in staat zijn om door middel van samenwerkingsverbanden met private actoren een kwaliteitsvol beleid en een effectieve dienstverlening te realiseren. Versterkt samenwerking dan uiteindelijk de bestuurskracht van gemeenten of verzwakt het die? De casus van het lokaal sociaal beleid in Vlaanderen is daarvoor uitermate geschikt. Het is een voorbeeld van een complex beleidsveld, waarin een veelheid aan private actoren actief is. De verhouding tussen de centrale overheid, de lokale besturen en de private actoren in het domein van het welzijnsbeleid in Vlaanderen is in zekere mate uniek, verbonden met en het product van een lange geschiedenis van verzui-

ling. Veel private actoren, meestal non-profitorganisaties, nemen traditioneel een groot stuk van de sociale dienstverlening voor hun rekening en worden daarvoor door de overheid erkend en gesubsidieerd. Met het Decreet lokaal sociaal beleid (2003) vraagt de Vlaamse overheid aan de lokale besturen om intensief samen te werken met deze vele private actoren die actief zijn binnen hun gemeente. Deze samenwerking wordt op minstens drie niveaus verwacht. Op een operationeel niveau staat de focus op de individuele en collectieve dienstverlening, waarbij aan de cliënten/burgers een kwaliteitsvolle lokale sociale dienstverlening wordt aangeboden. Op het tactische niveau is er de afstemming van taken en rollen van de verschillende publieke en private actoren die actief zijn op het veld van het lokale sociale beleid, waarbij van het lokaal bestuur een regie- of coördinatierol verwacht wordt. Op het strategische niveau streeft het decreet naar samenwerking inzake beleidskeuzes, waarbij private actoren een substantiële inbreng kunnen leveren voor de legislatuurgebonden lokale sociale beleidsplannen.

Onze centrale vraag is of lokale besturen wel in staat zijn om aan deze (decretaal opgelegde) verwachtingen te voldoen: kunnen zij in een complex beleidsveld en in een snel veranderende omgeving zowel op operationeel, tactisch, als strategisch vlak samenwerken met private actoren en leidt die samenwerking dan tot een effectiever, efficiënter en meer kwaliteitsvol lokaal sociaal beleid? Bestuurskracht is voor ons de mate waarin lokale besturen in staat zijn om performante samenwerkingsverbanden tussen publieke en private actoren te realiseren, en deze op de gepaste wijze aan te sturen. We gaan er daarbij vanuit dat deze aansturing andere competenties vergt dan de aansturing in een klassieke hiërarchische bureaucratische organisatie. Sturing-in-samenwerking geeft het woord sturing een meer netwerkgerichte betekenis.

In het vervolg van deze bijdrage bekijken we eerst het lokaal sociaal beleidsdomein in Vlaanderen. We gaan in op de veelheid en de verscheiden aard van de betrokken actoren en op de diversiteit tussen lokale besturen op dit beleidsdomein. We belichten vervolgens de betekenis van het Decreet lokaal sociaal beleid, waarvan een belangrijke pijler het samenwerken tussen de vele (publieke en private) actoren is. Die elementen hebben we nodig om dan in een derde onderdeel na te gaan hoe de bestuurskracht van lokale besturen kan worden gerealiseerd via publiek-private samenwerkingsverbanden, maar ook welke problemen dat oproept.

2. Lokaal sociaal beleid in Vlaanderen

In dit hoofdstuk belichten we het lokaal sociaal beleidsdomein in Vlaanderen. We starten met een schets van de belangrijkste kenmerken van het beleidsdomein

(‘default’-situatie), om vervolgens de belangrijkste beleidslijn van de Vlaamse overheid met betrekking tot het lokaal sociaal beleid – het Decreet lokaal sociaal beleid – te schetsen (ideaaltypische toekomstige situatie).

2.1. *De ‘default’-situatie: veel actoren, veel taken, op veel domeinen*

Het lokaal sociaal beleid in Vlaanderen kent een specifiek verleden, waarvan de effecten tot op vandaag doorwerken op de manier waarop de lokale sociale dienstverlening vorm krijgt. Een eerste belangrijk kenmerk is dat er op het veld van het lokaal sociaal beleid zeer veel actoren actief zijn. Er zijn, per lokaal bestuur, twee belangrijke publieke spelers, namelijk het gemeentebestuur en het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW).¹ Beide zijn democratisch gelegitimeerd, in die zin dat ze een bestuur hebben dat via zesjaarlijkse verkiezingen wordt samengesteld. De bevolking kiest de gemeenteraad, die op zijn beurt de OCMW-raad verkiest. De OCMW-raad is dus minder direct gelegitimeerd dan de gemeenteraad. Beide publieke actoren spelen een belangrijke rol in het lokaal sociaal beleid. Ze voeren enerzijds taken uit die door centrale overheden worden opgelegd (zowel de Belgische als de regionale overheden, elk binnen hun bevoegdheden), maar ze kunnen anderzijds zelf ook initiatief nemen en sociale dienstverlening uitbouwen. Het OCMW doet dat vanuit zijn wettelijke opdracht om ieders recht op maatschappelijk welzijn te garanderen, en heeft vaak een aantal eigen voorzieningen zoals rusthuizen, dagcentra, kinderopvang, en ziekenhuizen. Het gemeentebestuur heeft de wettelijke opdracht om alle zaken van gemeentelijk belang te behartigen, en neemt vanuit die focus dus ook de verantwoordelijkheid voor heel wat zaken van sociaal belang. Die verhouding tussen gemeente en OCMW, elk voor specifieke taakpakketten verbonden met zowel de regionale als de federale overheden, leidt al tot een complex patroon van interacties binnen de overheidssector zelf.

Naast beide publieke spelers zijn er ook veel private actoren actief op het veld van het lokaal sociaal beleid (Bouckaert et al., 2002). Dit kunnen zowel non-profitactoren als for-profit- (commerciële) actoren zijn. Het grote aandeel van deze private actoren is een gevolg van twee evoluties, namelijk de verzuiling en een doelbewuste politiek van subsidiariteit. De verzuiling heeft ervoor gezorgd dat elke levensbeschouwing (waarvan de katholieke en de pluralistisch-vrijzinnige de belangrijkste zijn) een heel dicht netwerk aan sociale voorzieningen kon uitbouwen op verschillende domeinen zoals bijvoorbeeld de ouderenzorg, het onderwijs, de hulp aan personen met een handicap en de gezondheidszorg. De politiek van subsidiariteit heeft er op zijn beurt voor gezorgd dat de overheid (ideologisch sterk verbonden met deze grote zuilen) deze private initiatieven erkende, en dat er als het ware een

partnerschap tussen overheid en privaat initiatief is ontstaan, waarbij de private non-profitsector een belangrijk deel van de sociale dienstverlening voor zich nam (en neemt), en hiervoor door de overheid wordt gesubsidieerd. De non-profitsector is mede onder impuls van deze ontwikkelingen een heel belangrijke speler in het leveren van sociale dienstverlening, vooral op de lokale schaal, omdat men met deze dienstverlening zo dicht mogelijk bij de burger/klant wilde staan. Ook op andere domeinen, zoals bijvoorbeeld de armoedebestrijding, het buurtopbouwwerk, de integratiesector en het algemeen welzijnswerk speelt de non-profitsector een heel belangrijke rol. In deze domeinen speelt de verzuiling een minder sterke rol maar is er ook sprake van subsidiariteit. Zo financiert de Vlaamse overheid non-profitorganisaties in de armoedebestrijding (bijvoorbeeld verenigingen waar armen het woord nemen), in de integratiesector (bijvoorbeeld integratiecentra en verenigingen van minderheden), en in het algemeen welzijnswerk (de Centra voor Algemeen Welzijnswerk, CAW). De onderstaande tabel is niet exhaustief maar toont de relatieve impact of betrokkenheid van publieke en private actoren in het Vlaamse welzijnslandschap (Vogels, 2006).

TABEL 1. Relatieve betrokkenheid van publieke en private actoren in het Vlaamse welzijnslandschap (Vogels, 2006).

