



Governance van bovenlokaal sociaal beleid: implicaties voor ambtelijke capaciteit

Jolien Vanschoenwinkel, Annie Hondeghe & Loes Verdrum



Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

**STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING**

Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing is een consortium van:



INSTITUUT VOOR DE OVERHEID

Parkstraat 45 bus 3609
B-3000 Leuven
Tel: 0032 16 32 32 70

Prof. dr. Geert Bouckaert
Promotor-coördinator
geert.bouckaert@kuleuven.be

Prof. dr. Annie Hondeghem
Verantwoordelijke KU Leuven
annie.hondeghem@kuleuven.be



Sint-Jacobstraat 2
B-2000 Antwerpen
Tel: 0032 3 265 53 87

Prof. dr. Wouter Van Dooren
Verantwoordelijke UAntwerpen
wouter.vandooren@uantwerpen.be



Campus Mercator G
Henleykaai 84
B-9000 Gent
Tel: 0032 9 243 29 04

Prof. dr. Joris Voets
Verantwoordelijke UGent
joris.voets@ugent.be



Martelarenlaan 42
B-3500 Hasselt
Tel: 0032 11 26 81 11

Prof. dr. Johan Ackaert
Verantwoordelijke UHasselt
johan.ackaert@uhasselt.be

Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing
Parkstraat 45 bus 3606 - 3000 Leuven - België
Tel: 0032 16 32 36 10 - E-mail: sbv@kuleuven.be - URL: steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be

© Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing

Niets uit deze uitgave mag, zelfs gedeeltelijk, openbaar gemaakt worden, gereproduceerd, vertaald of aangepast, onder enige vorm ook, hierin begrepen fotokopie, microfilm, bandopname behoudens uitdrukkelijke en voorafgaande toestemming van de uitgever.

Dit rapport vermeldt de mening van de auteur en niet deze van de Vlaamse overheid.

De Vlaamse overheid kan niet aansprakelijk worden gesteld voor het gebruik dat wordt gemaakt van de in deze bekendmaking opgenomen gegevens.

10.08.2020

Jolien Vanschoenwinkel, Annie Hondeghem, Loes Verdrun

INHOUD

Managementsamenvatting.....		8
1	Project ambtelijke capaciteit.....	12
2	Lokaal sociaal beleid.....	13
3	Bovenlokale samenwerking op het vlak van lokaal sociaal beleid: effectieve netwerken	16
3.1	Definitie	16
3.2	Bovenlokaal versus regionaal	16
4	Governance.....	17
4.1	Evolutie van het concept governance	17
4.2	Governancestijlen	18
5	Capaciteit.....	19
5.1	Governance capaciteit	19
5.2	Ambtelijke capaciteit	20
6	conceptueel kader	21
6.1	Eerste element: voorwaarden	23
6.2	Tweede element: governance bovenlokale samenwerkingsverbanden	23
6.3	Derde element: effecten van governance	26
7	Methodologie.....	27
7.1	Onderzoeksvragen en -doelen	27
7.2	Caseselectie: verkennende interviews	27
7.3	Dataverzameling en –analyse	28
7.4	Data-analyse	32
7.5	Beperkingen onderzoek	32
8	Resultaten.....	33
8.1	W13	33
8.1.1	Casebeschrijving	33
8.1.2	Oprichting van en toetreding tot W13	35
8.1.3	Governance van het samenwerkingsverband	37
8.1.4	Effecten/voordelen van het samenwerkingsverband	51
8.1.5	Bestaande structuren op het gebied van het lokaal sociaal beleid	53
8.1.6	Conclusie	55
8.2	Welzijnsregio Noord-Limburg	59
8.2.1	Casebeschrijving	59
8.2.2	Oprichting van en toetreding tot Welzijnsregio Noord-Limburg	61
8.2.3	Governance van het samenwerkingsverband	64
8.2.4	Effecten/voordelen van het samenwerkingsverband	75
8.2.5	Bestaande structuren op het gebied van het lokaal sociaal beleid	77
8.2.6	Conclusie	79
8.3	Welzijnszorg Kempen	83
8.3.1	Casebeschrijving	83
8.3.2	Oprichting van en toetreding tot Welzijnszorg Kempen	86
8.3.3	Governance van het samenwerkingsverband	89
8.3.4	Effecten/voordelen van het samenwerkingsverband	102

////////////////////////////////////

LIJST FIGUREN

Figuur 1 - Conceptueel kader: governance van bovenlokale samenwerkingsverbanden. Aangepast van Ansell en Gash, 2007	22
Figuur 2 - Organogram W13	42
Figuur 3 - Provincie West-Vlaanderen met aanduiding van W13, eerstelijnszones, SEL's, LOGO's en de zorgregio's	54
Figuur 4 - Organogram Welzijnsregio Noord-Limburg.....	67
Figuur 5 - Provincie Limburg met aanduiding van Welzijnsregio Noord-Limburg, eerstelijnszones, SEL's, LOGO's en de zorgregio's	78
Figuur 6 - Organogram Welzijnszorg Kempen (Welzijnszorg Kempen, 2019e)	93
Figuur 7 - Provincie Antwerpen met aanduiding van Welzijnszorg Kempen, ISOM, eerstelijnszones, SEL's, LOGO's en Zorgregio's.....	106
Figuur 8 - Organogram stad Herentals	118
Figuur 9 - Provincie Antwerpen met aanduiding van Welzijnszorg Kempen, ISOM, eerstelijnszones, SEL's, LOGO's en Zorgregio's.....	131

LIJST TABELLEN

Tabel 1 - Overzicht cases: oprichtingsdatum, soort samenwerkingsverband, locatie en aantal betrokken OCMW's.....	28
Tabel 2 - Bevolkingscijfers per gemeente zoals vastgesteld op 1 januari 2020. Uit Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken. Algemene Directie Instellingen en Bevolking [ibz] (2020).....	30
Tabel 3 - Overzicht van het aantal interviews en respondenten per case.....	31
Tabel 4 - Overzicht van het aantal respondenten per functie.....	31
Tabel 5 - Personeelsinzet van W13 op 9 juni 2020.....	40
Tabel 6 - Personeelsinzet van Welzijnsregio Noord-Limburg per dienst voor het jaar 2019.....	65
Tabel 7 - Personeelsinzet van Welzijnszorg Kempen, cijfers jaarverslag 2020-2025 (Welzijnszorg Kempen, 2019c, p85)	92
Tabel 8 - Personeelsinzet van ISOM.....	117

[illegible]

Grafiek 1 - Inkomstenbronnen van W13 2019	44
Grafiek 2 - Inkomstenbronnen van de Welzijnsregio Noord-Limburg 2019 (bron: stafmedewerker Welzijnsregio Noord-Limburg)	68
Grafiek 3 - Inkomstenbronnen van de Welzijnszorg Kempen voor het jaar 2020	94
Grafiek 4 – Inkomstenbronnen van ISOM	119

////////////////////////////////////

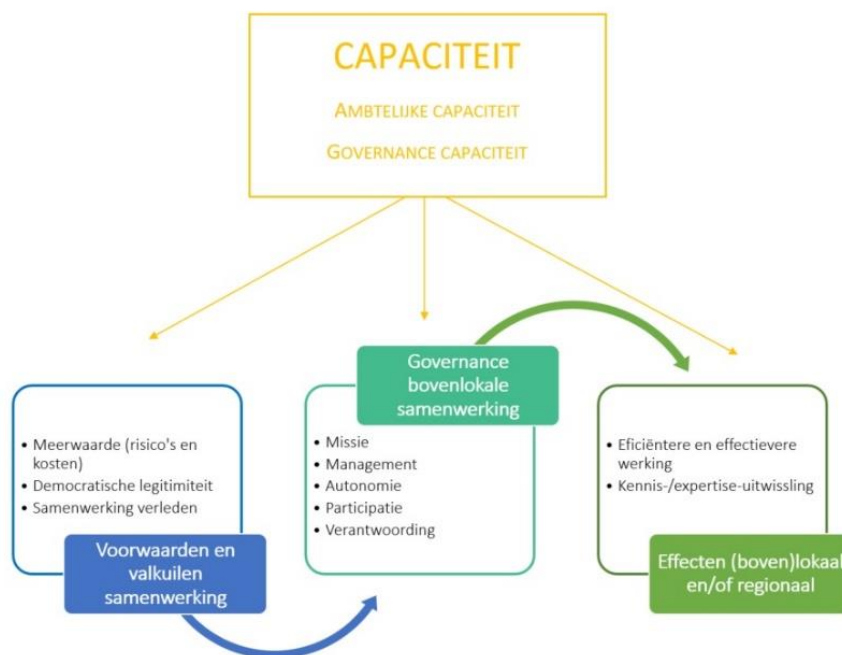
MANAGEMENTSAMENVATTING

Context en onderzoeksvragen

Dit onderzoeksrapport kadert binnen het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing 2016-2020, onderzoekslijn 3 'lokale autonomie en lokale verantwoordelijkheid', deelproject 'ambtelijke capaciteit'. Lokale besturen krijgen steeds meer bevoegdheden en autonomie om hun opdrachten uit te voeren. Hierbij is het van belang dat de lokale besturen over voldoende capaciteit beschikken. In dit onderzoek ligt de focus op het deeldomein lokaal sociaal beleid vanuit een intergemeentelijk perspectief, waarbij samenwerking kan fungeren als een hefboom voor de eigen capaciteit, maar tegelijkertijd ook specifieke competenties en vaardigheden vergt. Er wordt hierbij naar twee vormen van capaciteit gekeken, enerzijds de governance capaciteit, het vermogen van alle actoren om samen te werken, en anderzijds de ambtelijke capaciteit, het vermogen van het lokaal bestuur zelf. De volgende drie onderzoeksvragen staan centraal in het onderzoek:

- 1) Hoe ziet de governance van bovenlokale samenwerkingsverbanden op het vlak van sociaal beleid eruit?
- 2) Over welke ambtelijke capaciteit moeten lokale besturen beschikken om aan bovenlokale samenwerkingsverbanden op het vlak van sociaal beleid te participeren?
- 3) In welke mate creëren bovenlokale samenwerkingsverbanden op het vlak van sociaal beleid bijkomende ambtelijke capaciteit voor lokale besturen?

De rol van beide vormen van capaciteit wordt bekeken in de drie fasen van het samenwerkingsproces, zoals hieronder weergegeven:



Om een antwoord te bieden op de onderzoeksvragen werden er vier cases onderzocht: W13, Welzijnsregio Noord-Limburg, Welzijnszorg Kempen en ISOM, door middel van een documentenanalyse (onder andere de website, enkele officiële documenten van de organisatie, zoals het meerjarenplan voor 2020-2025, en relevante wetgeving omtrent sociaal beleid en bovenlokale samenwerkingsverbanden) en 27 semi-gestructureerde interviews met onder andere de algemeen directeurs, schepenen, burgemeesters, en voorzitters.

Conclusies

Uit het onderzoek komt naar voren dat de ambtelijke capaciteit van een lokaal bestuur geen noodzakelijke **voorwaarde** zou zijn om toe te treden tot het samenwerkingsverband, al hangt dit wel af van de mate waarin de *financiën* van dat samenwerkingsverband grotendeels afkomstig zijn van subsidies of de bijdrage van de lokale besturen zelf. In dit laatste geval zou ambtelijke capaciteit wel een rol kunnen spelen. De meeste respondenten haalden verschillende andere factoren aan die een rol kunnen spelen bij het toetreden. Ten eerste is het belangrijk dat er een wil is om samen te werken en dient de *meerwaarde* voor de eigen gemeente en de burgers duidelijk te zijn, zoals een versterking van de eigen capaciteit (personeel, middelen) en/of beleid kunnen aanklaarten op een hoger niveau. Ten tweede speelt de *samenwerking in het verleden* ook een rol. De samenwerkingsverbanden zijn gegroeid uit kleinere samenwerkingen in het verleden rond concrete thema's. Hierdoor werd er een samenhorigheidsgevoel gecreëerd door middel van gemeenschappelijke geschiedenis en tradities. Ten derde is het voor lokale besturen van belang dat de *democratische legitimiteit* in het samenwerkingsverband gegarandeerd wordt. Dit zou op verschillende manieren gebeuren: bottom-up werking, politieke en ambtelijke vertegenwoordiging in de

Voor een goede aansturing of **governance** van een samenwerkingsverband is het belangrijk dat lokale besturen in dezelfde richting denken. Dit tracht men te bereiken door het formuleren van een gemeenschappelijke *missie en visie* in samenwerking met de lokale besturen. Uit het onderzoek blijkt dat de samenwerkingsverbanden in verschillende mate de nadruk leggen op een operationele samenwerking (dienstverlening) en/of beleidsmatige samenwerking (uittekenen van een visie en richtlijnen). De regierol in het uittekenen van het lokaal sociaal beleid kan op twee niveaus bekeken worden. Enerzijds op het niveau van het samenwerkingsverband waar het voornamelijk gaat over het ondersteunen en faciliteren van de lokale besturen, en anderzijds op het niveau van de lokale besturen zelf, door hun participatie in de beslissingsorganen (en de nodige terugkoppeling) en de grote vrijheid in het uitrollen van de dienstverlening in de eigen gemeente. Om deze missie en visie tot uitvoering te brengen spelen zowel de ambtelijke capaciteit als de governance capaciteit een rol. Ten eerste wat de *ambtelijke capaciteit* betreft, is er voor alle cases sprake van de klassieke middelen zoals eigen personeel (behalve ISOM), en informatievoorziening (enkel W13 maakt gebruik van een private server), een eigen organogram (behalve ISOM), financiële middelen (voornamelijk subsidies), communicatiemiddelen (website, e-mail, nieuwsbrief, infomomenten, etc.), en uiteraard de gebouwen waar de samenwerkingsverbanden gevestigd zijn. Ten tweede, wat de *governance capaciteit* betreft, komen er verschillende elementen uit het onderzoek naar voren zoals het in kaart brengen van de noden van de lokale besturen, zorgen voor afstemming, mobiliseren en het toewijzen van middelen. De governance van bovenlokale samenwerkingsverbanden verloopt grotendeels via de *beslissingsorganen* zoals de Raad van Bestuur, het Dagelijks bestuur, of de beleidsgroep. Hier wordt er echter niet gewerkt via een stelsysteem, maar probeert men steeds via consensus beslissingen te nemen. De beslissingen die hier genomen worden dienen steeds teruggekoppeld te worden naar de lokale besturen aangezien zij het laatste woord hebben. Dit laatste verwijst ook naar de autonomie waarover de lokale besturen nog steeds bezitten. Ondanks deze grote autonomie zijn de samenwerkingsverbanden echter steeds *afhankelijk van de Vlaamse overheid* wat betreft regelgeving, beleid en subsidies. Naast deze formele beslissingsorganen is er binnen de samenwerkingsverbanden ook sprake van een aantal personen die een prominentere functie opnemen, de zogenaamde *governors*. Deze rol werd in de samenwerkingsverbanden door verschillende functies opgenomen zoals de directeur, de voorzitter, of de beleidsmedewerker. Ook de taken waren zeer uiteenlopend, van het voorbereiden van vergaderingen tot het formuleren van prioriteiten en doelstellingen. Tot slot is het van belang dat voor alle beslissingen de nodige *verantwoording* wordt afgelegd naar de lokale besturen en de burgers toe.

Tot slot zorgt het deelnemen aan een samenwerkingsverband voor een **versterking van zowel de ambtelijke als governance capaciteit**. Door de toegenomen schaalgrootte is er sprake van extra personele

en financiële middelen. Het samenwerkingsverband biedt ook een platform dat verschillende voordelen biedt: lokale besturen worden ondersteund zodat ze kunnen focussen op eigen kerntaken en efficiënte dienstverlening, er kan aan expertise-uitwisseling gedaan worden, en samenwerkingsverbanden hebben een sterkere stem op hogere niveaus.

Aanbevelingen

In het onderzoekrapport worden enkele aanbevelingen geformuleerd voor de betrokken cases. Ten eerste is het belangrijk dat het **engagement en de betrokkenheid** van de deelgenoten doorheen het hele beslissingsproces gegarandeerd wordt. Op het niveau van de input lijkt informatie via verschillende kanalen binnen te komen, zoals adviesgroepen, adviescommissies, diensthooftoverleg, en/of stuur- of werkgroepen. Om deze informatievergaring gestroomlijnder te laten verlopen kan er gewerkt worden met SPOC's (Single Points of Contact), zodat er duidelijke en directe communicatielijnen zijn en informatie via 1 punt verzameld wordt. Voor Welzijnszorg Kempen is het eens te meer van belang om voorafgaand aan het beslissingsproces informatie te verzamelen bij de niet vertegenwoordigde besturen. Ook tijdens het eigenlijke beslissingsproces (throughput) dienen de standpunten van de verschillende lokale besturen aan bod te komen. Hierbij is het van belang dat de lokale besturen de juiste vertegenwoordiger aanduiden die geëngageerd is, kennis heeft van de materie, goed geïnformeerd is, voeling heeft met de praktijk, maar zeker ook communicatief vaardig is en zo zijn stem laat horen. Tot slot dient ook de meerwaarde (output) van de samenwerking duidelijk te zijn, maar zoals voorheen gesteld is dit voor de leden van in het begin duidelijk. Betrokkenheid is dus van groot belang, maar kan verschillen per case. Een korte bevraging bij de eigen deelgenoten kan meer inzicht geven in de mate waarin ze vinden dat ze wel of niet voldoende betrokken worden.

In de onderzochte cases worden al verschillende initiatieven genomen om voldoende te **communiceren**. Toch lijken er hier en daar nog wat stoorzenders te zijn, waarvoor de volgende aanbevelingen geformuleerd werden: werk met SPOC's, maak gebruik van online platforms (Microsoft teams, Zoom, google hangouts, etc.) en richt een centraal platform op om onder andere aan gegevensuitwisseling te doen, relevante documenten te delen, en communicatiemiddelen ter beschikking te stellen.