Beleidsveld	Publiek	Non-profit	Commercieel
Ouderenzorg (bedden in rusthuizen ^a)	23923 (35%)	34423 (54%)	7036 (11%)
Kinderopvang (plaatsen in voorschoolse dagopvang ^b)	14547 (21%)	34637 (50%)	20.249 (29%)
Personen met een handicap (plaatsen in internaten of semi-internaten ^c)	–	8000	–
Integratie minderheden (de belangrijkste actoren)	– Integratiediensten – Onthaalbureaus	– Integratiecentra – Onthaalbureaus – Verenigingen	–
Armoedebestrijding (de belangrijkste actoren)	308 OCMW	27 CAW ^d 49 Verenigingen	–

- a. Verschuere en Vancoppenolle, 2008.
- b. Vancoppenolle en Verschuere, 2009.
- c. Vogels, 2006.
- d. CAW = Centrum voor Algemeen Welzijnswerk.

In de ouderenzorg is de private non-profitsector dominant met meer dan de helft van het aantal bedden in de residentiële zorg (Verschuere & Vancoppenolle, 2008). Hetzelfde geldt voor de voorschoolse kinderopvang (Vancoppenolle & Verschuere, 2009). In de sector voor personen met een handicap wordt alle dienstverlening verzorgd door private non-profitactoren (ook al omdat commercieel initiatief in

deze sector decretaal wordt uitgesloten). In de integratiesector (minderheden) zijn het de publieke sector en de private non-profitsector die samen initiatieven ontwikkelen. Hetzelfde geldt in de sector van de armoedebestrijding. Uit de tabel valt ook af te leiden dat het commerciële initiatief in het Vlaamse welzijnslandschap tot nu toe heel beperkt is. De uitzonderingen zijn de ouderenzorg en de kinderopvang, waar zich wel commerciële initiatieven ontwikkelen, maar deze vormen een minderheid.

De ‘gemiddelde’ Vlaamse gemeente heeft dus zowel publieke als private actoren maar toch zijn er belangrijke verschillen tussen de 308 Vlaamse gemeenten. ‘Het’ lokaal sociaal beleid bestaat niet (Bouckaert et al., 2002). Dat is voor de bestuurskracht al een belangrijk gegeven. Waar bijvoorbeeld minder privaat initiatief is, zijn de eisen ten aanzien van de gemeente anders dan in een context met dominant privaat initiatief. De vereiste capaciteiten zijn dan al niet gelijk. In het eerste geval moet de gemeente meer eigen diensten ontwikkelen; in het tweede geval meer netwerken uitbouwen. De (mate van) aanwezigheid van particulier initiatief verschilt van gemeente tot gemeente. Een blik op de sociale kaart leert dat er in een Vlaamse centrumstad als Brugge (110.000 inwoners) zowat 650 welzijnsinitiatieven zijn (cijfers 2008). Dit zijn dan zowel initiatieven van het OCMW, het gemeentebestuur, de private non-profitsector als van de commerciële sector, in de meest uiteenlopende welzijnsdomeinen (ouderenzorg, kinderopvang, buurtcentra, centra voor geestelijke gezondheidszorg, consultatiebureaus van Kind en Gezin, centra voor algemeen welzijnswerk, dienstverlening van mutualiteiten, enzovoort). Dezelfde oefening voor een middelgrote gemeente als Wevelgem (ongeveer 35.000 inwoners) leert dat er om en bij de 80 welzijnsinitiatieven zijn, en in een stad als Antwerpen (450.000 inwoners) zelfs meer dan 1600.

Een tweede verschilpunt is de mate waarin een bepaald gemeentebestuur zich bekommert om het ‘sociale’ en de ambities die het bestuur ontwikkelt (Verschuere & Verhoest, 2002). Daarbij speelt de verhouding met de private sector ook mee. Gemeentebestuurders die ideologisch en persoonlijk nauw verbonden zijn met private dienstverleners, zullen dit laten meespelen in de eigen beleidskeuzes omtrent het al dan niet zelf publiek initiatief ontwikkelen. Dat alles verklaart waarom de invulling van lokaal sociaal beleid minimalistisch kan zijn. In dit geval neemt het lokaal bestuur alleen het absolute minimum aan taken op (bijvoorbeeld deze die van hogerhand zijn opgelegd, zoals de uitkering van het leefloon). Een invulling van lokaal sociaal beleid kan ook maximalistisch zijn, wanneer het lokaal bestuur zich bekommert om zeer veel taken van lokaal sociaal beleid. De bestuurskrachtproblematiek hangt dus samen met het niveau van ambities, zoals ook al in het eerste artikel van dit themanummer werd aan-gegeven.

Een derde verschilpunt is de rolverdeling tussen de verschillende actoren met betrekking tot het lokaal sociaal beleid in een bepaalde gemeente. Het gaat dan om de rolverdeling tussen gemeente en OCMW bij de totstandkoming van en bij de beslissing over het lokaal sociaal beleid, en vervolgens over de rolverdeling tussen publieke en private actoren in de verschillende fasen van de beleidscyclus. Of het OCMW de grote gangmaker is, dan wel het gemeentebestuur, kan van verschillende factoren afhangen zoals de invloed van bestuurders, de capaciteit van het bestuur, en de interesse van het gemeentebestuur voor het sociale. Ook private actoren kunnen een rol spelen bij de beleidsvoorbereiding. Of, en in hoeverre, die private actoren betrokken worden bij de opmaak van beleidsplannen, kan ook verschillen van gemeente tot gemeente. Ook hier zullen verschillende factoren, zoals de aanwezigheid van private actoren, de eventuele beslotenheid van de publieke partners, de sfeer tussen publieke en private actoren, de capaciteit en de interesse van de private partner om betrokken te zijn, enzovoort, een rol spelen. Een derde mogelijk verschilpunt is de verdeling tussen publieke en private actoren in de dienstverlening (Verschuere & Verhoest, 2002). Het relatieve aandeel van private en publieke voorzieningen (bijvoorbeeld rusthuizen, klinieken, kinderopvang...) kan verschillen tussen gemeenten, zoals we hierboven hebben aangegeven. De beleidsmatige vraag is ook in hoeverre een publieke actor zoals het OCMW alles zelf doet – tot en met het bereiden van huis-aan-huismaaltijden voor bejaarden – of eerder taken uitbesteedt of de markt van het private aanbod helemaal laat spelen en zichzelf afzijdig houdt.

Uit al deze elementen blijkt dat hét lokaal sociaal beleid niet bestaat. In Vlaanderen zullen wellicht 308 verschillende vormen van lokaal sociaal beleid voorkomen, die elk verschillen op cruciale variabelen zoals het aantal en de soorten van sociale actoren, de rollen en taken van die actoren in de beleidscyclus en de ambitie van besturen om sociaal beleid te voeren. Dat spoort evenzeer met een gedachte uit het eerste artikel van dit themanummer, namelijk dat bestuurskracht geen uniforme problematiek is, maar zich ontwikkelt op een gedifferentieerde manier.

2.2. *De toekomst: roep naar nauwe samenwerking*

Met het Decreet lokaal sociaal beleid wil de Vlaamse overheid de lokale besturen aansporen om een nauwere samenwerking tussen de betrokken actoren te realiseren: tussen de twee publieke actoren (gemeentebestuur en OCMW), maar ook tussen de publieke actoren en de particuliere actoren. Het decreet wil samenwerking realiseren op drie verschillende niveaus: het strategische beleidsniveau, het tactische niveau van de afstemming en de coördinatie, en het operationele niveau van de dienstverlening (Verschuere, 2005).

Het decreet stelt expliciet dat “de lokaal sociale beleidsplanning dient opgemaakt te worden door het lokaal bestuur, zijnde OCMW en gemeente”. De beleidsplannen lopen gelijk met de gemeentelijke legislatuur (6 jaar), om nieuwe beleidsmakers de kans te geven nieuwe beleidsaccenten te leggen. Er wordt benadrukt dat het van gemeente tot gemeente kan afhangen wie de trekkersrol speelt in het lokaal sociaal beleid – gemeente en/of OCMW – maar dat dit niet wegneemt dat beide actoren een gedeelde verantwoordelijkheid hebben. Daarom moet het plan in zowel de gemeenteraad als in de OCMW-raad worden goedgekeurd. Heel belangrijk is ook de participatie van derden bij de totstandkoming van het beleidsplan. Zo moet het beleidsplan beschrijven hoe de lokale private actoren en de bevolking zijn betrokken bij de opmaak van het plan.

Het decreet bevat ook een belangrijke tactische component. Het lokaal bestuur moet duidelijk maken hoe de verschillende actoren (ook de private actoren) betrokken worden bij het lokaal sociaal beleid. Er kunnen bijvoorbeeld protocollen tussen erkende voorzieningen onderling of tussen erkende voorzieningen en lokale besturen worden afgesloten. Het doel van deze protocollen is het formaliseren van taakafspraken tussen de organisaties in een bepaald domein (bijvoorbeeld tussen gemeentelijke integratiediensten en private integratiecentra). Het lokaal bestuur heeft dus een belangrijke coördinerende rol tegenover de private actoren, maar moet zelf ook zorgen voor de publiek-publieke samenwerking tussen gemeentebestuur en OCMW. Gemeente en OCMW moeten de taken op het vlak van het lokaal sociaal beleid verdelen en er werkafspraken over maken. Hoe deze coördinatieopdracht moet worden ingevuld, wordt door het decreet niet bepaald. In de memorie van toelichting van het decreet worden wel een aantal mogelijke instrumenten omschreven voor deze coördinatieopdracht, zoals de coördinatie van informatiestromen, het opzetten van overleg en overlegstructuren en het structureel vormgeven van coördinatie via de oprichting van coördinatieorganen.

Het meest besproken en het zichtbaarste aspect van het nieuwe Decreet lokaal sociaal beleid is het ‘sociaal huis’. Elk lokaal bestuur wordt verondersteld een sociaal huis in te richten. De opdracht van het sociaal huis is het zo ruim mogelijk verstrekken van informatie aan de klanten over de bestaande voorzieningen en hulpvormen, via één loket. De doorverwijsfunctie wordt gerealiseerd door het tot stand brengen van een ruime samenwerking van lokale besturen met de lokale actoren. Het doel is een maximale toegankelijkheid met een lage drempel tot de voorzieningen te garanderen. Over de vorm van het sociaal huis is het decreet vaag, maar het is wel de bedoeling om met het sociaal huis minstens een informatie-, loket- en doorverwijsfunctie te realiseren. In eerste instantie wordt dus van een lokaal bestuur verwacht dat het zijn sociale dienstverlening op een geïntegreerde wijze toegankelijk heeft gemaakt. Al bij al hebben lokale besturen heel veel autonomie

bij het invullen en vormgeven van hun sociaal huis. Daarvoor koos de decreetgever expliciet, omdat de invulling van het sociaal huis veranderlijk is naar tijd en omstandigheden en omdat de noden en opdrachten van lokale besturen en behoeften in de lokale gemeenschap kunnen evolueren. Bij de invulling van het sociaal huis moeten de private actoren worden betrokken.

We kunnen het decreet interpreteren als een vraag van de Vlaamse overheid aan de lokale besturen om de vele particuliere actoren die actief zijn op het veld van het sociaal beleid in hun gemeente heel nauw te betrekken bij de totstandkoming en de uitvoering van dat beleid. Het decreet is een kaderdecreet en dat betekent dat er geen 'harde' eisen worden gesteld aan lokale besturen, maar dat eerder principes rond de noodzaak en wenselijkheid van een intensieve samenwerking vooropgesteld worden. Een beleidsplan (op strategisch niveau) en een sociaal huis (op operationeel niveau) zijn verplicht, maar voor de modaliteiten en de inhoud laat het decreet nog heel wat ruimte aan de lokale besturen. Het decreet erkent zo het lokaalspecifieke karakter van het lokaal sociaal beleid. Zo kunnen het beleidsplan en het sociaal huis 'op maat' van het lokaal bestuur (en zijn noden inzake sociaal beleid) worden gemaakt. Deze discretionaire ruimte waarover een lokaal bestuur beschikt houdt echter ook risico's in. Die risico's zijn terug te brengen tot de vraag die in dit artikel centraal staat: zijn lokale besturen in staat om een effectieve en concrete samenwerking (publiek-publiek, en publiek-privaat) te realiseren binnen de brede kaders die het decreet tekent? Kunnen ze bestuurskracht in netwerking ontwikkelen? Om die vraag te beantwoorden, kijken we eerst naar enkele belangrijke evoluties waarmee lokale besturen worden geconfronteerd en die een impact (kunnen) hebben op de manier waarop het lokaal sociaal beleid vorm kan krijgen.

3. Evoluties en ontwikkelingen

Van lokale besturen wordt dus een inspanning verwacht om samen met alle lokale actoren het lokaal sociaal beleid vorm te geven. Het is een vraag van de Vlaamse overheid aan de lokale besturen om partnerschappen met private actoren uit te bouwen met het oog op de realisatie van het brede sociaal beleid. Er zijn echter ontwikkelingen in het welzijnsbeleid in Vlaanderen die kunnen interfereren met dat formele beleidsdoel en die potentiële bestuurskracht van lokale besturen sterk kunnen beïnvloeden.

3.1. *Schalen waarbinnen het welzijnsbeleid vorm krijgt*

Het lokaal sociaal beleid krijgt vorm op de schaal van het lokaal bestuur. Die beweging en de ambities van het decreet maken deel uit van een ruimere tendens naar 'reterritorialisering' of 'subregionalisering' (Notredame, 1989; De Rynck, 1995). Daarmee bedoelen we het streven van de Vlaamse overheid om de sociale dienstverlening te organiseren in werkgebieden, vanuit de vastgestelde feitelijke en wenselijke samenhang in ruimtelijke eenheden. Via het vormen van zogenaamde subregio's wil men alle betrokkenen in het welzijnsbeleid samenbrengen op een bepaalde schaal, om de voorzieningen op een doeltreffende, planmatige en voordelige manier op elkaar af te stemmen. Op die manier wordt het aanbod van sociale dienstverlening overzichtelijk, samenhangend en gedifferentieerd georganiseerd (Quaethoven, 1986). Concreet betekent dit dat voor de organisatie van veel dienstverlening de gemeentelijke schaal wordt overstegen. Een voorbeeld is het werken in de zogenaamde zorgregio's (Decreet 2003). Zorgregio's zijn bovenlokale gebieden waarbinnen zorgverstrekkers met elkaar moeten samenwerken, en ze geven ook de schaal aan waarmee de Vlaamse overheid rekening houdt bij de programmering van het aanbod van welzijnsvoorzieningen. Zorgregio's zijn verzamelingen van gemeenten rond stedelijke gebieden, waar er vaak al heel wat aanbod is van voorzieningen, en waarbij inwoners van kleinere gemeenten een beroep kunnen doen op het aanbod dat zich in de stedelijke kern bevindt. Een ander gelijkaardig voorbeeld is het lokaal gezondheidsnetwerk (LOGO), waarbij in bovenlokale regio's wordt samengewerkt rond gezondheidsbevordering en ziektepreventie. Verschillende actoren in de gezondheidssector, binnen een welbepaald gebied, coördineren daartoe hun acties. Ook bij haar programmerings- en erkenningsbeleid hanteert de Vlaamse overheid andere schalen dan de gemeentelijke. Zo worden erkenningen voor ziekenhuizen, rusthuizen enzovoort verleend op basis van het aantal inwoners. In bepaalde domeinen worden instellingen zelfs expliciet bovenlokaal of subregionaal georganiseerd. Zo zijn er in Vlaanderen 27 Centra voor Algemeen Welzijnswerk (CAW), die elk hun eigen werkingsgebied bedienen. In de geestelijke gezondheidszorg wordt één Centrum voor Geestelijke Gezondheidszorg (CGG) per 50.000 inwoners voorzien (De Rynck, 1995). We merken aan de hand van al deze voorbeelden (en de lijst is niet volledig) dat veel private actoren in ruimere schaalverbanden zijn opgenomen en dat zich op die bovenlokale schaal netwerken ontwikkelen die van groot belang zijn voor de gemeenten in hun werkingsgebied, maar zonder dat die gemeenten daar rechtstreeks vat op hebben. Vanzelfsprekend determineert dit de betekenis van gemeentelijke netwerking rond sociaal beleid. De vraag is welke betekenisvolle beleidsruimte er dan nog is voor die gemeenten. Maar de vraag is ook hoe gemeenten op deze verschillende niveaus van beleidsrelevante acties betrokken zijn, of er in slagen hun beleidsproblematieken op verschillende niveaus onder te brengen.