Tot slot dient de **kennis- expertise-uitwisseling** zeker verder gezet te worden. Lokale besturen dienen hierbij gebruik te maken van de onderlinge verschillen (stedelijk-landelijk; groot-klein) om van elkaar te leren. Wissel niet alleen best-practices uit, maar ook minder goede ervaringen. Wat niet werkt voor één lokaal bestuur, is misschien wel succesvol in een ander lokaal bestuur.

Daarnaast werden er ook twee aanbevelingen geformuleerd naar de Vlaamse overheid toe. Ten eerste dient de Vlaamse overheid ervoor te zorgen dat alle samenwerkingsverbanden opgenomen worden in de mailinglist, dit zou nu nog niet het geval zijn. Ten tweede, wat de toekomstige regioafbakeningen betreft, dient er volgens de respondenten niet alleen rekening gehouden te worden met objectieve criteria (bv.: inwonersaantal), maar ook andere criteria, zoals de wil om samen te werken, reeds bestaande structuren en opgebouwde geschiedenis en tradities.

////////////////////////////////////

1 PROJECT AMBTELIJKE CAPACITEIT

Dit rapport kadert binnen het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing 2016-2020, onderzoekslijn 3 'lokale autonomie en lokale verantwoordelijkheid', deelproject 'ambtelijke capaciteit'.

Reeds verscheidene jaren is er de beleidskeuze om de bevoegdheden en autonomie van lokale besturen te versterken. De aanname van deze beleidsdoelstelling is dat lokale besturen het best geplaatst zijn om te beslissen welke richting het bestuur moet uitgaan in functie van een optimale dienstverlening voor de burger. Deze opvatting ligt in de lijn van internationale ontwikkelingen op het vlak van binnenlands bestuur. Een cruciale voorwaarde om de doelstelling van meer autonomie daadwerkelijk te realiseren is dat de lokale besturen ook over de nodige capaciteit beschikken om hun opdrachten te vervullen. Het is deze capaciteit (i.h.b. ambtelijke capaciteit) die de focus van dit onderzoek vormt.

Dit onderzoek bouwt voort op het rapport ‘[Ambtelijke capaciteit en de regierol van lokale besturen. Een casestudy van het lokale integratiebeleid](#)’ (Deprez, Honddeghem, Trui, & Diels, 2019). In dat onderzoek werd nagegaan hoe lokale besturen hun capaciteit organiseren en ontwikkelen om een specifieke taak of doelstelling, in dit geval het integratiebeleid, te realiseren. In de onderzoeksjaren 2019 en 2020 wordt voortgebouwd op deze inzichten en wordt de ambtelijke capaciteit voor en door samenwerking op vlak van lokaal sociaal beleid vanuit een intergemeentelijk en een multi-level perspectief onderzocht. Samenwerking kan immers fungeren als verlengstuk of hefboom voor de eigen capaciteit, maar vergt tegelijkertijd ook specifieke competenties en vaardigheden van het betrokken politiek en ambtelijk personeel.

In deze laatste fase van het onderzoek zal dieper ingegaan worden op de volgende onderzoeksvragen:

- Hoe ziet de governance van bovenlokale samenwerkingsverbanden op het vlak van sociaal beleid eruit?
- Over welke ambtelijke capaciteit moeten lokale besturen beschikken om aan bovenlokale samenwerkingsverbanden op het vlak van sociaal beleid te participeren?
- In welke mate creëren bovenlokale samenwerkingsverbanden op het vlak van sociaal beleid bijkomende ambtelijke capaciteit voor lokale besturen?

Het onderzoek gebeurt aan de hand van kwalitatieve case-studies in vier bovenlokale samenwerkingsverbanden: W13, Welzijnszorg Kempen, Welzijnsregio Noord-Limburg, ISOM.

2 LOKAAL SOCIAAL BELEID

Lokaal sociaal beleid wint steeds meer aan belang. Het Vlaams Regeerakkoord van 2019 heeft de ambitie om “een buurtgericht, inclusief en warm sociaal beleid” te voeren.¹

In het decreet lokaal sociaal beleid van 9 februari 2018 wordt lokaal sociaal beleid als volgt gedefinieerd:

Het geheel van beleidsbepalingen en de acties van één of meer lokale besturen en van de acties van lokale actoren, om de maximale toegang van elke burger tot de rechten, vermeld in artikel 23 en artikel 24, §3, van de Grondwet, te verzekeren.²

De grondwetsartikelen waarnaar verwezen wordt, zijn de sociale grondrechten, namelijk het recht op een menswaardig leven³, bestaande uit het recht op arbeid, het recht op sociale zekerheid, het recht op behoorlijke huisvesting, het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu, het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing en het recht op gezinsbijslagen, en het recht op onderwijs.⁴

Het lokaal sociaal beleid kan bijgevolg bestempeld worden als een integraal beleid; het raakt aan andere beleidsdomeinen als huisvesting, onderwijs, tewerkstelling, cultuur en leefmilieu. Bovendien is sociaal beleid geen exclusieve bevoegdheid voor lokale besturen. Het federale en Vlaamse beleidsniveau zijn verantwoordelijk voor een heel aantal bevoegdheden die raken aan de grondrechten die hierboven beschreven staan (bijvoorbeeld: de federale overheid is bevoegd voor sociale zekerheid, de Vlaamse overheid voor onderwijs, huisvesting...). Toch is het lokaal bestuur een belangrijke speler: als bestuursniveau dat dichtst bij de burger staat, is het best in staat lokale behoeftes te detecteren en hierop in te spelen met een integraal beleid en laagdrempelige en toegankelijke dienstverlening (Leroy et al., 2015).

Het decreet lokaal sociaal beleid is opgebouwd rond vier basisprincipes, met name: (1) lokaal sociaal beleid als onderdeel van het meerjarenplan, (2) regie van de lokale sociale hulp- en dienstverlening, (3) toegankelijke sociale hulp- en dienstverlening en onderbescherming aanpakken en (4) vermaatschappelijking van de lokale sociale hulp- en dienstverlening.

Het decreet lokaal sociaal beleid bepaalt ten eerste dat het lokaal sociaal beleid deel moet uitmaken van het **strategisch meerjarenplan** van het lokaal bestuur. Het beleid moet participatief tot stand komen. Bij de voorbereiding, monitoring en bijsturing van het beleid moeten lokale actoren betrokken worden en er moeten participatiemethodieken ingezet worden om ook de stem van kwetsbare burgers te laten horen bij het beleid.⁵

¹ Vlaams Regeerakkoord, ingediend op 2 oktober 2019, p. 99.

² Art. 3 decreet van 9 februari 2018 betreffende het lokaal sociaal beleid, BS 26 februari 2018

³ Art. 23 wet van 17 februari 1994 betreffende de gecoördineerde grondwet, BS 17 februari 1994

⁴ Art. 24 §3 wet van 17 februari 1994 betreffende de gecoördineerde grondwet, BS 17 februari 1994

⁵ Art. 4 decreet van 9 februari 2018 betreffende het lokaal sociaal beleid, BS 26 februari 2018

Ten tweede gaat het decreet lokaal sociaal beleid dieper in op de **regie van de lokale sociale dienst- en hulpverlening**. Hiermee wordt bedoeld dat het aanbod van de lokale sociale hulp- en dienstverlening maximaal afgestemd dient te worden op de lokale vraag en er, door middel van overleg, gestreefd moet worden naar een complementair aanbod van dienst- en hulpverlening. Daarnaast wordt verwezen naar de noodzaak om de actorrol – als het lokaal bestuur zelf optreedt als aanbieder van sociale hulp- en dienstverlening – te scheiden van de regierol.⁶

In de derde plaats wordt verwacht dat lokale besturen **toegankelijke sociale hulp- en dienstverlening realiseren** en onderbescherming van kwetsbare personen aanpakken. Hiertoe wordt verwezen naar de uitbouw van een Sociaal Huis, dat dient als aanpreekpunt voor de burger, naar de diensten voor preventieve gezinsondersteuning (Huizen van het Kind) en naar het oprichten van een geïntegreerd breed onthaal (GBO), een samenwerkingsverband dat minstens bestaat uit het OCMW, CAW en de erkende diensten maatschappelijk werk van de ziekenfondsen. Het geïntegreerd breed onthaal is verantwoordelijk voor het verstrekken van neutrale informatie over het lokale aanbod, het verkennen en realiseren van de rechten, het verhelderen van de hulpvragen en het neutraal doorverwijzen naar gepaste lokale hulp- en dienstverlening.⁷ De functies en werkingsprincipes van het samenwerkingsverband geïntegreerd breed onthaal worden geconcretiseerd in het Besluit van de Vlaamse Regering van 30 november 2018 betreffende het lokaal sociaal beleid.⁸ Het Vlaams Regeerakkoord stelt dat een lokaal bestuur een samenwerkingsovereenkomst kan afsluiten met de partners van het GBO om het onthaal te realiseren of kan ervoor opteren om dit zelf te organiseren.⁹

Ten vierde staat ook de **vermaatschappelijking van de lokale sociale hulp- en dienstverlening** centraal. Er wordt verwezen naar het belang van organisatie en ondersteuning van initiatieven van vrijwillige en informele zorg¹⁰.

Daarnaast voorziet het decreet lokaal sociaal beleid ook in een **ondersteuningsbeleid van de Vlaamse overheid**. Zo bepaalt de Vlaamse overheid de Vlaamse beleidsprioriteiten voor het lokaal sociaal beleid, kunnen subsidies verleend worden aan lokale besturen die die beleidsdoelstellingen helpen realiseren en kunnen vernieuwende of experimentele projecten die passen in het lokaal sociaal beleid gesubsidieerd worden. De Vlaamse overheid formuleerde de volgende beleidsprioriteiten op vlak van lokaal sociaal beleid voor de beleidscyclus van 2020 tot 2025:

- Het realiseren van de functies en werkingsprincipes van een samenwerkingsverband geïntegreerd breed onthaal
- Het opnemen van de regierol op vlak van lokaal sociaal beleid

⁶ Art. 7-8 decreet van 9 februari 2018 betreffende het lokaal sociaal beleid, *BS* 26 februari 2018

⁷ Art. 9-12 decreet van 9 februari 2018 betreffende het lokaal sociaal beleid, *BS* 26 februari 2018

⁸ Besluit van 30 november 2018 van de Vlaamse Regering betreffende het lokaal sociaal beleid, vermeld in artikels 2, 9 tot en met 11, 17, 19 en 26 van het decreet van 9 februari 2018 betreffende het lokaal sociaal beleid

⁹ Vlaams Parlement, Regeringsverklaring van de Vlaamse Regering, ingediend op 2 oktober 2019, p. 106.

¹⁰ Art. 13-16 decreet van 9 februari 2018 betreffende het lokaal sociaal beleid, *BS* 26 februari 2018

- Het nemen van maatregelen die de vermaatschappelijking van de lokale sociale hulp- en dienstverlening stimuleren.

De bevoegde minister kan een subsidie verlenen aan de initiatiefnemer van het samenwerkingsverband geïntegreerd breed onthaal.¹¹

¹¹ Besluit van 7 december 2018 van de Vlaamse Regering betreffende de Vlaamse beleidsprioriteiten in het kader van het lokaal sociaal beleid en de subsidiëring van samenwerkingsverbanden geïntegreerd breed onthaal

3.1 DEFINITIE

3.2 BOVENLOKAAL VERSUS REGIONAAL

regio's enzovoort). Het gebruik van het begrip 'regionaal' lijkt dan ook een geografisch afgebakend en vooraf vastgelegd werkingsgebied te impliceren. Dit is een beperking en ongewenste bijklank die de open stimulering van samenwerkingen en innovatieve praktijken in de weg zou staan. 'Bovenlokaal' is daarom de geprefereerde term, en duidt in het kader van dit ontwerp van decreet daarom op alles "waarbij de mogelijkheden of de bevoegdheden van het gemeentelijk niveau worden overschreden".

In dit rapport gebruiken we de term 'bovenlokaal', en zal er bij de cases kort gevraagd worden hoe zij hun samenwerkingsverband zouden omschrijven en linken aan de termen 'bovenlokaal' en 'regionaal'.

4 GOVERNANCE

4.1 EVOLUTIE VAN HET CONCEPT GOVERNANCE

De eerste onderzoeksvraag betreft de governance van bovenlokale samenwerkingsverbanden op het vlak van sociaal beleid. Het is dan ook nuttig om dieper in te gaan op het concept 'governance'.

De opkomst van het concept 'governance' valt te situeren in de Verenigde Staten vanaf de jaren '1970, waar het toen voornamelijk werd gebruikt onder de noemer 'corporate governance'. De interesse voor het concept situeerde zich toen onder meer in de economische en rechtsdisciplines (Cheffins, 2013; Levi-Faur, 2012). Bij corporate governance gaat het voornamelijk om het sturen, het controleren en het ter verantwoording brengen van de individuele personen die tewerkgesteld zijn binnenin organisaties. Hierbij ligt duidelijk de focus op de interne organisatie (Osborne, 2010; Rhodes, 1996).

Na de jaren '1970 begon governance meer interesse te verkrijgen, maar de echte stijging in populariteit vond plaats vanaf de jaren '1990 waarbij het ook op internationaal vlak aan belang won (Cheffins, 2013; Levi-Faur, 2012; Meuleman, 2019; Pollitt & Bouckaert, 2017). Governance werd vaker met de overheid geassocieerd, waarbij het concept als een antwoord werd gezien op de groeiende complexe veranderingen in de maatschappij. De overheid kon in zijn toen huidige vorm niet meer zomaar een antwoord bieden op die veranderende samenleving. Ze moest haar rol gaan veranderen, waarbij het hiërarchische meer moest losgelaten worden en de focus meer op het horizontale kwam te liggen (Levi-Faur, 2012; Peters et al., 2013).

In die evolutie wordt soms van een echte verschuiving gesproken, waarbij de overheid moet plaats maken voor governance. Verschillende auteurs maken hier echter de kritische bemerking bij dat dit niet helemaal correct is, aangezien de overheid een belangrijke rol blijft spelen in de samenleving (Keast, 2015; Peters et al., 2013; Torfing, 2012). Het kan interessanter zijn om governance te zien als een verandering in wat de overheid precies betekent en als een nieuw perspectief om een antwoord te kunnen bieden op de nieuwe uitdagingen in de samenleving. De overheid neemt nog steeds een belangrijke rol op, maar doet dat samen

met heel wat andere actoren in de maatschappij, waaronder publieke en private organisaties (Peters et al., 2013; Rhodes, 2012).

4.2 GOVERNANCESTIJLEN

Er zijn drie basisstijlen van governance die zowel vandaag als doorheen de verschillende overheidshervormingen te identificeren zijn: de hiërarchische governance, de markt governance en de netwerk governance (Keast, 2015; Meuleman, 2019; Pollitt & Bouckaert, 2017).

De hiërarchische governance vindt zijn oorsprong in de theorie van Max Weber omtrent bureaucratie en was voornamelijk populair tot en met de jaren 1960-1970. Max Weber zag de overheid als een hiërarchische structuur waarbij de beslissingen via een top-down systeem werden genomen (Meuleman, 2008; Meuleman, 2019; Pollitt & Bouckaert, 2017). Hoewel hiërarchische governance na de jaren '1970 tot vandaag nog steeds in veel landen duidelijk aanwezig is, kwam vanaf het einde van de jaren '1970 een nieuwe stijl op. De opkomst van de markt governance moet gezien worden samen met het New Public Management (NPM). Dat was een nieuw model voor de publieke administratie. Hierbij werd naar de private sector gekeken om hun methoden en technieken te implementeren in de publieke sector. Privatisering van heel wat taken van de overheid en deregulering zijn hier enkele voorbeelden van. De focus werd meer gelegd op efficiëntie en effectiviteit van de overheid en dit moest via duidelijke indicatoren gemeten worden. De burger werd hierbij als klant beschouwd (Klijn, 2012; Meuleman, 2008; Meuleman, 2019; Pollitt & Bouckaert, 2017).

De derde basisstijl netwerk governance kende vanaf de jaren '1980 al enkele ontwikkelingen, maar kwam pas vanaf de jaren '1990 duidelijk op de voorgrond. Bij netwerk governance wordt een middenweg gezocht tussen de twee vorige governancestijlen. Het belang van netwerken, partnerschappen en relaties tussen de verschillende actoren wordt hierbij benadrukt. Een van de varianten van governance in het hervormen van de overheid wordt dan ook New Public Governance (NPG) genoemd (Meuleman, 2008; Meuleman, 2014; Meuleman, 2019; Pollitt & Bouckaert, 2017).

Hoewel er een duidelijke evolutie zichtbaar is in de populariteit van die drie governancestijlen, worden ze alle drie vandaag nog steeds gebruikt. De drie basisstijlen zijn ook ideaaltypisch en komen niet vaak voor in hun zuivere vorm. Meestal is een mix aanwezig met verschillende elementen van de drie basisstijlen, waardoor er heel veel hybride vormen waarneembaar zijn (Keast, 2015; Meuleman, 2008; Meuleman, 2014; Meuleman, 2019). Om die verschillende mixen goed te kunnen beheren, moet er aan 'metagovernance' gedaan worden. Via metagovernance doet de overheid als het ware aan governance van de governance, om op die manier de combinaties van governancestijlen onder meer te kunnen coördineren, te faciliteren en enigszins te sturen. Hierbij wordt er echter geen gebruik gemaakt van autoritair gebaseerde instrumenten (Meuleman, 2019; Peters et al., 2013; Rhodes, 2012).

[illegible]

5 CAPACITEIT

Capaciteit is het centrale concept doorheen het onderzoek naar lokaal sociaal beleid. Tan (2018) omschrijft capaciteit als een black box concept: gemakkelijk om te begrijpen, maar minder gemakkelijk om te definiëren, laat staan om te operationaliseren. In het algemeen kan capaciteit gedefinieerd worden als *“the ability to perform”* (Tan, 2018, p 52). Hoewel deze definitie omvattend genoeg is, vertoont ze met het oog op operationalisering een aantal tekortkomingen. Bij de studie van capaciteit moet rekening worden gehouden met een aantal aspecten (Tan, 2018, pp 52-53):

- Capaciteit verwijst zowel naar het doel als naar het middel om het doel te bereiken;
- Capaciteit omvat zowel tastbare als niet-tastbare elementen;
- Capaciteit bestaat in een latente vorm, maar is vatbaar voor interventie (cf. interventies met het oog op capaciteitsopbouw);
- Capaciteit kan veranderen als gevolg van endogene en exogene factoren;
- Capaciteit is multi-dimensioneel.

De definitie van capaciteit is bovendien sterk afhankelijk van de theoretische benadering. De *Resource Dependence Theory* stelt dat organisaties in sterke mate afhankelijk zijn van *resources* uit hun omgeving. Het is als het ware een proces om voldoende ondersteuning te vinden om te overleven (Pfeffer & Salancik, 2003, p xii). Grindle (1996) benadert capaciteit vanuit een institutioneel perspectief en verwijst hier naar de ‘regels van het spel’ om economische en politieke interacties te reguleren, *“The ability to assert the primacy of national policies, legal conventions, and norms of social and political behavior over those of other groupings”* (Grindle, 1996, p.8). Een derde benadering betreft het organisatietheoretische perspectief, waarbij organisaties, als open systemen, zich moeten aanpassen aan uitdagingen uit de omgeving die kunnen leiden tot veranderingen in processen en structuren. Het is dan ook de uitdaging om een optimale fit te vinden tussen deze veranderingen en de eigen ontwikkelingsmogelijkheden van de organisatie (Kapteyn, 2001, p.121).

In dit onderzoek wordt er een onderscheid gemaakt tussen ambtelijke capaciteit en governance capaciteit.

5.1 GOVERNANCE CAPACITEIT

Een eerste centraal concept in dit onderzoek is ‘governance capaciteit’ (bestuurskracht). Specifiek met betrekking tot bovenlokale samenwerking kunnen we governance capaciteit als volgt definiëren:

Governance capacity is more than just the ability to efficiently deliver services at a higher scale. It includes the ability of local actors to recognize opportunities to do so, gathering relevant policy and organisational tools, choose between alternatives, assuring responsivity to citizens and taking collective action. A key element of this capacity is the ability to maintain success and keep the negotiated consensus between involved actors over time (Teles, 2016, p.76).

5.2 AMBTELIJKE CAPACITEIT

keuzeproces. Beleidscapaciteit omvat ook de capaciteit om responsief te zijn naar (veranderende) behoeften in de samenleving, (pro)actief te zijn ten opzichte van nieuwe uitdagingen die zich ook op lokaal niveau stellen (bv. migratie, veroudering, klimaat, mobiliteit...) (Broucker, Van Haelter & Vos, 2017). Beheerscapaciteit is het vermogen om maatregelen uit te tekenen, in te voeren en te handhaven die garanderen dat de organisatiedoelstellingen gerealiseerd kunnen worden (Ruebens, 2018). Het gaat over het vermogen om de dienstverlening naar de burgers en bedrijven in de gemeente optimaal (efficiënt, effectief, klantvriendelijk, enz.) te organiseren en de organisatie daar intern dus op te kunnen organiseren en managen. Deze component focust bijgevolg op de capaciteit om de gemeentelijke opdrachten te bereiken, eerder dan deze te formuleren of te evalueren (Broucker et al., 2017). De tweede dimensie handelt over de interne en de externe capaciteit van het ambtelijk apparaat. Bij de interne capaciteit wordt gekeken binnenin de (lokale) overheid, terwijl de externe capaciteit betrekking heeft op het vermogen om samen te werken met andere instanties, bijvoorbeeld middenveldorganisaties (Broucker et al., 2017; Deprez et al., 2019).

6 CONCEPTUEEL KADER

De focus van het onderzoek gaat over ambtelijke capaciteit voor en door samenwerking op vlak van bovenlokaal sociaal beleid. In de literatuur wordt hiervoor verwezen naar collaborative governance.

Lokale besturen worden vandaag de dag vaak geconfronteerd met complexe problemen en gedeelde problemen die ze alleen niet kunnen oplossen of aanpakken. Er is steeds meer nood aan gedeelde inspanningen en middelen om een antwoord te bieden op deze uitdagingen (Teles, 2016). In tal van beleidsdomeinen werken lokale besturen dan ook samen met interne en externe partners, wat resulteert in een veelheid aan samenwerkingsverbanden en netwerken. Lokale besturen die als partners samenwerken vanuit het besef dat ze niet in staat zijn om op de gewenste wijze diensten aan te bieden aan de burger, evolueren als het ware van “*government naar governance*” (Teles, 2016, p.4). Er ontstaat een nieuw bovenlokaal samenwerkingsverband waar grenzen, competenties, machtsverhoudingen, etc. opnieuw afgebakend en bepaald dienen te worden.

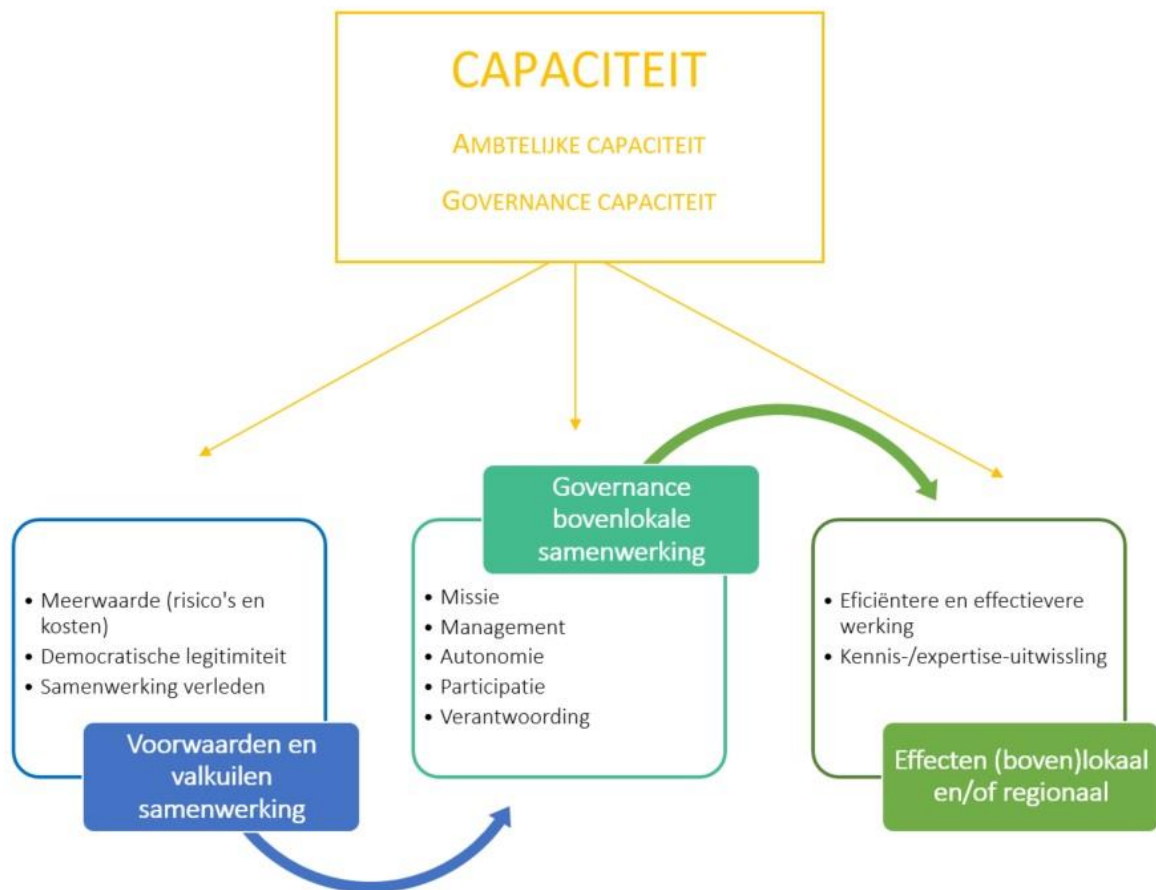
Een mogelijke definitie voor collaborative governance is:

“We define collaborative governance broadly as the processes and structures of public policy decision making and management that engage people constructively across the boundaries of public agencies, levels of government, and/or the public, private and civic spheres in order to carry out a public purpose that could not otherwise be accomplished.” (Emerson et al., 2012, p.2)

Samenwerking in collaborative governance kan tussen publieke en private actoren zijn, maar ook tussen verschillende organisaties van de overheid zelf en zich over de verschillende overheidsniveaus heen uitstrekken (Emerson et al., 2015). Er bestaan heel wat modellen rond collaborative governance. In dit onderzoek hebben we ervoor gekozen om de globale elementen van het collaborative governance model

van Ansell & Gash (2007) als basis te nemen. Het model bestaat uit drie grote fasen: *initiële condities*, *het samenwerkingsproces* en de *outcomes*. De drie centrale fasen worden in ons conceptueel kader overgenomen, maar de invulling ervan wordt grotendeels aangepast aan de eigenheid van ons onderzoek.

Het conceptueel kader voor dit onderzoek wordt weergegeven in figuur 1.



Figuur 1 – conceptueel kader: governance van bovenlokale samenwerkingsverbanden. Aangepast van Ansell en Gash, 2007)

De initiële condities worden in ons model vertaald naar ‘voorwaarden en valkuilen van samenwerking’, het samenwerkingsproces als ‘governance van bovenlokale samenwerking’ en de outcomes door ‘effecten (boven)lokaal en/of regionaal’.

Capaciteit speelt in de drie fasen een rol. Bij de voorwaarden en valkuilen gaat het voornamelijk om welke capaciteit het lokaal bestuur op zich nodig heeft om te kunnen toetreden tot het samenwerkingsverband; bij de governance gaat het over de vraag hoe de capaciteit gemanaged wordt om het samenwerkingsverband goed te laten werken; en bij de effecten zal er gekeken worden welke capaciteit het

geselecteerd en die vertaald naar het onderzoek over bovenlokaal sociaal beleid. De vijf factoren worden in wat volgt verder toegelicht.

Missie en visie

Het bovenlokaal samenwerkingsverband kan verschillende missies hebben als het gaat om sociaal beleid. Gaat het om dienstverlening, om beleidsvoering, om regie, ... Verschillende keuzes kunnen hier gemaakt worden, die zich ook vertalen naar andere doelstellingen en activiteiten.

Bij deze dimensie kan ook de vraag gesteld worden binnen welk kader de lokale besturen samenwerken. Is er binnen het samenwerkingsverband sprake van een wettelijk kader om de activiteiten van de verschillende lokale besturen te stroomlijnen? Zijn er regels en richtlijnen opgesteld omtrent de samenwerking tussen de actoren? Onder welke juridische vorm werken de actoren samen? (Crompvoets & Ho, 2019, p. 147).

Management

Bij management gaat het om de efficiënte en effectieve inzet van de middelen van de organisatie. Hiervoor wordt vaak het acroniem PIOFACH gebruikt om te verwijzen naar de verschillende deelprocessen van management.

- Personeel: heeft het bovenlokaal samenwerkingsverband eigen personeel of is het personeel gedetacheerd vanuit de lokale besturen;
- Informatievoorziening en ICT: hoe gebeurt de informatie-uitwisseling en is er een ICT-systeem dat dit faciliteert;
- Organisatie: welke organisatiestructuur en –cultuur heeft het bovenlokaal samenwerkingsverband;
- Financiën (budget): hoe gebeurt de aanrekening van de diensten naar de lokale besturen toe; in de context van de BBC-regeling is ook de vraag of het samenwerkingsverband de BBC toepast;
- Algemene zaken: welke procedures zijn er gangbaar in het kader van organisatiebeheersing;
- Communicatie: hoe gebeurt de interne en externe communicatie;
- Huisvesting: waar is het bovenlokaal samenwerkingsverband gehuisvest: is er een aparte locatie of is de huisvesting in een lokaal bestuur.

Autonomie

Autonomie kan op twee manieren bekeken worden in dit onderzoek. Een bovenlokaal samenwerkingsverband is een samenwerking tussen lokale besturen, die ook nog steeds autonoom van elkaar functioneren buiten het verband. In een samenwerkingsverband met een groot aantal actoren kan bij lokale besturen de vrees ontstaan hun autonomie te verliezen en zo voor een stuk hun controle over de beleidsvoering kwijt te geraken (Teles, 2016, p.12).

Daarnaast zijn samenwerkingsverbanden sterk afhankelijk van de Vlaamse overheid wat betreft uit te voeren projecten. De Vlaamse overheid stuurt oproepen uit voor subsidies waarop bovenlokale

[illegible]

samenwerkingsverbanden hun aanvraag kunnen indienen. De vraag is dan ook hoe sterk men afhankelijk is van andere overheden om de missie te realiseren.

Verantwoording

Indien meerdere organisaties betrokken zijn in een samenwerkingsverband, is het belangrijk om verantwoording af te leggen over de genomen beslissingen en activiteiten. Hiervoor kunnen verschillende instrumenten van verantwoording worden ingezet, bijvoorbeeld: mandaten, jaarverslagen, ... Transparantie is hierbij een belangrijk kwaliteitscriterium. Informatie dient gemakkelijk en direct beschikbaar te zijn.

Door de grootte van het samenwerkingsverband en de getrapte vorm van vertegenwoordiging bestaat er altijd een risico op een gebrekkige *verantwoording* naar de deelnemende lokale besturen en de bevolking (Swianiewicz, 2010). Om dit te vermijden kunnen ook specifieke mechanismen worden ingebouwd.

Participatie

Aangezien een bovenlokaal samenwerkingsverband een samenwerking is tussen verschillende lokale besturen zijn *participatie* en *betrokkenheid* kernelementen. De vraag is dan ook hoe dit wordt georganiseerd. Is de raad van bestuur de belangrijkste besluitvormer, of het dagelijks bestuur; zijn er specifieke beleidsgroepen; hoe is het samenspel tussen politici en ambtenaren/professionals? Hierbij dient uiteraard een onderscheid gemaakt te worden tussen enerzijds de dagelijkse werking van het samenwerkingsverband (operationele taken) en anderzijds het nemen van (strategische) beslissingen (beleidsmatige taken)?

In het verlengde hiervan kan de vraag gesteld worden wie de 'metagovernor' is van het samenwerkingsverband:

“A metagovernor is an actor, or a group of actors, who aims to initiate, support, and guide collaboration in governance networks to ensure that they contribute to the production of public value” (Sørensen and Torfing, 2017, p. 830).

Hiermee verwijzen we naar taken die voornamelijk bestaan uit het afstemmen, monitoren en controleren van activiteiten om het gemeenschappelijk doel, dienst of beleid te behalen (Bouckaert, Peters, & Verhoest, 2010, pp. 57-58), maar ook het nemen van bindende beslissingen in het kader van het bovenlokaal samenwerkingsverband, Bouckaert, Peters & Verhoest (2010, p. 59). stellen in dit verband het volgende: [...] *“such joint decision-making bodies enable joint planning and joint working more easily than weaker forms of cooperation”*.

Provan & Kenis (2007, pp. 234-236) onderscheiden in dit verband drie sturingsopvattingen. Ze vertrekken van de veronderstelling dat niet elk netwerk hetzelfde is en dus andere sturing (governor) kan vereisen. De eerste sturingsopvatting is **'samensturing'**: Bij deze vorm is er geen sprake van een specifieke actor of organisaties die de sturing voor zijn rekening neemt, maar gebeurt dit gezamenlijk door de leden van het

////////////////////////////////////

netwerk, door middel van regelmatig overleg. Deze gedecentraliseerde vorm vereist een betrokkenheid van alle leden van het netwerk. De tweede sturingsopvatting is '**leidende organisatie**': bij deze vorm is er één specifieke actor of organisatie binnen het netwerk die de sturing op zich neemt. Er wordt nog steeds aan dezelfde doelstelling gewerkt door middel van samenwerking en overleg tussen de deelnemers, maar de leidende organisatie neemt hierbij alle belangrijke besluiten, coördineert de activiteiten van het netwerk en voert de sturingsactiviteiten uit. De derde sturingsopvatting is '**specifieke entiteit**': bij deze vorm van sturing werd er een specifieke entiteit opgericht om enkel de sturing van het netwerk uit te voeren. Er is nog steeds sprake van interactie en overleg tussen de deelnemers van het netwerk, maar de sturing gebeurt door een andere entiteit.

6.3 DERDE ELEMENT: EFFECTEN VAN GOVERNANCE

Het laatste element in het conceptueel model gaat over de effecten van het bovenlokaal samenwerkingsverband. Deze effecten kunnen zich situeren op drie niveaus: het samenwerkingsverband zelf, de lokale besturen die aangesloten zijn, of een hoger niveau. Indien het samenwerkingsverband inzet op zaken die verder reiken dan het samenwerkingsverband, kunnen er bijvoorbeeld ook *regionale effecten* ontstaan. Dit is bijvoorbeeld het geval indien er besloten wordt om te investeren in infrastructuur (zoals ICT of huisvesting). In dit geval zullen de effecten niet beperkt blijven tot de gemeenten die deel uitmaken van het samenwerkingsverband, maar zullen ze voelbaar zijn voor de bredere regio (Klok, Boogers, Denters & Sanders, 2018, pp.166-167).

De mogelijke effecten van een samenwerkingsverband kunnen zeer gevarieerd zijn. Het kan gaan om een toegenomen kwaliteit of kwantiteit van publieke dienstverlening, een efficiëntere dienstverlening, of innovatieve oplossing voor bepaalde uitdagingen. Er kan sprake zijn van fysieke, omgevings-, sociale, economische en/of politieke effecten. Deze effecten kunnen zich voordoen op korte of lange termijn, kunnen kortlopend of langdurig zijn, en kunnen specifiek of algemeen zijn (Emerson & Nabatchi, 2015, p. 84). In dit onderzoek maken we een onderscheid tussen twee factoren: efficiëntie en effectiviteit enerzijds en kennis en expertise anderzijds.