3.2. *De relatie van private organisaties met de hogere overheid*

In de loop der jaren zijn de private welzijnsorganisaties een 'deel van de overheid' geworden. In die zin is Vlaanderen een exponent van het zogenaamde 'third party government' (Salamon, 1995), waarbij de overheid de particuliere non-profitsector inschakelt en subsidieert om publieke dienstverlening te verzorgen. Er is in Vlaanderen een heel nauwe band tussen die private organisaties en de overheid. De politieke en ideologische band strekt zich uit over alle niveaus van de overheid, zeker ook in en met de gemeenten. Maar de meest intense bestuurlijke band is zeker deze met de Vlaamse overheid. In heel wat domeinen zijn deze private organisaties afhankelijk van de Vlaamse overheid voor hun erkenning en hun financiering. In de sector van de hulp aan personen met een handicap bijvoorbeeld moeten instellingen erkend worden om de dienstverlening te mogen aanbieden, en aan deze erkenning hangt de subsidie vast. Om erkend te worden, en dus ook om middelen te ontvangen, moet een instelling aan een aantal voorwaarden voldoen. Zo moet de instelling onder meer kunnen aantonen dat de nodige kwaliteit geboden wordt in de dienstverlening. In andere sectoren, bijvoorbeeld in de ouderenzorg of in de armoedebestrijding, worden er ook heel vaak private organisaties ingeschakeld door de overheid, die daarvoor worden gesubsidieerd. We zien met andere woorden een heel nauwe relatie ontstaan die gekenmerkt wordt door financieringslijnen en verantwoordingslijnen tussen de private organisaties en de Vlaamse overheid. In principe komt de lokale overheid niet tussen in de relatie die private actoren hebben met de Vlaamse overheid. Dat alles betekent dat de blik en de prioriteiten van de private actoren vooral gericht zijn op de Vlaamse overheid. Waar het decreet vooral de nadruk legt op de horizontale netwerken, zijn private actoren via verticale netwerken met de centrale overheid verbonden.²

3.3. *Complexe verantwoordingsrelaties*

Private actoren hebben veel verantwoordingslijnen. Een studie naar de verantwoordingslijnen in het domein van de kinderopvang in Vlaanderen (Vancoppenolle en Verschuere, 2009) toont de complexiteit ervan aan. Private en publieke instellingen hebben in de eerste plaats een verantwoordingslijn naar de gebruikers van de dienstverlening (ouders met kinderen). Voor de gebruikers is het vooral belangrijk dat er een kwalitatieve dienstverlening tegen een redelijke kostprijs wordt geleverd. Een tweede belangrijke verantwoordingslijn loopt van instelling naar de toezichthoudende (Vlaamse) overheid. Voor de toezichthoudende overheid is het belangrijk dat het Vlaamse beleid rond kinderopvang wordt gerespecteerd. Concreet gaat het dan bijvoorbeeld om toelatingscriteria (criteria om bepaalde doelgroepen toe te laten tot de dienstverlening) en kwaliteit van

de dienstverlening. Deze zaken worden door de toezichthouder gecontroleerd, in ruil voor bepaalde subsidies. Een directe verantwoordingslijn tussen private organisatie en lokaal overheid ontbreekt, zoals we hierboven ook al aanhaalden. In het domein van de kinderopvang wordt van lokale besturen wel verwacht dat ze het beleid rond kinderopvang in hun gemeente coördineren (via het lokaal overleg kinderopvang), maar concreet zien we dat een lokaal bestuur daartoe over weinig echte sturende hefboomen beschikt en niet kan terugvallen op 'harde' bevoegdheden. Het is de toezichthoudende overheid die reguleert, erkent en subsidieert, en de lokale overheid heeft daarbij hoogstens een adviserende rol. Een kanttekening hierbij is dat lokale besturen zelf ook kinderopvanginitiatieven kunnen ontwikkelen. Uiteraard is er dan wel een verantwoordingslijn tussen dit publiek (want georganiseerd door de lokale overheid) initiatief en het lokaal bestuur. Hetzelfde soort verantwoordingsregime zien we ook in andere domeinen van het sociaal beleid. Ook in bijvoorbeeld de ouderenzorg en de zorg voor personen met een handicap zijn er geen verantwoordingslijnen tussen private organisaties en het lokaal bestuur. We merken wel op dat in bepaalde domeinen van het lokaal sociaal beleid een lokaal bestuur wel meer impact kan hebben op de private sector en er dus sprake is van betere samenwerking. Uit een studie van het HIVA³ die de lokale sociale beleidsplannen (2008-2014) van de Vlaamse lokale besturen heeft geanalyseerd, blijkt dat in de sector van de sociale huisvesting en in de sector van de tewerkstelling (werkgelegenheid) relatief vaker wordt samengewerkt tussen lokale besturen en private actoren (in respectievelijk 45% en 44% van de gemeenten). Dit staat in tegenstelling tot sectoren zoals de geestelijke gezondheidszorg, de bijzondere jeugdzorg, de zorg voor personen met een handicap, of de sector armoedebeleid, waarin slechts ongeveer 5% van de gemeenten samenwerken met private actoren (Sannen & Van Regenmortel, 2009).

4. Grenzen aan de mogelijkheden tot samenwerking?

De bovenstaande evoluties en ontwikkelingen compliceren de samenwerking tussen het lokaal bestuur en private actoren in het kader van het lokaal sociaal beleid en determineren de betekenis van het begrip bestuurskracht van gemeenten zeer sterk. De toezichthoudende overheid vraagt, via het Decreet lokaal sociaal beleid, aan lokale besturen om de lokale private actoren zo veel mogelijk te betrekken. In de realiteit is het soms al een hele klus om afstemming te vinden tussen de twee publieke actoren (gemeentebestuur en OCMW), en het valt dus te verwachten dat het er met de vraag om private actoren te betrekken niet eenvoudiger op wordt. De hierboven aangehaalde HIVA-studie komt tot de vaststelling dat, ondanks de duidelijke onderkenning van het belang van participatie, deze nog in de kinderschoenen

staat (Sannen & Van Regenmortel, 2009). In 80% van de Vlaamse lokale besturen worden de zogenaamde lokale actoren wel betrokken bij de voorbereiding van het lokaal sociaal beleidsplan, maar voor wat de uitvoering en de voortgang van het plan betreft, stellen we vast dat in slechts 33% van de lokale besturen (99 van de 308) de lokale actoren actief betrokken zijn. In 60% van de bestudeerde beleidsplannen (183 van de 308) is geen informatie te vinden of, en op welke manier, de bevolking en/of de lokale actoren betrokken zullen worden bij de uitvoering van het plan.

Een groot deel van de haperende samenwerkingsrelaties vindt zijn oorsprong in de hierboven geschetste ontwikkelingen en in de specifieke historiek van het lokaal sociaal beleid in Vlaanderen. Ten eerste is er de vaststelling dat het aantal en de aard van de private actoren die actief zijn op het lokale grondgebied verschilt van gemeente tot gemeente. Dit heeft gevolgen voor het lokale beleid en voor het betrekken van deze actoren bij het uitstippelen van dat lokaal sociaal beleid. Indien er slechts weinig private actoren aanwezig zijn, zal een lokaal bestuur zelf initiatief moeten nemen. We moeten hierbij wel opmerken dat een bepaalde problematiek, zoals armoede of integratie, zich scherper stelt in stedelijke gebieden, die een grotere schaal hebben en waar dan ook vaak meer privaat initiatief bestaat rond deze problematiek. Anderzijds kan het ook problematisch zijn om een overleg en een samenwerking gerealiseerd te krijgen in lokale besturen met een grote schaal, zoals steden, waar vaak honderden private organisaties actief zijn. Alleen al het identificeren van deze organisaties, laat staan een overleg organiseren met de belangrijkste private organisaties, is dan vaak zeer moeilijk of leidt tot logge en vooral formalistische overlegvormen.

Ten tweede stelden we hierboven dat, in een evolutie naar reterritorialisering, de schalen waarop private organisaties werken niet altijd overeenkomen met de schalen van het lokaal bestuur. Private zorginstellingen bedienen dus vaak burgers en klanten van meerdere lokale besturen. Het risico is dan niet denkbeeldig dat deze instellingen weinig stimulansen of capaciteiten hebben om nauw betrokken te zijn bij het uitbouwen van een lokaal sociaal beleid, in samenwerking met de lokale besturen. De reterritorialisering is dus niet zonder gevolgen, noch voor de private zorginstellingen, noch voor de lokale besturen (die ook zorginstellingen kunnen beheren, denk maar aan OCMW-rusthuizen of OCMW-ziekenhuizen). Voor de private en publieke zorginstellingen betekent het dat er, met het oog op de realisatie van de doelstellingen, heel concreet moet worden samengewerkt en afgestemd met gelijkaardige organisaties die binnen dezelfde 'regio' werken, maar daarom niet binnen dezelfde 'gemeente'. Voor lokale besturen betekent het dat ze voor diverse beleidssectoren worden geconfronteerd met private actoren die telkens op andere (bovenlokaal) schalen werken: in de gezondheidssector werken organisaties sa-

men in het LOGO, in de welzijnssector werken organisaties samen in zorgregio's. Het betrekken van deze private actoren voor het uittekenen van een lokaal sociaal beleid kan dus interfereren met het gegeven dat deze private organisaties vaak heel sterk bovenlokaal actief zijn. Bovendien is het zorglandschap in Vlaanderen sterk 'gecompartmenteerd'. We spreken over 'compartimenten' in de welzijnssector, waarbij organisaties uit de verschillende domeinen (ouderenzorg, armoedebestrijding, zorg voor personen met een handicap) vaak heel weinig contact hebben met organisaties uit andere sectoren. Dit betekent dat er weinig kruisverbanden gerealiseerd worden tussen de verschillende domeinen. Organisaties in de ene sector, bijvoorbeeld de ouderenzorg, treden weinig in overleg, laat staan dat ze samenwerken, met organisaties in een andere sector, bijvoorbeeld armoedebestrijding. Deze compartimentering wordt voor een stuk in stand gehouden door de hierboven geschetste reterritorialisering. Het territorium wordt gecompartmenteerd. Organisaties in bepaalde domeinen werken samen met elkaar in bijvoorbeeld zorgregio's of lokale gezondheidsnetwerken, maar vinden weinig afstemming met organisaties in andere domeinen. Voor lokale besturen betekent dit een extra obstakel om actoren, die slechts heel sporadisch buiten de grenzen van de eigen sector treden, samen te brengen. Wil een lokaal bestuur echter een horizontaal beleid voeren, waarbij erkend wordt dat een bepaalde sociale problematiek (bijvoorbeeld armoede) ook gevolgen heeft op andere domeinen (bijvoorbeeld. gezondheid, huisvesting, enzovoort), dan is het belangrijk om bij het opmaken van een lokaal sociaal beleidsplan of bij het organiseren van een dienstverlening aansluiting te vinden met private organisaties over verschillende domeinen heen. Daarmee zeggen we niet dat een lokaal bestuur per definitie zelf integraal en horizontaal werkt, want ook in lokale besturen kan de departementalisering sterk zijn.

Ten derde heeft ook de hierboven geschetste verstatelijking weerslag op de slaagkansen van een publiek-private samenwerking. De private actoren hebben geen tot zeer weinig verantwoording af te leggen aan het lokaal bestuur op het grondgebied waarvan men actief is (Verschuere & Sannen, 2006). Anderzijds stellen we vast dat private welzijnsorganisaties een aantal zeer belangrijke verantwoordingslijnen hebben, meestal naar hun klanten, naar de centrale overheid, en – in het kader van regionale samenwerking – naar andere organisaties in hun welzijnsdomein. Het ontbreekt de lokale overheid dus aan sturingsinstrumenten en sanctiemechanismen, omdat er geen financiële, noch een programmatorische, noch een verantwoordingsband bestaat tussen private actoren en lokale besturen. Het lokaal bestuur heeft weinig middelen om op een min of meer dwingende manier private actoren te betrekken bij zijn lokaal sociaal beleid (Sels & Stokx, 2005). Dit kan problematisch zijn voor de participatiegedachte zoals geformuleerd in het Decreet lokaal sociaal beleid, wanneer deze private organisaties menen dat ze belangrijker verantwoordelijkheden hebben dan het zich inschrijven in een lokaal sociaal be-

leid van een bepaalde gemeente. Het risico bestaat dat het 'commitment' van deze organisaties zich eerder richt op de klant en op de toezichhoudende (centrale) overheid en dat de verhouding met de lokale besturen voor hen niet prioritair en niet belangrijk is. Toch worden de lokale besturen ingeschakeld om, via een doorgedreven samenwerking met alle actoren, sociale doelstellingen te realiseren in het kader van het lokale sociaal beleid. In die zin heeft een lokaal bestuur ook een verantwoordingsrelatie naar de klanten van sociale dienstverlening en naar de burger in het algemeen. Voor de publieke dienstverlening in de gemeente wordt de lokale overheid verantwoordelijk gesteld door de burger, ook al wordt die dienstverlening niet altijd door de lokale overheid zelf georganiseerd. Dat zorgt ervoor dat het lokaal bestuur in een spagaat terechtkomt, omdat het wel ter verantwoording wordt geroepen door burgers maar geen directe verantwoordelijkheid heeft ten aanzien van private actoren.

5. Randvoorwaarden voor versterkte bestuurskracht

Vanuit de hierboven geschetste vaststellingen is duidelijk dat het realiseren van een publiek-private samenwerking rond sociaal beleid op de lokale schaal niet evident is. Niet alle lokale besturen hebben de middelen en capaciteiten om heel intensief de private sector te engageren, en private actoren zijn wellicht niet bij voorbaat geneigd om te investeren in een specifiek lokaal sociaal beleid. Toch vraagt de decreetgever deze samenwerking, bij het ontwikkelen van beleidsplannen en bij het vormgeven van de lokale sociale dienstverlening. Er wordt met andere woorden verwacht dat het lokaal bestuur sterk regisserend en coördinerend optreedt ten aanzien van de publieke en private actoren op zijn grondgebied maar zonder dat lokale besturen daartoe de nodige hefboomen of de nodige macht hebben. In die zin wordt bestuurskracht problematisch voor het realiseren van samenwerking en voor het kunnen regisseren van een complex beleidsveld met vele private actoren. Wil men die bestuurskracht verhogen, dan zijn twee cruciale randvoorwaarden te vervullen, namelijk de aanwezigheid van stimulansen voor de private actoren om in een samenwerkingsverband te stappen en capaciteit bij lokale besturen om te coördineren.

5.1. *Stimulansen voor private actoren*

De betrokkenheid van private actoren bij het lokaal sociaal beleid is, naast de al genoemde redenen, evenmin evident omdat een lokaal bestuur dat zelf ook sociale diensten levert, door de private sector als een 'publieke concurrent' beschouwd

kan worden. De mate waarin een lokaal bestuur zelf nog dienstverlener is, zal bepalen in hoeverre de private sector bereid is om mee te stappen in het verhaal van de publiek-private samenwerking. Sels & Stokx (2005) noemen dit de problematiek van de combinatie van twee rollen van een lokaal bestuur, namelijk de regierol en de actorrol. Een lokaal bestuur is in die zin zowel speler als scheidsrechter. In veel domeinen, zoals bijvoorbeeld de kinderopvang en de ouderenzorg, levert het openbaar bestuur (vaak het OCMW) publieke dienstverlening. In de ogen van de private sector wordt de decretale roep om een sterke regierol van het lokaal bestuur dan ook met argusogen gevolgd (Sels & Stokx, 2005). Een regisseur moet als het ware boven het netwerk van dienstverleners staan en dit netwerk op een objectieve en transparante manier aansturen. Wanneer die regisseur echter zelf ook betrokken partij is in de dienstverlening, kan dit de perceptie van objectiviteit van de andere actoren aantasten.