Efficiëntie en effectiviteit: vaak levert een bovenlokale samenwerking een *efficiëntiewinst* op door het ontstaan van een *schaalvergroting*, waardoor de gewenste diensten kunnen aangeboden worden die besturen apart niet zouden kunnen voorzien omdat ze een te kleine schaal of te weinig *financiële mogelijkheden* hebben (Teles, 2016; Leroy et al., 2015). Bovenlokale samenwerking kan er ook toe leiden dat de effectiviteit toeneemt, d.w.z. dat de vooropgestelde doelstellingen beter bereikt worden.

Kennis- en expertise-uitwisseling: dit sluit nauw aan bij het voorgaande omdat door de bundeling van expertise meer diensten kunnen aangeboden worden aan de verschillende lokale besturen. Daarnaast kan de interactie tussen de besturen ook leiden tot nieuwe inzichten en visies, waardoor het beleid op een hoger kwalitatief niveau getild wordt. Organisaties binnen het samenwerkingsverband kunnen leren van elkaars (reeds bestaande) kennis en ervaringen, maar het samenwerkingsverband kan als netwerk ook leren en ervaringen op doen, e.g. lerend vermogen van netwerkverbanden (Knight, 2002, p. 428).

7 METHODOLOGIE

7.1 ONDERZOEKSVRAGEN EN -DOELEN

In dit onderzoek omtrent governance en ambtelijke capaciteit in bovenlokaal sociaal beleid staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

- Hoe ziet de governance van bovenlokale samenwerkingsverbanden op het vlak van sociaal beleid eruit?
- Over welke ambtelijke capaciteit moeten lokale besturen beschikken om aan bovenlokale samenwerkingsverbanden op het vlak van sociaal beleid te participeren?
- In welke mate creëren bovenlokale samenwerkingsverbanden op het vlak van sociaal beleid bijkomende capaciteit voor lokale besturen?

Doorheen het onderzoek zal een antwoord op die vragen gezocht worden, door te kijken naar drie verschillende fasen van de bovenlokale samenwerking. De eerste fase van het bovenlokaal samenwerkingsverband gaat over het ontstaan van de organisatie en de mogelijke voorgeschiedenis die er al bestaat tussen de verschillende lokale besturen omtrent samenwerking. De tweede fase omvat het werkingsproces van de bovenlokale samenwerking zelf. Tot slot wordt ook gekeken naar de resultaten die uit die samenwerking voortvloeien. Die verschillende fasen zullen bekeken worden vanuit meerdere standpunten: vanuit het standpunt van de verschillende lokale besturen en vanuit het standpunt van de bovenlokale samenwerking zelf.

7.2 CASESELECTIE: VERKENNENDE INTERVIEWS

Om meer zicht te krijgen op bovenlokale samenwerking op het gebied van lokaal sociaal beleid, werden er een aantal verkennende interviews afgenomen bij enkele personen met een grote voorkennis binnen dit domein. Tijdens deze verkennende gesprekken hebben we meer inzicht verworven over wat 'lokaal sociaal beleid' nu precies inhoud en welke rol 'ambtelijke capaciteit' in heel dit verhaal speelt. Tijdens deze gesprekken werden verschillende *good practices* vermeld die als mogelijke cases van dit onderzoek konden dienen. Van deze *best practices* werd een korte caseomschrijving gemaakt om zo de meest interessante cases voor dit onderzoek uit de kiezen. Er werd hierbij gekeken naar de volgende criteria: soort samenwerkingsverband, bestaansduur (oprichtingsdatum), regionale spreiding (locatie) en de grootte van het samenwerkingsverband (aantal betrokken lokale besturen). Op basis van deze omschrijving werden de volgende cases geselecteerd: W13, ISOM, Welzijnszorg Kempen en Welzijnsregio Noord-Limburg. Een overzicht kan gevonden worden in tabel 1.

////////////////////////////////////

Tabel 1 - Overzicht cases: oprichtingsdatum, soort samenwerkingsverband, locatie en aantal betrokken OCMW's

Case	Oprichtingsdatum	Soort SWV	Locatie	Aantal OCMW's
W13	2015	Welzijnsvereniging	Kortrijk	14 OCMW's + CAW
Welzijnsregio Noord-Limburg	2000	Welzijnsvereniging	Pelt	8 OCMW's
Welzijnszorg Kempen	1982	Welzijnsvereniging	Geel	27 OCMW's
ISOM	1988	Feitelijke vereniging	Herentals	7 OCMW's

De onderzoeksdoelen zijn zowel exploratief als descriptief van aard, waardoor een casestudy als onderzoeksstrategie het meest is aangewezen aangezien het verhaal van de case in kaart zal gebracht worden (Flyvbjerg, 2006). De gevolgtrekking uit een casestudy is echter eerder beperkt (Yin, 2009). In dit onderzoek wordt daar rekening mee gehouden doordat de geselecteerde cases als *good practices* beschouwd worden in Vlaanderen. Het zijn exemplarische cases, waarbij het de bedoeling is om andere lokale besturen te laten leren uit hun werking wanneer ze zelf aan bovenlokale samenwerkingen deelnemen. Andere lokale besturen kunnen zowel eventuele moeilijkheden als positieve verhalen van de cases meenemen naar eigen bovenlokale samenwerkingen, zodat ze daarmee rekening kunnen houden (VVSG, 2019). Op die manier wordt het lerend vermogen gestimuleerd.

7.3 DATAVERZAMELING EN -ANALYSE

In het onderzoek werden twee dataverzamelmethode toegepast: documentenanalyse en semi-gestructureerde interviews. Bij de **documentenanalyse** werden onder andere de website, enkele officiële documenten van de organisatie, zoals het meerjarenplan voor 2020-2025, en relevante wetgeving omtrent sociaal beleid en bovenlokale samenwerkingsverbanden geanalyseerd. Daarnaast werden er **semi-gestructureerde interviews** afgenomen, waarbij een topiclijst werd gebruikt in de vorm van uitgeschreven vragen. Op die manier konden respondenten ook dieper ingaan op topics die niet in de lijst waren opgenomen of pas later in de topiclijst aan bod kwamen. Zo konden de interviews op een flexibele manier plaatsvinden. De structuur van de vragenlijst werd grotendeels opgesteld volgens de structuur van het conceptueel kader (supra 6). De vragenlijst bestaat uit vijf grote delen: algemene vragen m.b.t. het samenwerkingsverband, de voorwaarden en valkuilen om toe te treden tot het samenwerkingsverband, de governance van het samenwerkingsverband, de effecten van het samenwerkingsverband, en tot slot wordt er kort gepeild naar de invloed van de hoeveelheid aan samenwerkingsverbanden binnen het domein van lokaal sociaal beleid. De interviews duurden maximum twee uur.

Zoals eerder vermeld, werden er eerst een aantal verkennende gesprekken afgenomen, overkoepelend over de cases heen, die tot de caseselectie hebben geleid. Binnen de eigenlijke cases werden er ten eerste ook een aantal verkennende gesprekken afgenomen met de directeurs of voorzitters cases met als doel inzicht te krijgen in de algemene werking van het samenwerkingsverband (ontstaan, structuur, etc.). Hierin werd

////////////////////////////////////

Tabel 2 - Bevolkingscijfers per gemeente zoals vastgesteld op 1 januari 2020. Uit Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken. Algemene Directie Instellingen en Bevolking [ibz] (2020).

W13		Welzijnsregio N-L		ISOM		Welzijnszorg Kempen	
Gemeente	# inw.	Gemeente	# inw.	Gemeente	# inw.	Gemeente	# inw.
Spiere-Helkijn	2.066	Hechtel-Eksel	12.503	Vorselaar	7.932	Baarle-Hertog	2.845
Lendelede	5.783	Bocholt	13.148	Herenthout	9.094	Vorselaar	7.932
Wielsbeke	9.820	Hamont-Achel	14.294	Grobbendonk	11.163	Merksplas	8.582
Avelgem	10.205	Bree	16.160	Olen	12.558	Herenthout	9.094
Deerlijk	12.080	Peer	16.285	Lille	16.551	Dessel	9.601
Kuurne	13.674	Oudsbergen	23.611	Kasterlee	18.884	Meerhout	10.320
Anzegem	14.773	Pelt	33.054	Herentals	28.267	Hulshout	10.468
Wervik	18.892	Lommel	34.218			Vosselaar	11.344
Zwevegem	24.808					Grobbendonk	11.163
Harelbeke	28.474					Retie	11.497
Wevelgem	31.557					Rijkevorsel	12.169
Menen	33.527					Olen	12.558
Waregem	38.347					Arendonk	13.281
Kortrijk	77.076					Oud-Turnhout	13.953
						Herselt	14.519
						Ravels	14.988
						Laakdal	16.145
						Lille	16.551
						Beerse	18.116
						Kasterlee	18.884
						Hoogstraten	21.386
						Balen	22.812
						Westerlo	25.100
						Herentals	28.267
						Mol	37.011
						Geel	40.682
						Turnhout	45.205
321.082		163.273		104.449		464.473	

In totaal werden er 28 personen geïnterviewd. Dit overzicht kan teruggevonden worden in tabel 3. De verkennende gesprekken werden afgenomen in augustus 2019, de bijkomende interviews werden afgenomen in de periode februari t.e.m. mei 2020, mogelijke veranderingen in de organisatie van de cases gedurende en na deze periode worden niet weerspiegeld in de resultaten.

Tabel 3 - Overzicht aantal interviews en respondenten per case

Case	Aantal interviews en respondenten
W13	9 interviews (8 respondenten)
Welzijnsregio Noord-Limburg	5 interviews (6 respondenten)
ISOM	6 interviews (7 respondenten)
Welzijnszorg Kempen	7 interviews (7 respondenten)
TOTAAL	27 interview (28 respondenten)

Binnen de cases werden uiteindelijk zowel medewerkers geïnterviewd van de samenwerkingsverbanden zelf als van de lokale besturen, die deel uit maken van de bovenlokale organisaties. Op deze manier wordt er informatie uit verschillende standpunten verkregen over hun werking en hoe die wordt gepercipieerd vanuit meerdere organen. Het aantal geïnterviewde personen binnen elke functie kan teruggevonden worden in tabel 4. Het totaal aantal respondenten verschilt van het totaal in tabel 3, omdat drie respondenten twee functies uitoefende.

Tabel 4 - Overzicht van het aantal respondenten per functie

Functie	Aantal respondenten
AD	5
Schepen	4
Directeur	3
Adjunct AD	3
Burgemeester	2
Voorzitter	2
Zorgmanager	1
Stafmedewerker	1
Hoofd sociale dienst	1

[illegible]

7.4 DATA-ANALYSE

Voor de analyse van de interviews werd er gebruik gemaakt van het softwareprogramma QSR NVIVO. De data werden gecodeerd aan de hand van het conceptueel kader (supra 6), op basis waarvan een eerste codeboom werd ontwikkeld. Tijdens het codeerproces werden interviewfragmenten toegewezen aan een bepaalde code (Richards, 2009, p. 96). Doorheen het codeproces konden codes verfijnd en uitgebreid worden. Op deze manier werd relevante informatie over hetzelfde thema samengebracht om achteraf uit te schrijven in de resultaten. Nadat de interviews gecodeerd waren, werd de nodige informatie vanuit de documentenanalyse hieraan toegevoegd, zodat alle informatie per code gestructureerd was.

7.5 BEPERKINGEN ONDERZOEK

Er zijn ook een aantal nadelen verbonden aan het afnemen van interviews. De antwoorden die gegeven worden kunnen namelijk hiaten bevatten door geheugenproblemen of het geven van sociaal wenselijke antwoorden. Ook al zijn respondenten bereid om mee te werken, toch kan het zijn dat gevoelige informatie niet gegeven zal worden, waardoor het risico bestaat dat er een onvollediger beeld gecreëerd wordt. Daarnaast kan het voorkomen dat een respondent zichzelf of de organisatie positiever wil voorstellen dan in werkelijkheid het geval is. We probeerden deze hiaten zoveel mogelijk te beperken door de visies van respondenten uit verschillende lokale besturen binnen het samenwerkingsverband in kaart te brengen. Bovendien werden de interviews anoniem afgenomen, wat het risico op sociaal wenselijke antwoorden beperkt.

Daarnaast is de externe geldigheid of gevolgtrekking van het onderzoek eerder beperkt (Roose et al., 2017; Yin, 2009). Het veralgemenen van de resultaten is echter niet het doel van het onderzoek. Het is de bedoeling om een kwalitatieve en diepgaande beschrijving te geven van de cases. Het zijn exemplarische cases, waarbij het de bedoeling is om andere samenwerkingsverbanden te laten leren uit de werking van de onderzochte cases. Bovendien zouden lokale besturen ook kunnen leren uit deze resultaten om op die manier aan bovenlokale samenwerkingen deel te nemen. Andere lokale besturen kunnen zowel eventuele moeilijkheden als positieve verhalen van de case meenemen naar eigen bovenlokale samenwerkingen, zodat ze daarmee rekening kunnen houden (VVSG, 2019). Dat is belangrijk aangezien de lokale besturen meer autonomie hebben gekregen om beleid te ontwikkelen en uit te voeren (Temmerman et al., 2017).

8 RESULTATEN

De resultaten van het onderzoek worden hieronder weergegeven per case. Omdat het om een beperkt aantal respondenten per case gaat, werd er getracht zoveel mogelijk alle meningen in kaart te brengen. De antwoorden die het meest vermeld werden tijdens de interviews, worden steeds eerst besproken.

8.1 W13

8.1.1 Casebeschrijving

Vooraleer we overgaan tot de beschrijving van de resultaten m.b.t. het centraal conceptueel kader, wordt er eerst wat informatie gegeven over W13 in het algemeen.

8.1.1.1 Algemeen

Het samenwerkingsverband W13 werd opgericht in 2015 door dertien OCMW's van Zuid-West-Vlaanderen, samen met het CAW Zuid-West-Vlaanderen. Het verband is operationeel sinds 2016. In 2017 kwam daar nog een veertiende OCMW bij, namelijk het OCMW Wielsbeke (W13, 2018a; W13, 2020a). W13 is werkzaam over een gebied van 321.082 inwoners.

Belangrijk om te vermelden is dat het CAW ook deel uitmaakt van W13. Uit de interviews bleek dat bij de oprichting van W13 er enige discussie was om het CAW bij het verband te betrekken, maar er werd uiteindelijk gekozen om dit wel te doen. Op die manier werden belangrijke spelers omtrent zorg en welzijn in een verband samengebracht. Aanvankelijk was het de bedoeling dat W13 een kleine organisatie bleef, maar sinds zijn ontstaan, is het samenwerkingsverband snel gegroeid. In het begin waren er een vijftal mensen tewerkgesteld, vandaag zijn dat er meer dan vijftig (VVG, 2019; W13, 2020c).

De missie (infra 8.1.3.1) van W13 is als volgt:

“W13 voert een gezamenlijk sociaal- en welzijnsbeleid voor de regio Zuid-West-Vlaanderen zodat iedereen in de regio dezelfde kansen heeft op een menswaardig en kwaliteitsvol leven, de uitoefening van zijn grondrechten en toegang tot het welzijns- en zorgaanbod, met bijzondere aandacht voor de meest kwetsbaren.” (W13, 2020b)

W13 voorziet hiervoor in heel wat publieke dienstverlening: wonen en energie, armoede, werk, zorg, en vrijwilligerswerk. Daarnaast zet W13 verder ook in op een aantal specifieke opdrachten in het kader van het decreet lokaal sociaal beleid, zoals het GBO.

8.1.1.2 Regionaal vs. Lokaal

Er is geen vaste formule waarmee de deelgenoten van W13 beslissen of iets op regionaal niveau of op lokaal niveau wordt georganiseerd, het wordt eerder per domein of thema bekeken. Binnen W13 is er wel verschil

////////////////////////////////////

tussen het CAW en de lokale besturen, aangezien het CAW sowieso meer regionaal werkt. Het **CAW** kijkt bij die regionale werking of W13 hen kan helpen om bepaalde opdrachten efficiënter uit te voeren. Via W13 kunnen ze ook direct met veertien gemeentes in dialoog gaan, in plaats van ze elk apart te spreken.

Daarnaast werkt W13 voornamelijk op basis van de wensen en de noden van de lokalen besturen, maar ook van de cliënten en inwoners:

“W13 ontwikkelt initiatieven en formuleert gezamenlijke ambities die vertrekken vanuit de noden van de deelgenoten. Maar wellicht nog belangrijker, W13 vertrekt ook steeds vanuit de noden van de cliënten en de inwoners: we willen steeds het verschil maken op het terrein.” (W13, 2020d, p.2)

De noden en wensen van de **lokale besturen** komen onder andere naar boven op het diensthoofdenoverleg van de sociale diensten:

"[...] Die komen een keer per maand ook samen en van daaruit komen ook wel een aantal dingen naar boven om gezamenlijk aan te pakken. Die worden niet altijd meegenomen, maar er komen wel vragen naar de raad van bestuur van zaken die ze zouden graag op die of die manier zouden doen."
(Interview 2)

Hiermee samenhangend moet de meerwaarde voor de lokale besturen dus duidelijk zijn om het regionaal te organiseren. Dat is niet altijd evident aangezien de ene gemeente al sneller een meerwaarde ziet in het regionale dan de andere. Ten tweede, kan het ook afhankelijk zijn van de wetgeving. Als de wetgeving een minimum aantal inwoners oplegt die meer is dan de grootte van de individuele gemeente, dan moet er op regionaal niveau gekeken worden. Als derde zijn gemeenten soms genooddaakt om regionaal te gaan werken door het tekort aan capaciteit binnen de gemeente zelf. Ten vierde, kan het zijn dat de schaal van een problematiek zo groot is, dat de beste oplossing is om dat regionaal te gaan organiseren. Die verschillende factoren worden dus in rekening gebracht, waarbij er tezamen met de deelgenoten wordt beslist op welk niveau het project uiteindelijk wordt georganiseerd.

W13 zou ook steeds met wederzijdse afstemming en consensus proberen te beslissen. Indien er thema's op tafel liggen wordt er met de gemeente apart en met W13 samengezeten om te beslissen of gemeenten apart zullen mogen intekenen of dat het opgenomen wordt door W13. In de meeste dienstverlening zijn vaak alle lokale besturen betrokken. De redenen waarom lokale besturen niet zouden instappen in een specifiek project of dienstverlening zijn divers. Elk lokaal bestuur heeft altijd de keuze, maar er moet soms naar een evenwicht gezocht worden tussen het solidariteitsprincipe en wat echt een meerwaarde of opportuniteit is voor het lokaal bestuur als individu: *"[...] de gemeente heeft die autonomie, maar de filosofie die heerst is eigenlijk wel dat we maximaal solidair zijn [...]"* (Interview 5). Daarnaast kunnen er ook externe omstandigheden zijn, zoals betrokken zijn in een andere eerstelijnszone (ELZ).

////////////////////////////////////

ook de lokale besturen het gevoel dat ze te weinig impact hadden op die samenwerking. Daarom richtten de OCMW's en het CAW van Zuid-West-Vlaanderen W13 op. Aanvankelijk was hier kritiek op, zoals een respondent verwoordde, omdat het middenveld in W13 minder zou betrokken worden en was er schrik dat de organisatie voornamelijk de rol van actor zou opnemen. Die kritiek is over de jaren verminderd, doordat het samenwerkingsverband al veel heeft kunnen verwezenlijken op korte tijd en hierbij vaak als regisseur optreedt, en dus niet alles naar zich toetrekt. Naast het welzijnsconsortium bestaat er in de regio een **diensthooftoverleg** waarin alle hoofden maatschappelijk werkers van de OCMW's zetelen. Dit overlegorgaan bestaat nog steeds, zowel nadat W13 werd opgericht als na de integratie van de OCMW's in de gemeenten. Het dienstenhoofdenoverleg is een informeel overleg tussen de bovenvermelde personen, waarbij er aan expertise-uitwisseling wordt gedaan. Vandaag heeft het diensthooftoverleg ook een duidelijke band met W13 zelf, zo probeert de directeur van W13 zoveel mogelijk naar de vergaderingen te gaan, om op die manier expertise op te doen en nieuwe ideeën te kunnen toetsen aan dat overleg. Daarnaast was er ook sprake van het **overleg tussen OCMW voorzitters en secretarissen**. Zij kwamen maandelijks samen voor intervisie/expertisedeling. Door de komst van W13 is dit overleg geformaliseerd en overgegaan in de raad van bestuur van W13.

Bij het ontstaan van W13 werd er gekeken of het verband kon worden opgenomen in Leiedal¹². Uiteindelijk werd er voor gekozen om dit niet te doen, en dat wordt door verschillende respondenten als positief ervaren: *"Ik geloof ook dat W13 zich niet zo snel had kunnen ontwikkelen als onderdeel van Leiedal."* (Interview 7.1.). Toch is er geen volledig consensus bij de respondenten over het feit dat W13 wel of niet moet opgenomen worden in Leiedal. Er werd ook aangehaald dat er al spanningen zijn geweest tussen de twee samenwerkingsverbanden inzake taakverdeling.

8.1.2.3 **Democratische legitimiteit**

Volgens de respondenten is W13 democratisch legitiem, voornamelijk door de vertegenwoordiging van de lokale besturen in de verschillende beslissingsorganen. De lokale besturen worden zowel vertegenwoordigd door de schepenen van Welzijn als door een expert, bijvoorbeeld de algemeen directeur. De goedkeuring van grote beslissingen en onder meer de jaarrekening van W13 gebeurt in het College van Burgemeester en Schepenen en/of de Gemeenteraad, afhankelijk van wat moet goedgekeurd worden. Hierdoor behouden de lokale besturen een belangrijke rol binnenin het samenwerkingsverband:

"[...] alles begint bij een gemeente en alles eindigt bij een gemeente. Vandaar, dat we beschouwen het niet als een bovengemeentelijk iets, maar als een tussengemeentelijk iets." (Interview 8)

De opmerking werd hierbij wel gemaakt door een respondent dat W13 in theorie democratisch legitiem is, maar dat veel ook afhangt van de terugkoppeling die wordt gedaan door de schepenen of de expert naar de

¹² Leiedal was ontstaan "als intercommunale voor ruimtelijke ordening, economische expansie en reconversie" en is doorheen de jaren verder gegroeid (Leiedal, 2020a).

gemeente toe. De respondent wil hiermee benadrukken dat het informele aspect een belangrijke rol speelt in hoe vaak en hoe goed de afgevaardigden terugkoppelen naar de lokale besturen.

Een andere manier waarop W13 zijn democratische legitimiteit probeert te waarborgen, is door de evenwichtige verdeling van de posities in het dagelijks bestuur. Zo is de voorzitter afkomstig van de centrumstad, maar worden de andere plaatsen op zo'n manier verdeeld dat verschillende groottes van gemeenten zijn vertegenwoordigd. Als tweede heeft iedere politieke partij, die in de regio aanwezig is, een ondervoorzitter. Ten derde, zijn enkele experts en een vertegenwoordiger van het CAW aanwezig in het dagelijks bestuur, waardoor er ook een evenwicht wordt gezocht tussen de politiek en de administratie. In die verschillende posities willen ze zorgen dat zoveel mogelijk verschillende gemeentes aanwezig zijn, ze proberen dus te vermijden om twee personen van eenzelfde gemeente in het dagelijks bestuur te hebben (W13, 2018a).

W13 past daarnaast ook het principe van één stem voor één deelgenoot toe, waardoor iedereen gelijkwaardig is. Een respondent had hier wel enige kritiek op:

“Ik vind dat in W13, iedere gemeente heeft één stem en natuurlijk persoonlijk vind ik dat niet slecht. Maar ik kan mij voorstellen dat, Spiere-Helkijn is de kleinste en Kortrijk is de grootste, stel dat er ooit zou moeten gestemd worden, eigenlijk is dat niet correct [...]” (Interview 3)

De grootte van de gemeente speelt dus geen rol in de democratische vertegenwoordiging van de verschillende deelgenoten, maar dat zou volgens een aantal respondenten mogelijks een probleem kunnen zijn indien er in het samenwerkingsverband zou gestemd worden. Zoals blijkt uit tabel 2 (supra 7.3) bestaat W13 uit meer dan 320 000 inwoners, waarbij Kortrijk met ongeveer 77 000 inwoners de grootste gemeente is en Spiere-Helkijn de kleinste met ongeveer 2 000 inwoners (ibz, 2020), beide gemeenten krijgen één stem in het samenwerkingsverband.

In verband met democratische legitimiteit is het dus een prioriteit voor W13 om de relatie met de lokale besturen goed te laten verlopen en in hun eigen organen ook een evenwicht te hebben tussen de verschillende deelgenoten. Volgens de interviews komen hierbij weinig botsingen aan bod. In dit verband werd er door twee respondenten ook aangehaald dat er over sociaal beleid vaker eensgezindheid bestaat. Een van de respondenten verwoordde dit als volgt:

“[...] sociale zaken eigenlijk van nature uit gelukkig weinig politiek met zich mee brengt. [...] Akkoord iedere partij heeft wel zijn eigen beleidsrichtingen, maar goed, heel veel benoemenswaardig verschillen we daar nu ook niet in.” (Interview 5)

8.1.3 Governance van het samenwerkingsverband

In wat volgt gaan we dieper in op de vijf factoren van governance: missie en visie, management, autonomie, verantwoording en participatie. Tot slot gaan we dieper in op een aantal kritische succesfactoren en valkuilen.

[illegible]

8.1.3.1 Missie en visie

Aanvankelijk was W13 een OCMW-vereniging, maar met het nieuwe decreet over het lokaal bestuur is het een **welzijnsvereniging** geworden (W13, 2018a).¹³ De maatschappelijke zetel van het samenwerkingsverband bevindt zich in de centrumstad Kortrijk. W13 moet, volgens de respondenten, verschillende regels volgen die onder meer zijn vastgesteld in decreten, zoals het decreet lokaal sociaal beleid, en andere richtlijnen die van toepassing zijn op het openbaar bestuur, zoals de motiveringsplicht. Daarnaast heeft W13 statuten opgesteld waarin afspraken zijn vastgelegd, waaronder de samenstelling van de verschillende organen en het volgen van de BBC (W13, 2018a). Die statuten zijn zowel goedgekeurd door de lokale besturen als door de voogdijoverheid. Volgens de statuten zou de raad van bestuur een huishoudelijk reglement opstellen, maar dat is tot op heden nog niet gebeurd (W13, 2018a).

De **missie en visie** van W13 is, volgens de respondenten, bepaald geweest bij het ontstaan van de organisatie (supra 8.1.1.1). W13 stelt in haar meerjarenplan (W13, 2020d, p.2) het volgende:

“Vanuit W13 zijn we ervan overtuigd dat iedereen in de regio Zuid-West-Vlaanderen dezelfde kansen moet hebben op een menswaardig en kwaliteitsvol leven, de uitoefening van zijn grondrechten en de toegang tot het welzijns- en zorgaanbod. We hebben hierbij bijzondere aandacht voor de mensen in de meest kwetsbare situaties. Bij alles wat we doen staat er 1 vraag centraal: “wordt de inwoner met een bepaalde nood (persoon in armoede, de inwoner met een zorgnood,...) uit onze gemeentes hier beter van?”.

Deze missie wordt vertaald in verschillende acties rond (publieke) zorg, armoedebestrijding, genetwerkt leren, en een daadkrachtige en innoverende organisatie (W13, 2020d, p.2). Met de insteek van het nieuwe meerjarenplan wil W13 ervoor zorgen dat zowel in de organisatie als op het terrein zo geïntegreerd mogelijk kan samengewerkt worden.

De meeste respondenten vinden dat de deelgenoten van W13 zowel op **beleidsmatig als op operationeel** niveau samenwerken. De ene respondent specificeert daar wel bij dat in de raad van bestuur meer het beleidsmatige aan bod komt, terwijl een andere respondent zegt dat de focus in dat orgaan meer op het operationele ligt. Die verschillende respondenten beamen wel dat het eigenlijk een combinatie van de beide is. Dat komt doordat ze meerwaarde op het terrein willen creëren en daarom zo concreet, zo operationeel mogelijk zaken willen verwezenlijken:

¹³ Deel 3, Titel 4, Hoofdstuk 2. De welzijnsvereniging, Decreet 22 december 2017 over het lokaal bestuur, BS 15 februari 2018.

“In alles wat we doen proberen we dingen te doen die voor de mensen op het terrein, voor de mensen die in de situatie verkeren om daar het verschil te maken, dus alle acties die we opzetten worden altijd afgemeten daar aan, wat biedt dat voor sociale vooruitgang voor de mensen in kwestie.” (Interview 8)

Wat de **regierol** betreft, treedt het samenwerkingsverband zelf op als regisseur om die missie en visie op het werkterrein mogelijk te maken. Zo zorgen ze voor een duidelijk overzicht van de recentste ontwikkelingen en faciliteren ze samenwerking en afstemming tussen de deelgenoten (W13, 2020b). Op die manier wil W13 de opdrachten van het decreet betreffende het lokaal sociaal beleid mee helpen uitvoeren, waaronder de regie van de lokale sociale hulp- en dienstverlening.¹⁴ Een van de respondenten zegt dat W13 eerder tracht de rol van regisseur op te nemen, in plaats van actor, volgens andere respondenten is het meer afhankelijk van project tot project. Er wordt namelijk gekeken naar welke projecten een meerwaarde kunnen bieden op het terrein. W13 kan daarom zowel de regierol als de actorrol opnemen. Zo zijn ze meer actor voor het voedseldistributieplatform Food Act 13, terwijl ze eerder faciliterend optreden voor het initiatief Konekti. Konekti volgt de visie van 1Gezin1Plan waarbij ze kwetsbare gezinnen helpen met een gezinsplan op te stellen. In dit project is W13 een kernpartner, waarbij ze onder meer de partners uit de verschillende domeinen samenbracht om zo de opstart van Konekti mee mogelijk te maken (W13, 2019d).

8.1.3.2 Management

Welke middelen heeft W13 nu voor handen om het samenwerkingsverband draaiende te houden. Het management wordt besproken aan de hand van 9 factoren:

▪ Personeel

W13 is oorspronkelijk als een kleine organisatie gestart met vijf medewerkers, vandaag zijn dat er meer dan vijftig. Iedereen die meewerkt aan de doelstelling van W13 wordt gezien als een lid van het team. Op de payroll van het samenwerkingsverband zelf staan er een vijftiental mensen (W13, 2020c). Van het personeel dat door W13 zelf wordt betaald, is er maar een klein deel daarvan die ondersteunende diensten levert. Dat zijn de directeur en 0,8 VTE administratief medewerker. Daarnaast is er een financieel medewerker van de stad Kortrijk die één dag in de week de boekhouding in orde brengt voor de organisatie (W13, 2020c). Voor het sociaal secretariaat van W13 wordt er een beroep gedaan op het OCMW Kortrijk.

Niet alleen vanuit Kortrijk zijn er medewerkers die deelnemen aan W13, ook vanuit andere organisaties wordt er personeel gedetacheerd. Zo stelt het CAW twee voltijdse equivalenten ter beschikking, waarbij het samenwerkingsverband mag kiezen waar die worden ingezet, al dient dit wel binnen de doelstellingen van het CAW te passen. Die inbreng van het CAW is in de plaats van een financiële bijdrage dat de lokale besturen wel leveren. Daarnaast detacheert het nog ander personeel voor het project Kracht.Wonen (W13, 2019d). De Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB) stelt ook personeel ter

¹⁴ Art. 7, §1, Decreet 9 februari 2018 betreffende het lokaal sociaal beleid, BS 26 februari 2018.

beschikking voor W13, dat doet ze onder meer voor het project Wijk-Werken. Een ander project van W13, Konekti, heeft ook personeel die ter beschikking wordt gesteld door de verschillende betrokken organisaties. Daarnaast detacheert Kortrijk nog personeel voor projecten zoals Food Act 13, dat wordt soms gedaan via facturatie of soms als inbreng van de stad Kortrijk. Tabel 5 geeft een overzicht van de personeelsleden werkzaam voor W13 op 9 juni 2020.

Tabel 5 – Personeelsinzet W13 op 9 juni 2020

Functie	VTE	Werkgever
Directeur	1	W13
Administratief medewerker	0,8	W13
Administratief medewerker boekhouding	0,2	OCMW Kortrijk
Medewerker Communicatie	0,5	W13
Expert Werk	1	W13
Medewerker sociale economie	1	W13
Coördinator wijk-werken	0,5	W13
Wijk-werkcoach	0,5	W13
Medewerker BIZondere duo's (tot oktober 2020)	0,5	W13
Wijk-werkcoach	0,6	W13
Medewerker trajectbegeleiding Lendeledede	0,2	W13
Wijk-werkcoach	0,8	W13
Medewerker Activeringstrajecten	0,2	W13
Wijk-werkcoach	0,8	W13
Medewerker trajectbegeleiding Wielsbeke	0,2	W13
Wijk-werkcoach Waregem	0,5	OCMWWaregem
Wijk-werkcoach Anz/Deerlijk	0,5	OCMW Anz/Deerlijk
Wijk-werkcoach Avelgem	0,4	OCMW Avelgem
Wijk-werkcoach	0,8	VDAB
Wijk-werkcoach	1	VDAB
Wijk-werkcoach	1	VDAB
Wijk-werkcoach	1	VDAB
Wijk-werkcoach (teamcoach)	0,8	VDAB
Medewerker woonclub	1	W13
Medewerker woonclub	1	W13
Medewerker Energiehuis	1	OCMW Kortrijk
Medewerker Energiehuis outreachend	0,5	
Administratief medewerker Energiehuis	0,2	W13
Expert wonen	1	CAW
Medewerker BIZ	0,5	CAW
Medewerker BIZ	0,4	CAW

////////////////////

is het mogelijk dat een medewerker op twee verschillende schalen wordt uitbetaald. Ondanks de verwarringen die mogelijk kan zijn, ziet W13 ook een meerwaarde in de diversiteit van het team:

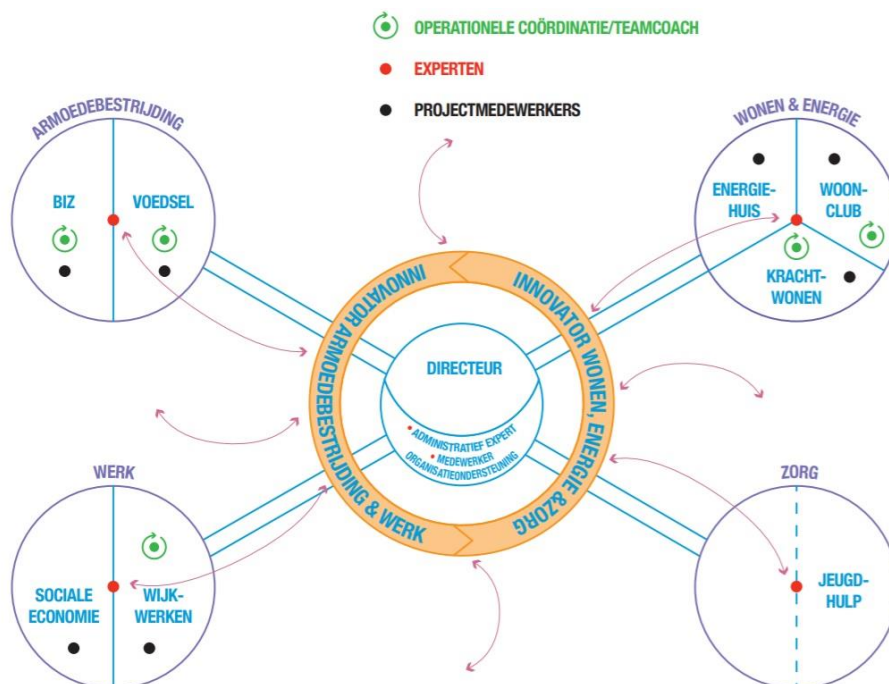
“En dat is een beetje de moeilijkheid, maar soms denk ik ook wel de kracht binnen W13 dat wij met heel veel mensen met verschillende personeelsstatuten en verschillende manieren van mee omgaan en verschillende manieren van vrijheid dat wij hebben om die mensen in te zetten op dingen die wij vanuit W13 beslissen, dus dat is heel verschillend.” (Interview 7.2.)