Ten tweede kan een lokaal bestuur niet dwingend optreden tegen deze private actoren in een context waarbij vele private organisaties geen rechtstreekse verantwoordingslijn hebben naar deze lokale besturen. De grootste stimulans voor private actoren om betrokken te zijn bij het beleid van een overheid zouden financiële overwegingen kunnen zijn. Mocht een lokaal bestuur in staat zijn om zelf deze private actoren of een deel van hun werking te financieren, dan zou het lokaal bestuur ook dwingend kunnen optreden tegenover deze actoren. Dat is nu niet het geval, want de meeste private actoren worden door de Vlaamse overheid gefinancierd.

Uit het bovenstaande blijkt dus dat private actoren het lokaal bestuur als regisseur van het sociale beleidsdomein niet bij voorbaat als dusdanig legitimeren. Bij gebrek aan financiële stimulansen – die altijd krachtig zijn – moeten er dus andere stimulansen gevonden worden om de private sector actief te betrekken. Het meest voor de hand liggende mechanisme is dat sterk de nadruk komt te liggen op ‘gedeelde belangen’ en ‘gemeenschappelijke doelstellingen’, op ‘wederzijdse afhankelijkheden’, allemaal typische manieren van kijken die eigen zijn voor netwerksturing (Verhoest & Verschuere, 2006; Verschuere & Verhoest, 2007). In een netwerk werken verschillende actoren samen, op basis van gedeelde waarden en normen, om gemeenschappelijke doelstellingen te bereiken en een klantgerichte geïntegreerde dienstverlening te realiseren. Verder verhouden de betrokken actoren zich tot elkaar op basis van een zekere gelijkheid en gelijkwaardigheid, en zijn ze voor een stuk wederzijds afhankelijk van elkaar. Die wederzijdse afhankelijkheid uit zich in het feit dat de in het netwerk betrokken actoren elk hun eigen specialismen en verantwoordelijkheden hebben om de geformuleerde doelen te bereiken. Het lokaal bestuur, als de eindverantwoordelijke voor het sociale beleid in de gemeente, neemt dan de rol van netwerkcoördinator op. Deze rol impliceert in de eerste plaats het vertrouwen winnen van de verschillende actoren die actief zijn

op het veld van het lokale sociaal beleid. Vertrouwen groeit wanneer de verschillende actoren elkaar beter leren kennen en wanneer men het gedrag van de andere actoren kan inschatten (Lewicki & Bunker, 1996). In de rol van netwerkcoördinator zou het lokaal bestuur, als publieke actor, zich bescheiden kunnen opstellen voor wat betreft de ontwikkeling van de eigen dienstverlening. Het zou die op afstand kunnen plaatsen (verzelfstandiging) of zelfs afstoten. Het lokaal bestuur zal in elk geval moeten tonen dat het kritisch kijkt naar de eigen actorrol, maar het lokaal bestuur is tezelfdertijd ook politiek verantwoordelijk voor de mogelijke neveneffecten van het afstoten van die rol (bijvoorbeeld ongewenste sociale effecten of uitsluiting van bepaalde doelgroepen door private actoren). Een bescheiden of kritische opstelling, een vorm van verzelfstandiging van het eigen aanbod: het zijn wellicht manieren om een deel van het wantrouwen weg te nemen bij de private sector en ze kunnen wellicht helpen om de rol van het lokale bestuur als netwerkcoördinator beter te legitimeren. Het lokaal bestuur wordt dan immers iets minder zelf speler, waardoor het sterker vertrouwd wordt als scheidsrechter. De sociale dienstverlening van het lokale bestuur wordt dan slechts uitgebouwd wanneer de private sector om één of andere reden zelf geen dienstverlening kan of wil uitbouwen maar deze dienstverlening wel noodzakelijk is vanuit het standpunt van het publieke belang. In die zin zijn publieke en private sector elkanders complement of supplement voor wat sociale dienstverlening betreft (Najam, 2000; Young, 2000).

We vertrekken echter niet van een wit blad. De realiteit in vele lokale besturen is nu eenmaal dat zowel publieke als private actoren dezelfde diensten aanbieden. Een voorbeeld is de ouderenzorg, waarbij in dezelfde gemeente zowel rusthuizen zijn die beheerd worden door het OCMW (publiek) als rusthuizen die beheerd worden door een private actor. In een dergelijke situatie zouden lokale besturen protocollen kunnen afsluiten met organisaties in de private sector. Deze mogelijkheid wordt ook door het Decreet lokaal sociaal beleid voorzien. In protocollen spreekt men af welke actor welke dienstverlening voor zijn rekening neemt, zodat overlap in dienstverlening vermeden wordt. Ook dit kan het vertrouwen tussen partners in een netwerk verhogen, omdat in protocollen heel duidelijk de taken en verantwoordelijkheden van de partners worden afgesproken. Het contractuele karakter van protocollen past bij het netwerkdenken en de cultuur die bij netwerken hoort.

Naast het verhogen van onderling vertrouwen tussen de actoren, cruciaal voor een goed functionerend netwerk, moet betrokkenheid bij het netwerk ook lonen voor de betrokken actoren. Vanuit zijn rol als netwerkmanager ontwikkelt het lokaal bestuur dan ook best een strategie die het gedeelde belang van de verschillende netwerkactoren moet verhogen. Een belangrijk vehikel is het sociaal huis. Via de informatie- en loketfunctie van het sociaal huis kunnen burgers verwezen worden naar de dienstverlening van de private actor. Op die manier wordt de private sector

zichtbaarder en toegankelijker voor de burger, omdat deze via de éénloketfunctie van het sociaal huis met de volledige waaier aan sociale dienstverlening in contact kan komen. Ook door samen te werken op beleidsniveau liggen er kansen voor de private sector. Via de actieve deelname aan de ontwikkeling van het lokaal sociaal beleidsplan kan de private sector een radarfunctie uitoefenen, door het informeren van het lokaal bestuur over prangende sociale problemen. Op die manier kan de private sector voor een stuk wegen op het lokaal sociaal beleid en het helpen vormgeven ervan. Vaak is de private sector daar uitstekend toe geplaatst, vanuit zijn nauwe contacten met de doelgroepen van het lokaal sociaal beleid die hij opbouwt door het leveren van specialistische dienstverlening.

Al deze strategische overwegingen over het functioneren van netwerken roepen echter ook de vraag op of de Vlaamse overheid deze netwerken en de rol van de lokale besturen niet sterker kan ondersteunen door incentives of vormen van regelgeving, waardoor private actoren meer belang krijgen bij participatie in lokale netwerken. De transfer van centrale financiële middelen naar de gemeenten die dan zelf autonoom over de besteding kunnen beslissen (de volledige decentralisatie), zoals dat op het vlak van het lokale jeugdwerk is gebeurd, is omwille van de historische en ideologische achtergrond en gevoeligheden ongetwijfeld nog niet voor morgen. Er zijn echter zachtere tussenvormen denkbaar die zowel de kracht van de netwerken als de kracht van regie kunnen versterken.