▪ Informatiesysteem

Voor de informatie-uitwisseling binnenin W13 zelf wordt er met een private server gewerkt, die aangeboden wordt door Leiedal, dit is het samenwerkingsverband waarbij W13 gehuisvest is. Naar de lokale besturen toe wordt er gewerkt met Microsoft Teams en met e-mail. Via Microsoft Teams zijn alle verslagen beschikbaar voor de verschillende deelgenoten, maar niet alle lokale besturen werken al met Teams, waardoor die ook via e-mail worden verstuurd.

▪ Organisatiestructuur

Figuur 2 geeft het organogram van W13 weer.



Figuur 2 - Organogram W13

De W13 bestaat uit drie organen, de algemene vergadering, de raad van bestuur en het dagelijks bestuur, naast de interne werking van W13 zelf. Momenteel is intern W13 onderverdeeld in vier blokken: wonen, zorg,

armoede en werk, maar het samenwerkingsverband is bezig om meer te focussen op twee pijlers: (publieke) zorg en armoede, waarbij die vier verschillende blokken meer samen gaan werken (W13, 2020c; W13, 2020d).

- **Organisatiecultuur**

De verschillende respondenten staan positief tegenover de organisatiecultuur die heerst binnenin W13. De organisatiecultuur wordt omschreven als dynamisch en open, met weinig hiërarchie, waarbij mensen graag willen samenwerken om voordelen te boeken op het terrein. Dat is ook zichtbaar in de recente coronacrisis waarbij W13 de coördinatie op zich nam voor de regio Zuid-West-Vlaanderen:

“Het voorbeeld is nu misschien die coronacrisis, niet dat wij zo bezig waren met infectieziekten en medische wereld enzovoort, maar als we dan zien dat er heel veel partners in de regio zijn, ziekenhuizen, huisartsenkringen enzovoort, die allemaal op hun eigen terrein heel hard hun best doen, maar waarin dat er weinig afstemming is. Dan hebben wij nu wel die rol opgenomen. Dus wij zetten al die partners rond de tafel, maken afspraken, zorgen ervoor dat die triagepunten er komen [...] wij kunnen het overzicht bewaren, proberen ook zelf maskers te kopen enzovoort.” (Interview 7.2.)

Twee respondenten meldden wel een aandachtspunt omtrent de organisatiecultuur, namelijk dat het niet zo eenvoudig is om die dynamische en flexibele cultuur te behouden naarmate de organisatie nog meer zou groeien. Dat is een opmerking die W13 in achtung moet nemen indien ze nog verder zou uitbreiden.

- **Finanzen**

Voor de financiering van de vaste structuur, de basis, van W13, betalen de deelgenoten een vaste bijdrage. Aanvankelijk betaalden de lokale besturen 0,5 euro per inwoner, maar dat is recent opgeslagen naar 1,0 euro per inwoner. Het CAW betaalt die bijdrage niet, maar stelt twee voltijdse equivalenten ter beschikking aan het verband, zoals vermeldt hierboven (personeel). Voor specifieke projecten wordt nog een extra bijdrage van de deelgenoten gevraagd, voor het CAW wordt dat ook voor specifieke projecten in voltijdse equivalenten gedaan. De lokale besturen kunnen dus zelf beslissen of ze betalen voor een project en dus ook gebruik zullen maken van die dienstverlening of niet. Hierbij vermeldde een respondent dat hij positief staat tegenover het bedrag dat de lokale besturen moeten betalen in verhouding tot wat ze ervoor terug krijgen. Daarnaast kunnen lokale besturen naast financiële middelen ook andere zaken inbrengen. Zo wordt er voor Kracht.Wonen door de lokale besturen woningen ter beschikking gesteld, dat kan ook als een vorm van financiering gezien worden. Grafiek 1 geeft een overzicht van de inkomstenbronnen van W13 voor het jaar 2019.

////////////////////////////////////

Voor de **externe communicatie** beschikt W13 over verschillende kanalen, zoals hun website, nieuwsbrieven en netwerkevenementen. Aanvankelijk was het niet de bedoeling dat W13 als organisatie duidelijk naar externen zou communiceren, maar doordat het samenwerkingsverband de afgelopen jaren zoveel is gegroeid, hebben ze die visie wat moeten aanpassen. Een van de respondenten verwoordde die externe communicatie als volgt:

“Globaal gesproken zou je kunnen zeggen in de directe dienstverlening minder, maar in profilering als organisatie die de OCMW’s of de gemeentes ondersteunt als organisatie wel.” (Interview 2)

- **Huisvesting**

W13 is gehuisvest in het gebouw van de organisatie Leiedal te Kortrijk. Daar zijn ook nog twee andere regionale samenwerkingsverbanden gevestigd: Logo Leiland en Zuidwest. Bij de opstart van W13 was het verband op zoek naar huisvesting waarbij Leiedal toen het voorstel deed om zich bij hen te huisvesten. Door de respondenten werd dit als een logische keuze aanschouwd. Hiervoor werden verschillende redenen aangegeven. Ten eerste, omdat naast huisvesting ook andere services werden aangeboden, zoals computers en vergaderzalen. Als tweede is het inhoudelijk handig om de beide samenwerkingsverbanden tezamen te huisvesten, aangezien hun materies aanrakingspunten kennen. Hierbij aansluitend was het ook interessant om de verschillende samenwerkingsverbanden uit de regio samen te huisvesten, om op die manier een concentratie van die verbanden te hebben.

8.1.3.3 Autonomie

De meeste respondenten zeggen duidelijk dat de autonomie van de deelgenoten, zowel van de lokale besturen als van het CAW, niet wordt aangetast. Dat komt omdat de beslissingen die worden genomen in de raad van bestuur altijd een terugkoppeling kunnen hebben naar de deelgenoten en dat zij dus eigenlijk het laatste woord hebben. Daarnaast wordt er in consensus beslist, waardoor dat iedereen, volgens een respondent, een 'vetorecht' heeft en dus de keuze heeft om wel of niet mee te doen. Die respondent nuanceert dit echter, aangezien de deelgenoten wel enige druk kunnen ondervinden van elkaar om toch mee te doen met een bepaald project, wat een gevoel van beperking van de autonomie zou kunnen geven.

W13 krijgt geen structurele financiering vanuit de **Vlaamse overheid**, maar steunt wel op heel wat projectfinanciering en subsidies vanuit Vlaanderen. Dat zorgt ervoor dat W13 voor een groot deel financieel afhankelijk is van die hogere overheid. Daarnaast wil het samenwerkingsverband ook haar eigen beleid afstemmen op het Vlaamse beleid en moet het sowieso richtlijnen die Vlaanderen oplegt navolgen. Toch benadrukte een respondent dat W13 in het nemen van haar beslissingen haar autonomie wel behoudt: *“In onze beslissingen zijn we autonoom, maar natuurlijk uw broodheer bepaalt soms wel wat dat je beslist.”* (Interview 2).

Tussen het samenwerkingsverband en de Vlaamse overheid is er volgens de respondenten enige wisselwerking aanwezig. De Vlaamse overheid staat positief tegenover W13 en heeft al meerdere malen verwezen naar het verband. Hoewel de organisatie niet in de mailinglijst voor projectoproepen van de

////////////////////////////////////

Vlaamse overheid is opgenomen, wordt W13 wel erkent als indiener van projectaanvragen. De projectoproepen worden dan via de deelgenoten gecommuniceerd naar W13. Het samenwerkingsverband wil echter wel een gesprekspartner zijn van Vlaanderen, ze willen duidelijk de belangen van de regio Zuid-West-Vlaanderen verdedigen en ook hun kritische vragen over het Vlaams beleid naar die hogere overheid communiceren. Volgens een respondent moet de organisatie hierin wel nog wat evolueren:

“Maar we hebben wel een beetje de intentie denk ik, maar we moeten daar nog een beetje in groeien denk ik, om met ons beleidsplannen of beleidslijnen naar Vlaanderen te gaan en te zeggen kijk dit is een aanpak vanuit de regio wat kunnen jullie daarvoor doen.” (Interview 1)

Volgens een andere respondent zou de wisselwerking nog sterker kunnen zijn als “[...] mochten wij een samenwerkingsovereenkomst kunnen maken met Vlaanderen en daar in ruil voor een aantal basisopdrachten een vergoeding voor krijgen.” (Interview 8). Er is dus al enige wisselwerking aanwezig tussen W13 en de Vlaamse overheid, maar die zou op verschillende vlakken nog kunnen verbeteren.

8.1.3.4 Participatie

8.1.3.4.1 Beslissingsorganen

W13 wordt aangestuurd door verschillende **bestuursorganen**, waarin de lokale besturen participeren:

- **algemene vergadering**

In de algemene vergadering worden de deelgenoten vertegenwoordigd telkens door twee afgevaardigden. Iedere afgevaardigde heeft één stem en de algemene vergadering heeft een mandaat van zes jaar. De directeur van W13 is aanwezig bij samenkomen van de vergadering. Het beslissingsorgaan heeft meerdere bevoegdheden waaronder het aanstellen van de voorzitter en de drie ondervoorzitters en het goedkeuren van het meerjarenplan en de jaarrekening. De algemene vergadering speelt binnen W13 voornamelijk een formele rol en komt twee keer per jaar samen (W13, 2018a).

- raad van bestuur

In de raad van bestuur worden de deelgenoten vertegenwoordigd door een afgevaardigde met stemrecht en een deskundige zonder stemrecht. Daarnaast neemt de directeur van W13 deel aan de vergaderingen en ook andere personen, zoals leden van het College van Burgemeester en Schepenen van een bepaalde gemeente, kunnen deelnemen aan de raad van bestuur met raadgevende stem. Het beslissingsorgaan komt maandelijks tezamen en heeft de meest uitgebreide bevoegdheden (W13, 2018a). Het is in de raad van bestuur dat besloten wordt welke projecten zullen plaatsvinden en wie aan bepaalde projecten wil deelnemen. Van lopende projecten wordt hier een stand van zaken gegeven en het is ook de plaats waar er aan kennisdeling wordt gedaan.

Volgens de respondenten zijn altijd heel wat leden aanwezig op de raad van bestuur, wat aantoont dat de vergaderingen voor de deelgenoten van W13 zeer nuttig en interessant zijn. De vergaderingen van de raad

////////////////////////////////////

van bestuur vinden volgens een respondent telkens op een andere locatie plaats, er wordt als het ware een “*tour van de gemeenten*” gedaan (Interview 3). Daarbij wordt vaak de koppeling gemaakt naar een lokaal initiatief. Nadat de vergadering afgelopen is, volgt er ook altijd een informeel moment tijdens een middagmaaltijd waarbij de verschillende deelgenoten hun netwerk kunnen uitbouwen of raadplegen.

- dagelijks bestuur

Het dagelijks bestuur wordt opgericht door de raad van bestuur en hierin zetelen de voorzitter, de drie ondervoorzitters, de directeur van W13, een afgevaardigde van het CAW en twee experts van de raad van bestuur. Zoals vermeldt in 4.2.3. Democratische legitimiteit, worden zoveel mogelijk verschillende deelgenoten vertegenwoordigd in het dagelijks bestuur. Het beslissingsorgaan staat in voor de dagelijkse werking van het samenwerkingsverband en mag zoveel samenkomen als ze willen (W13, 2018a). Er is geen bevoegdheidsdelegatie van de raad van bestuur naar het dagelijks bestuur, maar ze bereidt bijvoorbeeld wel de agenda van de raad van bestuur voor waardoor ze, volgens een respondent, wel wat kunnen sturen.

- Stuur- of werkgroepen

Volgens de statuten kunnen: *“Naast het dagelijks bestuur, kunnen stuur- of werkgroepen, bestaande uit deskundigen worden opgericht en belast met specifieke opdrachten”* (W13, 2018a, p.9). Een van de werkgroepen die al bestond vooraleer W13 werd opgericht is het diensthoofdenoverleg, zoals vermeldt in 4.2.2. Samenwerking verleden. De directeur van W13 is aanwezig op het diensthoofdenoverleg waarbij er bepaalde zaken worden afgetoetst vanuit W13 naar de diensthoofden toe. Dat orgaan kwam vroeger maandelijks tezamen.

Er zijn ook enkele werkgroepen per beleidsdomein aanwezig binnen W13. Die werkgroepen zorgen voor de uitwerking van bepaalde projecten. Zij bereiden projecten inhoudelijk voor en indien die worden goedgekeurd, zorgen zij voor de uitwerking ervan. In W13 zijn er vier experts aangesteld die dat leiden (W13, 2020c). De aansturing van specifieke projecten gebeurt dus door het team van W13 zelf en afhankelijk van project tot project wordt dat verder ingedeeld.

De vier bovenvermelde experts zitten ook in het beleidsteam van W13 samen met de innovator, de directeur van de organisatie en twee coördinatoren, een van Konekti en een van Food Act 13. In dat team wordt overlegd over de stand van zaken in praktisch opzicht en zoeken ze voornamelijk hoe verbindingen kunnen gemaakt worden over de verschillende beleidsdomeinen heen. Hiervoor komen ze wekelijks tezamen.

Uit de samenstelling van de beslissingsorganen komt naar voren dat ieder lokaal bestuur zowel politiek als ambtelijk vertegenwoordigd is binnen het samenwerkingsverband. Hierbij kunnen mogelijks wat spanningen ontstaan, maar die wisselwerking is volgens een respondent zeer afhankelijk van lokaal bestuur tot lokaal bestuur. Een andere respondent verwoordde dat de wisselwerking juist sterker is doordat zowel politici als ambtenaren in W13 aanwezig zijn.

////////////////////

8.1.3.4.2 Governor

De respondenten vermeldden soms één governor, de **directeur of de voorzitter** van W13, maar meestal worden beide als governors aangeduid waarbij zij als een duo goed functioneren. Zij zorgen er onder meer voor dat de vergaderingen goed worden voorbereid. De voorzitter heeft ook veel expertise en dat heeft in het begin van het samenwerkingsverband geholpen om bepaalde middelen bijeen te krijgen en een draagvlak op te zetten voor W13. De directeur overlegt daarnaast ook goed individueel met de gemeentes. Volgens de respondenten is er geen probleem in taakverdeling tussen de twee personen en verloopt de samenwerking zeer goed. Hierbij werd de vergelijking gemaakt met de taakverdeling in een lokaal bestuur tussen de schepenen en de algemeen directeur. Waarbij de algemeen directeur onder meer zorgt dat de voorbereiding goed verloopt, maar dat het uiteindelijk de schepenen is die wel beslist waarbij het primaat van de politiek in acht wordt genomen.

8.1.3.4.3 Participatie in beslissingsproces

Volgens de statuten is er zowel in de algemene vergadering als in de raad van bestuur stemrecht aanwezig (W13, 2018a). Dat stemrecht wordt echter amper gebruikt, de deelgenoten proberen namelijk altijd in consensus te beslissen. Zoals eerder werd vermeld, nemen meestal alle deelgenoten deel aan de projecten, er zijn echter gevallen waarbij het mogelijk is dat een of meerdere deelgenoten niet deelnemen. Als er een beslissing moet genomen worden over zo'n project dan wordt dat toch in de voltallige raad van bestuur gedaan. De deelgenoten die dan niet deelnemen aan dat project blijven dus wel aanwezig tijdens de vergadering en kunnen bijvoorbeeld wel hun mening geven over het project. Het feit dat die deelgenoten aanwezig blijven tijdens de vergadering wordt als positief ervaren:

“Het zou ook niet goed zijn dat je dan ook voor de governance en voor de sfeer en zeggen nu moet je eens naar buiten gaan, dat is niet de sfeer, dat is niet de stijl van W13 [...]” (Interview 2)

De respondent voegt hierbij wel toe dat indien deelgenoten frequenter niet zouden deelnemen aan bepaalde projecten, dat wel mogelijks spanningen zou kunnen veroorzaken.

De mate van participatie kan verschillen. Ten eerste zijn in de meeste dienstverlening vaak alle lokale besturen betrokken. Hierop zijn echter uitzonderingen mogelijk voor heel specifieke projecten. Elk lokaal bestuur heeft altijd de keuze, maar er moet soms naar een evenwicht gezocht worden tussen het solidariteitsprincipe en wat echt een meerwaarde of opportuniteit is voor het lokaal bestuur als individu. Ten tweede zijn de lokale besturen vertegenwoordigd in de verschillende beslissingsorganen door afgevaardigden van de lokale besturen die terugkoppelen naar het College van Burgemeester en Schepenen en de Gemeenteraad. De ene afgevaardigde kan uiteraard meer terugkoppelen dan de andere, waardoor de participatie op deze manier kan verschillen.

////////////////////////////////////

“[...] het feit dat iedereen één stem heeft en dat er eigenlijk in consensus wordt beslist, dat is denk ik één van de grootste succesfactoren.” (Interview 2)

De kritische voorwaarden die onder de noemer '**relationeel**' vallen, hebben voornamelijk te maken met persoonlijke en onderlinge relaties tussen de deelgenoten. Zo is het zeer belangrijk dat de deelgenoten een goede ingesteldheid hebben, waarbij ze graag willen samenwerken. Daarbij dient er bij de deelgenoten een persoonlijke drive aanwezig te zijn voor W13. Volgens een van de respondenten is dat in deze legislatuur wat minder dan in de vorige legislatuur aangezien de afgevaardigden van de vorige periode diegene waren die W13 mee hebben opgestart en dus persoonlijker betrokken waren. Andere relationele kritische voorwaarden die werden aangekaart, zijn dat er vertrouwen en duidelijkheid moet zijn tussen de verschillende deelgenoten, en dat iedereen duidelijk de meerwaarde kan zien van het samenwerkingsverband is.

Daarnaast werden nog twee andere kritische voorwaarden vermeld, die niet onder de noemer ‘participatie’ of ‘relationeel’ vallen. Ten eerste dient er voldoende capaciteit aanwezig te zijn in het samenwerkingsverband. De tweede voorwaarde gaat over de sociale thematiek zelf die ervoor zorgt dat er echt naar oplossingen wordt gezocht:

“Kritisch is ook, of kritische voorwaarde, en dat is zoals we al eerder verteld hebben, dat is een beetje inherent aan het sociale, iemand die bezig is met, we zijn gegroeid vanuit de OCMW’s en daar merk je toch wel een ander DNA dan bij de gemeentes, en dat is deels te wijten aan de problematiek. Vragen en problemen bij een OCMW, vragen een oplossing. [...] En uiteindelijk is dat wel een soort, dat is een andere mentaliteit. Je bent echt wel oplossing gedreven. En je merkt dat ook aan de mensen die zich geëngageerd hebben op bestuurlijk vlak. En dat creëert wel een ander gevoel van samenwerken.” (Interview 5)

8.1.3.7 Valkuilen en uitdagingen

De moeilijkheden en aandachtspunten die de respondenten aankaartten hebben voornamelijk met de **relatie tussen het lokale en het regionale** te maken. Zo is bij de relatie tussen het lokale en het regionale er soms de moeilijkheid om extra budgetten te verkrijgen van de deelgenoten. Volgens een respondent is dat echter logisch dat dit enige tijd vergt waarbij er ook de mogelijkheid moet zijn om te kunnen debatteren. Doordat de deelgenoten van het samenwerkingsverband over meer of minder capaciteit kunnen beschikken dan de andere, is het niet mogelijk om nieuwe projecten op eenzelfde manier en tempo in alle verschillende gemeenten in te voeren en dat wordt soms als een aandachtspunt gezien. Een derde moeilijkheid is al eerder aangekaart, namelijk het feit dat een gemeente wel of niet gemakkelijk de meerwaarde van het regionale inziet. Steden worden soms ook als rivalen van elkaar beschouwd, waardoor de regionale samenwerking niet altijd even evident is. Ook de verhouding tussen grote en kleinere gemeenten kan hierbij een rol spelen.

Er zijn ook een tweetal aandachtspunten in verband met het **samenwerkingsverband** zelf. Zo is het volgens een respondent mogelijk dat er soms juridische fouten aanwezig zijn in projecten doordat W13 over

////////////////////////////////////

bepaalde ondersteunende diensten beschikt. Dat zorgt soms voor spanningen tussen de gemeentes en de voormalige OCMW's. Hierbij aansluitend zijn er soms spanningen aanwezig tussen W13 en de lokale besturen omtrent het grote aandeel aan personeel dat in W13 aanwezig is. Een laatste moeilijkheid in verband met W13 zelf werd ook al vermeld bij 'personeel', namelijk dat de betaling van het personeel bij de lokale besturen en W13 niet altijd gelijk is waardoor dat verwarring kan scheppen.

8.1.4 Effecten/voordelen van het samenwerkingsverband

De effecten of voordelen die een goede samenwerking kunnen teweegbrengen worden onderverdeeld in drie niveaus: de effecten voor het samenwerkingsverband in zijn geheel, de effecten voor het lokaal bestuur op zich, en de effecten op regionaal niveau die de grenzen van het samenwerkingsverband overschrijden.

8.1.4.1 Samenwerkingsverband in zijn geheel

De eerste twee effecten van de samenwerking op het niveau van W13 kunnen onder de noemer ‘**platform**’ gebracht worden. W13 fungeert namelijk als een platform voor de partners waarbij er door samen te werken een groter draagvlak is en er meer ruimte beschikbaar is om projecten te verwezenlijken. Twee respondenten haalden hierbij het voorbeeld van Kracht.Wonen aan. Dat project zou namelijk niet tot stand zijn gekomen, indien die samenwerking er niet was. De lokale besturen moeten hierbij maar een beperkte inbreng doen en er is ook een duidelijke taakverdeling tussen de verschillende partners. Door dat project kunnen mensen die dringend nood hebben aan een woning en die bijvoorbeeld op dat moment niet geholpen kunnen worden in hun eigen gemeente, wel een crisiswoning verkrijgen bij een van de andere lokale besturen. Een van de respondenten formuleerde dat dan ook als een “*heel concreet effectief effect*” (Interview 2). Een ander voorbeeld waarbij W13 als een platform fungeert is Konekti:

“[...] bij Konekti, 1Gezin1Plan-verhaal in kader van jeugdhulp is W13 daar meer de regisseur, die maakt dat alle voorzieningen samengebracht worden en dat laat wel toe, W13 is op die manier een platform. Is niet alleen een actor, maar is ook een platform om mensen, hulpverlening samen te brengen en zij coachen dit proces, gaan dat proces faciliteren en uitvoeren en dergelijke.” (Interview 1)

Naast het creëren van een groter draagvlak en een sterkere verbinding, zorgt W13 als platform er ook voor dat er veel kennis en expertise wordt uitgewisseld. Tussen de verschillende deelgenoten van W13 is er namelijk een netwerk ontstaan dat personen kunnen raadplegen als ze bijvoorbeeld met specifieke problemen zitten:

“[...] door kennisdeling, door die expertise te delen, door die goeie praktijken te delen, door een netwerk te creëren, kun je inderdaad buiten uw gemeentegrenzen heel veel efficiëntiewinsten gaan boeken [...]” (Interview 3)

Hierbij werd door een tweetal respondenten het belang van de centrumstad aangehaald. Doordat Kortrijk op verschillende vlakken of projecten voorstaat, is het mogelijk om via W13 die kennis en expertise van die

Een derde effect op het niveau van het samenwerkingsverband is dat W13 door zijn werking de afgelopen jaren als een **belangrijke speler** wordt aanschouwd in de regio waarbij er eenvormig beleid wordt gevoerd:

8.1.4.2 Lokale besturen

Zo is de stijging van de **kwaliteit van de dienstverlening**, die aangeboden wordt aan de inwoners, een effect op het niveau van de lokale besturen. Doordat kleinere besturen niet over de capaciteit beschikken om op alles te kunnen inzetten, is het mogelijk om via de projecten van W13 dat wel te doen en dat op een kwaliteitsvolle manier. Het is namelijk dankzij W13 dat er meer dienstverlening bij de deelgenoten aanwezig is waarbij het samenwerkingsverband haar expertise ook naar die partners brengt:

Door die kwaliteitsvolle dienstverlening stijgt de **bestuurskracht** van de lokale besturen en kan er op een efficiëntere manier gewerkt worden. Een voorbeeld hiervan is, is dat via W13 een medewerker echt gespecialiseerd is in een bepaald onderwerp en zich daar voltijds voor kan inzetten over de verschillende gemeenten heen, terwijl dat voor de individuele gemeenten vaak niet mogelijk zou zijn.

Volgens de respondenten zorgt het samenwerkingsverband voor effecten die verder reiken dan de regio Zuid-West-Vlaanderen. Zo wordt W13 door de Vlaamse overheid vaak vermeldt als een **goed voorbeeld**, er zijn ook al een aantal ministers op bezoek geweest. Naast de Vlaamse overheid kijken ook andere regio's in Vlaanderen vaak naar W13, om op die manier kennis op te doen die ze kunnen gebruiken in hun eigen regio. Een respondent vermeldde ook dat W13 op internationaal vlak al enige vermelding heeft gekregen.

Het samenwerkingsverband heeft ook een duidelijke band met de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG). De voorzitter van W13 zit namelijk in het dagelijks bestuur van de VVSG, terwijl de directeur van W13 als expert zetelt in de bestuurlijke commissie ‘Samenleven en zorg voor elkaar’ (VVSG, 2020a; VVSG, 2020b). Op die manier kan het samenwerkingsverband **problematieken en oplossingen** vanuit de regio ook aankaarten op een **hoger niveau** en zo mee bijdragen aan het debat rond lokaal sociaal beleid.

10.08.2020

8.1.5 Bestaande structuren op het gebied van het lokaal sociaal beleid

In het onderzoek werd er ook gevraagd naar de invloed van de verschillende structuren die er reeds bestaan op het vlak van het lokaal sociaal beleid, zoals de huizen van het kind en de LOGO's, op de werking van het eigen samenwerkingsverband.

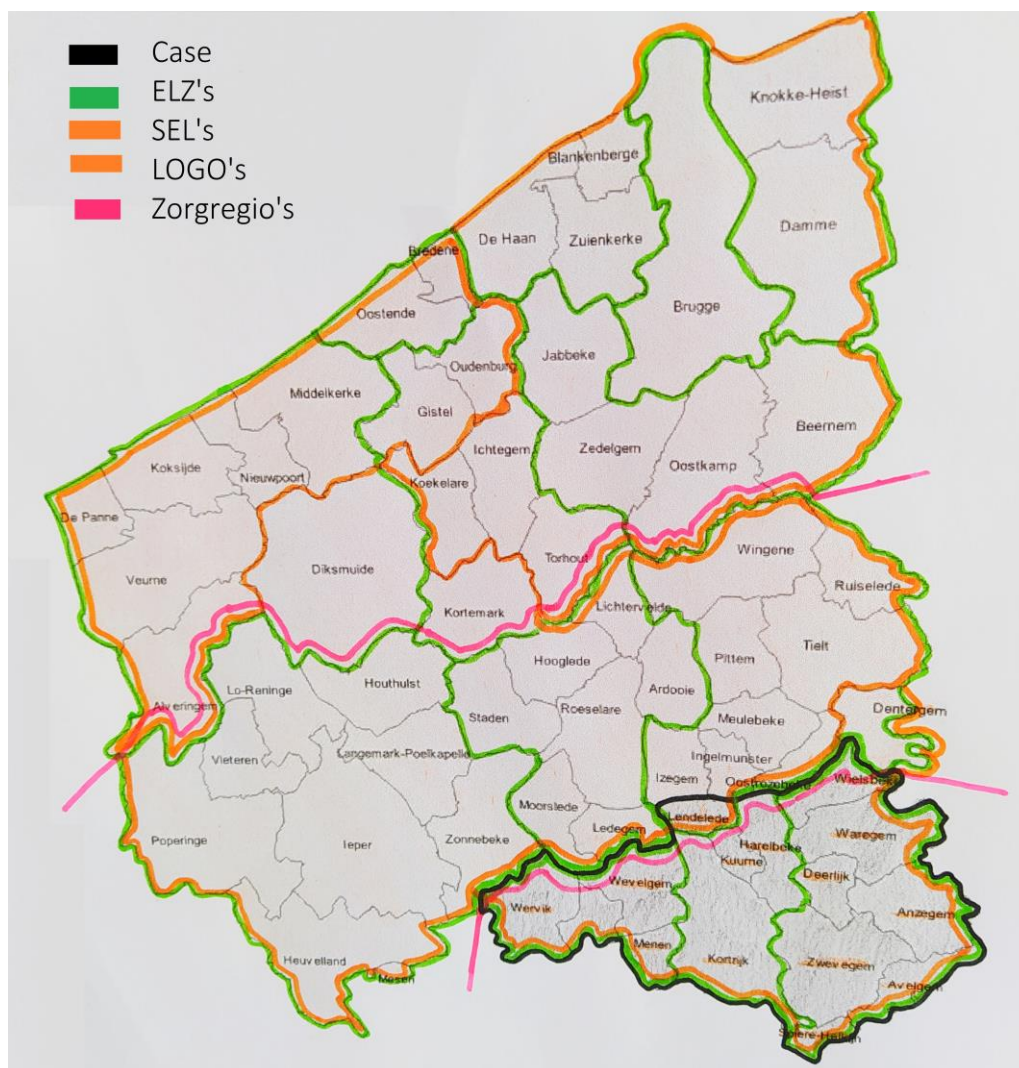
Meerdere respondenten vinden dat er op het vlak van lokaal sociaal beleid teveel verschillende soorten structuren aanwezig zijn, waardoor het niet altijd duidelijk is welke organisaties wat doen:

“Maar als je u volledig palet pakt van uw welzijnsdomein. Een leek vindt daar zijn weg niet in. Wij zijn professionals die er dagdagelijks mee bezig zijn en voor is het al niet gemakkelijk.” (Interview 3)

Er is dus meer nood aan afstemming, maar dat wordt bemoeilijkt doordat de decreetgever vaak verschillende schalen hanteert voor een variëteit aan taken. Hierbij moet opgemerkt worden dat ondanks die complexiteit er soms wel een meerwaarde is te vinden in de verschillende soorten structuren indien die goed kunnen samenwerken, maar dat daarbij toch moet opgepast worden dat er niet teveel structuren aanwezig zijn in het veld.

Figuur 3 geeft de provincie West-Vlaanderen weer waar een aantal van deze structuren zijn op aangeduid, namelijk de eerstelijnszones, de Samenwerkingsinitiatieven Eerstelijnsgezondheidszorg (SEL's), het Lokaal Gezondheidsoverleg (LOGO's) en de zorgregio's.

////////////////////////////////////



Figuur 3 - Provincie West-Vlaanderen met aanduiding van W13, eerstelijnszones, SEL's, LOGO's en de zorgregio's

W13 is aangeduid in het zwart. Zoals figuur 3 weergeeft bestaat W13 uit drie eerstelijnszones (regio Kortrijk, regio Waregem en regio Mene) waarin dertien gemeenten van W13 vertegenwoordigd zijn. Een veertiende gemeente, Lendeledede (eerstelijnszone RITS), zit echter niet in een van die eerstelijnszones. Het samenwerkingsverband wou aanvankelijk dat de drie eerstelijnszones met Lendeledede erbij mochten deelnemen aan het project voor GBO en ze heeft dat ook aangekaart bij de Vlaamse overheid, maar dat is niet doorgegaan. Dat komt naar voren in het nieuwe actieplan dat W13 voorstelde voor GBO, waarbij de drie eerstelijnszones zijn opgenomen, zonder Lendeledede erbij (W13, 2017; W13, 2020e). Een andere respondent deed het voorstel dat het interessanter zou zijn om de eerstelijnszones te laten samenvallen met de arrondissementele grenzen. De respondenten vinden de huidige afbakening van de eerstelijnszones dus

problematisch en staan minder positief tegenover het feit dat de Vlaamse overheid de eerstelijnszones samen met de regionale zorgzones als basis zou gebruiken om de structuren die er bestaan her in te delen.¹⁵

W13 en andere regionale samenwerkingsverbanden, zoals Leiedal, worden door de respondenten geprefereerd als indeling, waarbij ze graag die regio van Zuid-West-Vlaanderen willen behouden:

“Samenwerkt voor cultuur, voor W13, voor Leiedal, voor Fluvia, dat je daarin dan ook een beetje dezelfde regio’s, dat vind ik veel belangrijker. Zodanig dat je ook altijd met uw vaste partners samenwerkt en uw vaste besturen, dat het ook duidelijk is voor uw coördinatoren van die samenwerkingsverbanden.” (Interview 6)

Ze willen liever niet dat de indeling van de structuren gebeurt op objectieve criteria, maar eerder op het feit dat lokale besturen daadwerkelijk willen samenwerken.

8.1.6 Conclusie

W13, als welzijnsvereniging, is het jongste samenwerkingsverband en het enige samenwerkingsverband waar CAW één van de deelgenoten is. Zowel het CAW als W13 werken regionaal, waarbij ze elkaars werking efficiënter proberen te maken. De basis van de werking van W13 zijn de verwachtingen en noden van lokale besturen, cliënten en inwoners. Er wordt naar verschillende aspecten gekeken om te bepalen of dienstverlening regionaal of lokaal wordt georganiseerd. Zo speelt niet alleen de meerwaarde voor de lokale besturen een rol, maar ook wettelijke verplichtingen, en de schaalgrootte van de problematiek. W13 streeft er zo veel mogelijk naar om in consensus te beslissen, maar elk lokaal bestuur heeft steeds zelf de keuze om te participeren of niet.

In de interviews wordt er door de respondenten naar de drie verschillende voorwaarden verwezen om toe te treden tot W13. Het samenwerkingsverband biedt voor de deelgenoten niet alleen een **meerwaarde** voor hun capaciteit, een grotere daadkracht, bestuurskracht en financiële draagkracht, maar zorgt ook voor een betere afstemming tussen de deelgenoten onderling en met externe partners. Volgens de respondenten zouden lokale besturen echter niet over een specifieke ambtelijke capaciteit moeten beschikken om deel te kunnen nemen aan het samenwerkingsverband. De wil om samen te werken is hierbij veel belangrijker. De **samenwerking in het verleden** heeft ook een rol gespeeld in de goede samenwerking vandaag de dag. Voor W13 was er reeds sprake van het welzijnsconsortium en het diensthooftoverleg, deze laatste bestaat nog steeds. Partners zaten dus al eerder rond de tafel, waardoor bepaalde fundamenteën reeds gelegd waren. Ook de **democratisch legitimiteit** wordt volgens de respondenten gegarandeerd en vormt dus geen belemmering om toe te treden. Lokale besturen zijn vertegenwoordigd in de verschillende beslissingsorganen en er zou een evenwichtige verdeling zijn van de posities in het dagelijks bestuur, zodat gemeenten van verschillende groottes vertegenwoordigd zijn. Bovendien ligt het zwaartepunt van de

¹⁵ Vlaams Regeerakkoord. Ingediend op 2 oktober 2019, pp.83-84.

uiteindelijke beslissing, toetreden tot een bepaalde dienstverlening of project, nog steeds bij het lokale bestuur zelf (college van Burgemeester en schepenen en/of gemeenteraad. Er wordt dan ook vermeldt dat de democratische legitimiteit voor een groot stuk afhankelijk is van de terugkoppeling die gemaakt wordt naar de gemeenten. W13 past daarnaast het principe van één stem één deelgenoot toe, waardoor de grootte van de gemeente geen rol speelt, volgens enkele respondenten vormt dit momenteel geen probleem, omdat het stelsysteem niet wordt toegepast, maar moest dit in de toekomst wel het geval zijn, zou dit eventueel voor onenigheid kunnen zorgen.