5.2. *Capaciteit van lokale besturen*

Een coördinerende rol van het lokaal bestuur vraagt in de eerste plaats om een interne afstemming bij het lokaal bestuur, omdat er per gemeente twee lokale besturen actief zijn op het veld van het lokaal sociaal beleid (gemeentebestuur en OCMW). Uit de hierboven reeds geciteerde HIVA-studie leren we dat in 40% van de Vlaamse lokale besturen de coördinerende rol door gemeentebestuur en OCMW samen wordt opgenomen. Dit roept natuurlijk vragen op over de interne verdeling en de doelmatigheid van deze dubbele coördinatie. In 23% van de gemeenten is het OCMW alleen verantwoordelijk voor de coördinerende rol in het lokaal sociaal beleid. In 27% van de gemeenten gebeurt de coördinatie afwisselend door gemeentebestuur of OCMW. In de meerderheid van de Vlaamse gemeenten wordt dus wel degelijk nagedacht over hoe, en door wie, de coördinerende rol van het lokaal bestuur wordt opgenomen. In slechts 21% van de gemeenten is in het lokaal sociaal beleidsplan niet duidelijk omschreven hoe de coördinerende rol van het lokaal bestuur vorm krijgt (Sannen & Van Regenmortel, 2009). Het valt op dat vooral het OCMW een grote coördinerende rol wordt toebedeeld. Dit mag eigenlijk niet verbazen, gelet op het feit dat de OCMW's – als openbaar bestuur met een heel specifieke rol in het welzijns-

beleid – middenin het veld van het lokaal sociaal beleid opereren. OCMW's zijn bij uitstek de lokale actoren die het thema van het sociaal beleid kennen en die reeds lange tijd contacten onderhouden met de andere lokale actoren. Bovendien is bij de OCMW's reeds lange tijd geleden de trend naar professionalisering van het beleid en bestuur ingezet. Zij waren de eerste besturen die verplicht met een nieuwe kostenanalytische boekhouding moesten werken (de nieuwe OCMW-boekhouding), en de traditie van planmatig werken werd reeds in de jaren 1990 ingezet met onder andere het Sociaal Impulsfonds (SIF), waarbij lokale besturen in samenwerking met private actoren plannen moesten ontwikkelen om kansarmoede en achterstand aan te pakken. Bovendien werken heel wat OCMW's in moeilijke (financiële) omstandigheden, omdat ze voor hun middelen afhankelijk zijn van andere overheden, zoals dotaties van het gemeentebestuur. Dit dwingt de OCMW's als het ware om heel rationeel en efficiënt met de beperkte middelen om te springen.

Een coördinerende rol voor lokale besturen in een netwerkachtige context vraagt natuurlijk ook specifieke capaciteiten en vaardigheden van deze lokale besturen. Het opnemen van de coördinatie van een netwerk van actoren vereist immers andere vaardigheden dan het louter uitvoeren van beleid. Sels (2007, zie ook Sels & Stokx, 2005) haalt een aantal elementen aan die het opnemen van een coördinerende rol door het lokaal bestuur kunnen faciliteren. Hij situeert deze termen onder de noemer 'bestuurskracht'. Om de coördinatierol te kunnen opnemen is het in de eerste plaats belangrijk dat een lokaal bestuur de nodige kennis en informatie verzamelt en bundelt over het domein van het lokaal sociaal beleid en over de aanbieders van dienstverlening in dat domein. Daarnaast moet een lokaal bestuur in staat zijn om regelmatig overleg te organiseren met de betrokken actoren en om deze actoren aan te sporen om actief te participeren bij de beleidsvorming. Ten derde is coördinatie pas zinvol als het lokaal bestuur over een visie beschikt op de lange termijn over waar men met het lokaal sociaal beleid naartoe wil. Dit alles vraagt natuurlijk om de nodige investeringen in personeel. In het lokaal bestuur is er daarom nood aan mensen die het beleidsdomein inhoudelijk kennen en die bovendien de vaardigheden hebben om het netwerk ook organisatorisch aan te sturen. Het kunnen beheren van netwerken, het kunnen begeleiden van processen en procesveranderingen, het kunnen plannen en ontwikkelen van een visie zijn daarbij cruciaal (Sels, 2007). We moeten ook het belang onderstrepen van een voldoende politiek draagvlak voor het opnemen van de coördinatierol. De verantwoordelijke politici moeten deze rol van het lokaal bestuur erkennen en er zich ook naar gedragen. Dit is vooral belangrijk met betrekking tot het dilemma tussen een coördinerende en een uitvoerende rol in het lokaal sociaal beleid. Politici moeten bereid zijn om niet te veel nadruk te leggen op de uitvoerende verantwoordelijkheden van het lokaal bestuur en moeten kunnen omgaan met het feit dat ze vaak ook betrokken partij zijn bij private organisaties (via een bestuursmandaat bijvoorbeeld).

Een belangrijk punt met betrekking tot de coördinatiecapaciteit van lokale besturen is echter dat hét lokaal sociaal beleid niet bestaat, wat we hierboven reeds herhaaldelijk aanstipten. Het feit dat er grote verschillen zijn tussen lokale besturen voor wat betreft hun schaal (grote versus kleine gemeenten), de aanwezigheid van private actoren op het grondgebied (veel versus weinig), en wat betreft de politieke situatie (proactief versus terughoudend sociaal beleid) zal een weerslag hebben op de capaciteit van lokale besturen om hun rol als netwerkcoördinator te vervullen. Veel van de hierboven opgesomde randvoorwaarden, die terug te brengen zijn op het hebben van politiek en administratief personeel bij lokale besturen, vereisen een bepaalde omvang van de gemeente. Kleine gemeenten zullen waarschijnlijk moeilijkheden hebben om voldoende personeel te vinden dat zowel inhoudelijk (kennis van het veld van het lokaal sociaal beleid) als organisatorisch (het kunnen beheren en aansturen van netwerken) opgeleid is om de coördinatierol op te nemen. Grotere gemeenten zullen misschien wel voldoende personele capaciteit hebben, maar daar kan dan het probleem zijn dat het heel moeilijk wordt om het overzicht te bewaren in het veld van het lokaal sociaal beleid, wegens het groot aantal private actoren. Het komt er met andere woorden op aan om, gegeven de aanwezige capaciteiten in het lokaal bestuur en gegeven de omvang van het veld van private actoren, als lokaal bestuur een coördinatieregime te installeren dat toegespitst is op maat van het betrokken lokaal bestuur. Het feit dat de coördinatierol in het Decreet lokaal sociaal beleid niet gespecificeerd is biedt daartoe de mogelijkheid. Maar hoewel de lokale besturen de nood aan meer coördinatie ten aanzien van de private sector voelen, hebben ze uiteindelijk weinig greep op deze actoren (*cf. supra*). Daarom zou de decreetgever wel een aantal instrumenten kunnen aanreiken aan lokale besturen, die het hen mogelijk moeten maken om de coördinatierol bestuurskrachtiger uit te bouwen. In die zin is het decreet, wat betreft deze coördinatierol, nu misschien wel te veel een lege doos. Er kan daarbij gedacht worden aan meldingsplicht of adviesrecht aan het lokaal bestuur bij de opstart van nieuwe private initiatieven. De Vlaamse overheid zou ook via specifieke sectorale regelgeving (bijvoorbeeld in ouderenzorg, opbouwwerk, armoedebestrijding, enzovoort) de coördinatievereisten van lokale besturen verder vorm kunnen geven (Verschuere, 2005).

6. Besluit: publiek-private samenwerking en bestuurskracht

Bestuurskracht van lokale besturen was gedurende een lange tijd niet problematisch. Het kwam er op neer dat lokale besturen zelf dienstverlening uitbouwden waar dat nodig was. Vandaag moet het begrip bestuurskracht geherdefinieerd

worden. De sociale problematiek is immers complexer geworden, met tal van nieuwe uitdagingen zoals de vergrijzing en de verkleuring van de maatschappij. Bovendien staat het lokaal bestuur al lang niet meer alleen met het aanbieden van dienstverlening. Reeds lange tijd is er in Vlaanderen een zeer grote non-profitsector die zich gespecialiseerd heeft in het aanbieden van sociale dienstverlening op een aantal meer traditionele domeinen, zoals de ouderenzorg, de gezondheidszorg en de zorg voor personen met een handicap. Met de komst van nieuwere sociale problemen zien we ook in die domeinen een groei van private initiatieven die zich bekommeren om deze nieuwe uitdagingen. Het is in deze context dat we het Decreet lokaal sociaal beleid en de vraag naar intensere publiek-private samenwerking moeten situeren. Bestuurskracht kan dan gedefinieerd worden als de mate waarin een lokaal bestuur in staat is om deze samenwerking te realiseren, teneinde een kwalitatiever lokaal sociaal beleid te ontwikkelen dat gekenmerkt wordt door een breed en integraal lokaal sociaal beleidsplan en een geïntegreerde en toegankelijke sociale dienstverlening. Dat dit niet altijd even gemakkelijk is, hebben we in deze bijdrage proberen aan te tonen. Een aantal ontwikkelingen en praktijken in het Vlaamse welzijnsbeleid kan de wil van private actoren om betrokken te worden en de capaciteit van lokale besturen om deze samenwerking te realiseren, bemoeilijken. Een mogelijke oplossing kan liggen in een gedegen netwerkmanagement. Om succesvol te zijn moet netwerkmanagement kunnen garanderen dat de private actoren zich aangespoord voelen om actief deel uit te maken van het netwerk en moet een lokaal bestuur de capaciteit hebben om een dergelijk netwerk te coördineren en te registreren. Capaciteit om netwerken te coördineren vraagt een andersoortig politiek en administratief personeel, dat zowel inhoudelijk als organisatorisch vaardig is om het netwerk van het lokaal sociaal beleid aan te sturen. De kanttekening die hierbij gemaakt moet worden is dat het lokaal sociaal beleid in Vlaanderen zeer lokaalspecifiek is. De sociale omgeving verschilt van gemeente tot gemeente. Dit betekent dat het invullen van de netwerkcoördinatie door een lokaal bestuur wellicht ook zal verschillen van gemeente tot gemeente. Het Decreet lokaal sociaal beleid, dat zeer vaag blijft omtrent de concrete invulling van die coördinerrol, biedt mogelijkheden tot lokaal maatwerk. Anderzijds, en in een meer pessimistische lezing, kan deze vage definitie van de coördinerrol gelezen worden als een lege doos, omdat het de lokale besturen aan hefbomen ontbreekt om een publiek-private samenwerking te realiseren in het lokaal sociaal beleid. Niettemin toont de recente HIVA-studie van Sannen en Van Regenmortel aan dat lokale besturen wel degelijk een inspanning doen om deze samenwerking te realiseren. Heel wat gemeenten proberen de private actoren te betrekken bij de opmaak van het lokaal sociaal beleidsplan en bij de vormgeving van het sociaal huis. We zien echter wel sectorale verschillen. In de sector van de sociale huisvesting lukt de samenwerking bijvoorbeeld beter dan in de sector van de armoedebestrijding.

Deze sectorale verschillen vinden hun oorsprong in het al dan niet aanwezig zijn van hefboomen (bijvoorbeeld verantwoordingslijnen tussen private sector en lokaal bestuur) voor het lokaal bestuur om samen te werken met private actoren. In die zin zou de Vlaamse overheid, via sectorale regelgeving, meer dergelijke hefboomen kunnen aanbieden aan lokale besturen, zodat de letter van het decreet dat publiek-private samenwerking voorschrijft geen dode letter blijkt te zijn. Bestuurskracht van lokale besturen is niet alleen een verantwoordelijkheid van de lokale besturen.

Noten

1. In Nederlandse gemeenten maakt de publieke sociale dienstverlening integraal deel uit van de gemeentelijke organisatie. In België is om historische en ideologische redenen gekozen voor een aparte structuur met een eigen rechtspersoonlijkheid maar zeer nauw verbonden met de gemeentebesturen: de OCMW's of Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn. De OCMW's zorgen voor het leefloon (minima) en voor een hele waaier van individuele en collectieve diensten. De gemeenten hebben meestal ook een sociale dienst maar met beperktere taken van dienstverlening voor bijvoorbeeld huisvesting, pensioenen... De relatie tussen gemeenten en OCMW's is al van oudsher een punt van politieke discussie en geregeld duiken debatten op over de hervorming van deze relatie.
2. Ook met de federale overheid hebben private actoren vaak nog banden, bijvoorbeeld omdat de federale overheid in het kader van de sociale zekerheid kosten terugbetaalt of prijzen bepaalt voor de opnames in ziekenhuizen. Omwille van de vereenvoudiging focussen we in deze bijdrage op de relatie met de Vlaamse overheid.
3. Hoger Instituut voor de Arbeid (KU Leuven).

Bibliografie

Bouckaert, G., Maes, R., Verhoest, K., & Verschuere, B. (2002). *Naar een optimale relatie tussen gemeente en OCMW – Lokaal sociaal beleid in Vlaanderen*. Onderzoeksrapport, Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur, Brussel, Instituut voor de Overheid, Leuven.

Decreet van 19 maart 2004 betreffende het lokaal sociaal beleid (B.S. 12 mei 2004).

- Decreet van 23 mei 2003 betreffende de indeling in zorgregio's en betreffende de samenwerking en programmatie van gezondheidsvoorzieningen en welzijnsvoorzieningen (B.S. 6 juni 2003) C:\Documents and Settings\hvliefve\Local Settings\Temporary Internet Files\decr230503.htm – P8_178.
- De Rynck, F. (1995). *Streekontwikkeling in Vlaanderen. Bestuurskundig bekeken*. Leuven: Acco.
- Lewicki, R., & Bunker, B. (1996). Developing and Maintaining Trust in Work Relationships. In R. Kramer, & T. Tyler (Eds.), *Trust in Organizations*. London: Sage.
- Najam (2000). The Four C's of Third Sector-Government Relations. Cooperation, Confrontation, Complementarity and Co-optation. *Nonprofit Management and Leadership*, 10(4), 375-397.
- Notredame, L. (1989). Ontwikkelingen in de Belgische zorgverlening. De territorialiseringstheorie. *Tijdschrift voor Sociologie*, 2, 247-279.
- Quaethoven, P. (1986). *De regionalisering van de gezondheidszorg*. Leuven: Acco.
- Salamon, L. (1995). *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*. Baltimore, John Hopkins University Press.
- Sannen, L., & Van Regenmortel, T. (2009). *Lokaal sociaal beleid: de intenties onder de loep. Beleidsplananalyse 2008-2014*. Leuven: HIVA.
- Sels, P., & Stokx, R. (2005). Lokaal Sociaal Beleid in de praktijk. Zal de olifant meer dan een muis baren? *Burger, Bestuur & Beleid*, 2 (1), 52-56.
- Sels, P. (2007). Regie en coördinatie door lokale besturen. In S. Van Garsse (Ed.), *Verzelfstandiging en samenwerking op lokaal vlak*. Brussel: Politeia – VVSG.
- Vancoppenolle, D., & Verschuere, B. (2009). *Exploring the Boundaries of Transparency and Public Accountability in Failing Governance Regimes: The Case of Child Care in Flanders. Fifth Transatlantic Dialogue (EGPA – ASPA)*. Washington DC, June.
- Verhoest, K., & Verschuere, B. (2006). Verzelfstandiging in het gemeentedecreet: over 'bouwstenen' en 'cement'. In G. Bouckaert, A. Hondeghe, R. Janvier, F. De Rynck, P. Burssens, & E. Wayenberg (Eds.), *Lokale besturen intra- en interbestuurlijk doorgeleucht. Jaarboek SBOV 2005*. Brugge: die Keure.
- Verschuere, B., & Verhoest, K. (2002). Een nieuw model voor de organisatie van het lokaal sociaal beleid in Vlaanderen. *Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement*, 7 (3), 26-44.
- Verschuere, B. (2005). Het Decreet lokaal sociaal beleid: situering en analyse. *Burger, Bestuur & Beleid*, 2 (1), 3-21.
- Verschuere, B., & Sannen, L. (2005). Kansarmoede op lokaal niveau: toetssteen voor een geslaagd lokaal sociaal beleid? In J. Vrancken, K. De Boyser, & D. Dierckx, *Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting 2005*. Leuven: Acco.
- Verschuere, B., & Verhoest, K. (2007). Verzelfstandiging en het provinciedecreet. In H. Reynaert, F. Schram, T. Valcke, & E. Wayenberg (Eds.), *Nieuwe griffels, schone leien? De Vlaamse provincies uitgedaagd*. Brugge: VandenBroele.

SAMENWERKING TUSSEN LOKALE BESTUREN EN DE PRIVATE SECTOR

- Verschuere, B., & Vancoppenolle, D. (2008). *The Involvement of the Non-profit Sector in Flemish Child Care and Elderly Care: A Comparative Exploration of its Share in Service Delivery at the Local Level*, EGPA, Rotterdam, September.
- Vogels, M. (2006). *Het welzijnsbeleid in Vlaanderen*. LannooCampus.
- Young, D. (2000). Alternative Models of Government-nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives. In *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 29(1), 149-172.