De governance van een samenwerkingsverband begint bij het bepalen van de richting en meer bepaald de missie en de visie. De **missie en de visie**, *“iedereen dezelfde kansen bieden op een menswaardig en kwaliteitsvol leven, de uitoefening van zijn grondrechten, en de toegang tot het welzijns- en zorgaanbod”* werd bepaald bij het ontstaan van W13. De samenwerking lijkt zich zowel op beleidsmatig als operationeel niveau te bevinden, met de nadruk op dit laatste. W13 probeert steeds acties af te meten aan de mensen op het terrein, wat is de meerwaarde voor hen? In het verwezenlijken van deze missie en visie neemt W13 zowel de actor- als de regierol op. Wat de regierol betreft, brengt W13 de recentste ontwikkelingen in kaart en zorgt voor een goede samenwerking en afstemming tussen de deelgenoten. Daarnaast neemt W13 voor bepaalde concrete projecten, zoals Food Act 13, eerder de actorrol op door als kernpartner op te treden. In het uitvoeren van deze missie is W13 uiteraard gebonden aan verschillende regels en richtlijnen, zoals het decreet lokaal sociaal beleid en de statuten van W13 met afspraken rond, onder andere, de samenstelling van de verschillende organen.

Om deze missie en visie tot een goed einde te brengen, beschikt W13 over verschillende **middelen**:

- **Personeel:** W13 is in dit geval een complexe case. Op de payroll van W13 staan een vijftiental mensen. Daarnaast wordt er beroep gedaan op een financieel medewerker van de stad Kortrijk en het sociaal secretariaat van het OCMW van Kortrijk. Ook andere deelgenoten detacheren medewerkers naar W13, namelijk het CAW en de VDAB. In sommige gevallen kan dit voor moeilijkheden zorgen, doordat de loonschalen van W13 niet overeenkomen met die van de andere deelgenoten.
- **Informaticasysteem:** binnen W13 wordt er gewerkt met een private server, aangeboden door Leiedal.
- **Organisatiestructuur:** W13 wordt bestuurd door drie organen: de algemene vergadering, de raad van bestuur en het dagelijks bestuur en is onderverdeeld in 4 blokken: wonen, zorg, armoede, en werk; hoewel ze in de toekomst vaker over de blokken heen willen werken
- **Organisatiecultuur:** de organisatiecultuur wordt als open en dynamisch beschouwd, met weinig hiërarchische lijnen. Een aantal respondenten geven wel aan dat deze flexibiliteit in het gedrag zou kunnen komen, indien W13 nog verder zou groeien.
- **Financiën:** het grootste deel van de financiën komt van subsidies en projectfinancieringen. Daarnaast wordt er door de deelgenoten een vaste bijdrage betaald, die aangevuld wordt door een bijdrage voor specifieke projecten, waarbij lokale besturen zelf beslissen of ze een bepaalde dienstverlening afnemen of niet. Naast een geldelijke bijdrage bestaan er binnen W13 ook alternatieve vormen van financiering,

////////////////////////////////////

zoals het ter beschikking stellen van personeel of woningen voor bepaalde projecten. Tot slot past W13 de BBC toe, dit wordt in goede banen geleid door een medewerker van de stad Kortrijk.

- **Communicatie:** De interne communicatie verloopt grotendeels via Microsoft Teams en e-mail, en is daarnaast afhankelijk van de afgevaardigden van de deelgenoten om de terugkoppeling naar de lokale besturen te maken. Voor de externe communicatie wordt er gebruik gemaakt van de website, nieuwsbrieven en netwerkevenementen.
- **Huisvesting:** W13 is gehuisvest in het gebouw van Leiedal te Kortrijk.

Er zou geen aantasting zijn van de **autonomie** van de deelgenoten van W13 omdat er steeds in consensus beslist wordt en de deelgenoten het laatste woord hebben in de beslissing om in te stappen in een bepaalde dienstverlening of project. Wel zouden lokale besturen, volgens één respondent, een bepaalde druk kunnen ervaren van deelgenoten om toch in te stappen. Wat de wisselwerking met de Vlaamse overheid betreft, is W13 niet opgenomen in de mailingslist voor projectoproepen (deze worden gecommuniceerd door de deelgenoten), maar worden ze wel erkend als indiener. Daarnaast wil W13 ook meer inzetten om de belangen en beleidslijnen van W13 duidelijk te communiceren naar Vlaanderen.

Op welke manier **participeren** de lokale besturen nu in het W13. Zoals reeds werd vermeld worden de verschillende deelgenoten politiek en ambtelijke vertegenwoordigd in de beslissingsorganen. De algemene vergadering, waar onder andere het meerjarenplan en de jaarrekening besproken worden, de raad van bestuur, waar bestaande projecten toegelicht worden en nieuwe projecten bepaald worden, en het dagelijks bestuur, bevoegd voor de dagelijkse werking van W13. Daarnaast is er ook nog sprake van stuurgroepen en een beleidsteam. Naast deze overkoepelende besturingsorganen, wordt er door de respondenten verwezen naar het samenspel van de directeur en de voorzitter van W13 als mogelijke governors van het samenwerkingsverband. Zij zorgen onder andere voor het voorbereiden van de vergaderingen, het verzamelen van de middelen, het creëren van een draagvlak, en het overleg met de individuele deelgenoten. De beslissingen binnen W13 worden zoveel mogelijk onder consensus genomen, waardoor het stemrecht amper gebruikt wordt. W13 probeert er naar te streven om alle deelgenoten te laten deelnemen aan de projecten, maar toch kan de mate van participatie verschillen. Zo kan het zijn dat een bepaald project geen meerwaarde biedt voor een deelgenoot of dat een afgevaardigde van een deelgenoot in mindere mate terugkoppelt naar het eigen lokaal bestuur. Dit laatste heeft vaak te maken met individuele personen.

Voor de **verantwoording** van de beslissingen wordt gebruik gemaakt van verschillende mechanismen: de verantwoording die in de beslissingsorganen zelf gebeurt, de jaarlijkse rapportage bij de Gemeenteraden waar er wordt stilgestaan bij de voorstelling en goedkeuring van het jaarrapport en de begroting, de terugkoppeling naar de lokale besturen die zou moeten gebeuren door de afgevaardigden, de toelichting bij de lokale besturen door de directeur van W13.

De kritische succesfactoren binnen W13 kunnen onderverdeeld worden in twee noemers. Ten eerste is er sprake van relationele factoren. Het is belangrijk dat dat deelgenoten een goede ingesteldheid hebben en willen samenwerken, er is nood aan vertrouwen, en de meerwaarde van het samenwerkingsverband dient

[illegible]

De meeste valkuilen of uitdagingen worden gelinkt aan de relatie tussen het lokale en het regionale. Het betreft hier moeilijkheden omtrent het verkrijgen van extra budget van de deelgenoten, doordat de capaciteit van iedere lokaal bestuur kan verschillen. Daarnaast dienen lokale besturen de meerwaarde van het regionale in te zien, dit kan afhankelijk zijn van de grootte van de gemeente. Daarnaast wordt er ook verwezen naar een aantal uitdagingen betreffende het samenwerkingsverband zelf. Door de beperkte ondersteunende diensten waar W13 over zou beschikken, kunnen er soms juridische fouten sluipen in bepaalde projecten. Daarnaast wordt er ook nog verwezen naar het grote aandeel aan personeel en de ongelijkheid m.b.t. de lonen.

Tot slot werd er ook gevraagd naar de bestaande structuren op het vlak van lokaal sociaal beleid. De algemene teneur die uit de interviews naar voren komt, is het feit dat deze hoeveelheid aan structuren zorgt voor een gebrekkige afstemming en onduidelijke taakverdeling. Indien er een goede samenwerking zou zijn tussen de verschillende structuren, zou dit wel voor een meerwaarde kunnen zorgen. W13 wordt geprefereerd als indeling. Voor de meeste respondenten is hierbij de wil tot samenwerking belangrijker dan objectieve criteria, zoals het aantal inwoners.

8.2 WELZIJSREGIO NOORD-LIMBURG

8.2.1 Casebeschrijving

Vooraleer we overgaan tot de beschrijving van de resultaten m.b.t. het centraal conceptueel kader, wordt er eerst wat informatie gegeven over Welzijnsregio Noord-Limburg in het algemeen.

8.2.1.1 Algemeen

Welzijnsregio Noord-Limburg¹⁶ werd opgericht in 2000. Welzijnsregio Noord-Limburg is gestart als een OCMW-vereniging, maar vanaf 1 januari 2019 valt deze echter onder het decreet lokaal bestuur en krijgt deze de benaming 'welzijnsvereniging'. Momenteel is Welzijnsregio Noord-Limburg een samenwerking tussen 8 OCMW's (Bocholt, Bree, Hamont-Achel, Hechtel-Eksel, Lommel, Oudsbergen, Peer en Pelt).(Welzijnsregio Noord-Limburg, 2019a), en zijn ze werkzaam over een gebied van 163.273 inwoners.

De samenwerking is ontstaan omdat de toenmalige OCMW-secretarissen en voorzitters op dat moment een bepaald aanbod aan dienstverlening wilden voorzien, maar de schaal van de individuele gemeenten te klein was om dit te realiseren:

“Achtergrond van de gezamenlijke organisatie van de diensten is om voldoende schaalgrootte te bekomen zodat ook in kleinere gemeenten een sterke en goed uitgebouwde basis-dienstverlening kan worden aangeboden. De meer gespecialiseerde diensten worden regionaal georganiseerd, maar lokaal in de rechtstreekse dienstverlening van het OCMW op maat en in tandem met de eigen maatschappelijk werker ingezet” (Welzijnsregio Noord-Limburg, 2019d, p.7)

Belangrijk om te vermelden is dat Welzijnsregio Noord-Limburg naar aanleiding van de verlenging aan een grote herstructurering bezig is met een nieuw organogram, waarbij er sinds juni 2019 een nieuwe directeur is aangesteld.

Welzijnsregio Noord-Limburg wil het welzijnsaanbod in de regio optimaliseren door een gezamenlijke organisatie en intergemeentelijke structuur, die een meerwaarde kunnen betekenen: *““Regionaal organiseren maar lokaal aanbieden” is het motto, waarbij het voordeel van de schaalgrootte wordt gehanteerd, maar tegelijkertijd respect blijft opgebracht voor de cliëntgerichte aanpak van de lokale voorziening die het OCMW is”* (Welzijnsregio Noord-Limburg, 2019c). De missie en visie worden uitgebreider besproken in 8.2.3.1 (infra).

Welzijnsregio Noord-Limburg voorziet hiervoor in heel wat publieke dienstverlening: gezinszorg en aanvullende thuiszorg, rechtshulp, schuldbemiddeling, tewerkstelling en opleiding, wijk-werken, integratie en het sociaal verhuurkantoor (Welzijnsregio Noord-Limburg, 2019c). Welzijnsregio Noord-Limburg zet

¹⁶ Omdat de samenwerking tussen de OCMW's als zeer positief werd ervaren, hebben ook de gemeenten sinds 22 december 2017 potentieel gezien in een gezamenlijke aanpak onder de naam Regio Noord-Limburg. Deze regio en Welzijnsregio dienen, als spiegelverenigingen, zoveel mogelijk als eenheid te werken.

verder ook in op een aantal specifieke opdrachten in het kader van het decreet lokaal sociaal beleid, zoals het GBO en regie van de sociale hulp- en dienstverlening. Volgens een respondent wordt er momenteel meer ingezet op het GBO:

“Op dit moment komt GBO meer naar voren, is mandaat gegeven om daar op in te zetten, er zijn specifieke doelgroepen afgebakend. Ieder OCMW heeft daar zijn opdracht in.” (Interview 1)

8.2.1.2 Regionaal vs. Lokaal

Binnen Welzijnsregio Noord-Limburg hanteert men het principe “*Regionaal organiseren, maar lokaal aanbieden*”, waarbij de klemtoon ligt op het lokale en de nabijheid bij de mensen:

“De toegang voor de cliënt is het lokale OCMW en waar de maatschappelijk assistent ook de begeleiding opneemt. Waar meer specialistische ondersteuning nodig is (vb. rechtshulp, gezinszorg, schuldbemiddeling, arbeidsbegeleiding), dan sluit de collega van Welzijnsregio aan.” (Interview 3)

Een dienstverlening wordt altijd eerst door het lokale OCMW opgenomen en enkel indien nodig zal het regionaal met het samenwerkingsverband georganiseerd worden.

Welke concrete dienstverlening of projecten er door de welzijnsvereniging worden aangeboden of opgenomen, wordt op verschillende manieren bepaald. De voornaamste bron van informatie zijn de noden en de wensen van de **lokale besturen**:

“Een echte samenwerking tussen lokale besturen zoals wij deze met Welzijnsregio willen brengen is een regionaal verlengstuk van de breed geïntegreerde werking van het lokaal bestuur en komt best van onderuit op gang.” (Interview 3)

Deze noden en wensen worden op verschillende manieren in kaart gebracht, waarbij de eerste keuze telkens bij het lokaal bestuur zelf ligt of ze het willen aanbieden of niet. Zo wordt er tijdens de opmaak van het meerjarenplan en de beleidsplannen bij de lokale besturen gepolst waar zij op willen inzetten, komen diensthooften zelf toelichting geven bij bepaalde onderwerpen waar er nood aan is, geven de algemeen directeurs op de adviescommissies aan waar er op ingezet moet worden en/of wordt er gepolst bij de lokale besturen in het kader van de visieoefening omtrent de verlenging van het bestaan van Welzijnsregio Noord-Limburg. Hierbij werd er wel vermeld dat visies vaak erg kunnen verschillen:

“Management team is naar elke gemeente geweest, visies in de gemeenten verschillen heel erg: overleg met algemeen directeur, financiële visie; schepen van welzijn, wat brengt het bij voor de gemeente; en diensthoofd sociale dienst.” (Interview 5)

Indien er gedragenheid is om het regionaal te organiseren dan wordt dit voorgelegd op de raad van bestuur waar er een voorstel wordt opgemaakt. Dit voorstel wordt vervolgens doorgesproken op de verschillende colleges/gemeenteraden en teruggebracht naar de raad van bestuur.

Een tweede manier om te bepalen op welke dienstverlening er wordt ingezet, is door al dan niet in te spelen op **regionale oproepen** voor concrete projecten, zoals bijvoorbeeld het GBO. Hierbij wordt er gekeken of gemeenten of OCMW's dit zelf kunnen opnemen, of dat ze verwachten dat Welzijnsregio dit opneemt.

////////////////////////////////////

Welzijnsregio probeert steeds in consensus te kiezen voor een bepaalde dienstverlening en men streeft er ook naar om steeds alle gemeenten te betrekken, al is dit niet steeds het geval. Gemeenten zijn met andere woorden niet verplicht om een bepaalde dienstverlening af te nemen:

"In principe zijn alle besturen betrokken bij de totale werking en nemen zij deel aan de volledige dienstverlening. Ad hoc en beperkt kan hiervan afgeweken worden en kan een OCMW afzien van een bepaalde dienstverlening." (Interview 3)

De redenen waarom een lokaal bestuur niet zou deelnemen zijn zeer divers. De voornaamste redenen die door de respondenten werden vermeld zijn de volgende: binnen de gemeenten is er geen nood aan een bepaalde dienstverlening of de gemeente heeft reeds een eigen goed werkende regeling. Daarnaast werd er ook gewezen op het feit dat bepaalde dienstverlening voor gemeenten geen meerwaarde had of dat bepaalde gemeenten minder daadkrachtig waren en niet in staat zijn om de nodige financiële middelen en/of mankracht in te brengen .

8.2.1.3 De rol van het lokaal bestuur binnen welzijnsregio Noord-Limburg

De voornaamste rol die lokale besturen voor zich wegleggen hangt samen met het principe *“regionaal organiseren, maar lokaal aanbieden”*. Welzijnsregio Noord-Limburg werkt overkoepelend, maar de gemeenten blijven steeds de leidraad en het instrument voor de **lokale dienstverlening**. Welzijnsregio Noord-Limburg is louter ondersteunend. De lokale besturen zijn dus in eerste plaats verantwoordelijk voor de lokale dienstverlening en het aansturen van de dienst. Volgens de respondenten is het succesverhaal van Welzijnsregio Noord-Limburg dat men voor de burger op een zeer lokale manier werkt. Het lokaal bestuur staat in voor het inhoudelijk aansturen van de dienst en het bewaken van de visie van de dienst, zodat deze nog steeds aansluit bij de eigen wensen van het lokaal bestuur. Bovendien worden regionale diensten steeds afgestemd op lokale geplogenheden:

“Regionaal organiseren maar lokaal aanbieden” is het motto, waarbij het voordeel van de schaalgrootte wordt gehanteerd, maar tegelijkertijd respect blijft opgebracht voor de cliëntgerichte aanpak van de lokale voorziening die het OCMW is.” (Interview 2)

Daarnaast werden er nog bijkomende rollen vermeld die lokale besturen vervullen in het samenwerkingsverband, zoals signaalgever, het oppikken en aangeven van noden en verwachtingen (zie ook 8.2.1.2 supra), deelnemer aan het bestuur, het inbrengen van deskundigheid en het mee bepalen van de visie.

8.2.2 Oprichting en toetreding van en tot Welzijsregio Noord-Limburg

Wat zijn nu de voornaamste redenen geweest voor de oprichting van het samenwerkingsverband en het toetreden van de lokale besturen. In wat volgt wordt er een onderscheid gemaakt tussen de meerwaarde voor het lokale bestuur, de samenwerking in het verleden en het waarborgen van de democratische legitimiteit.

////////////////////////////////////

8.2.2.1 Meerwaarde

"Elke gemeente of groep of regio gaat komen tot een gestructureerde samenwerking want een gemeente op zich kan niet blijven bestaan, ze heeft de expertise en mankracht niet. Het wordt allemaal veel te ingewikkeld. Veel te veel planlast, veel taken die van de hogere overheid naar ons toegeschoven worden, wat goed is, maar om dat waar te maken in de praktijk is dat niet mogelijk, wij moeten aan expertiseopbouw doen en dat gaat enkel door samenwerken." (Interview 4)

Dit citaat omschrijft duidelijk de voornaamste reden waarom een lokaal bestuur zou toetreden tot een samenwerkingsverband, namelijk de meerwaarde van de samenwerking voor de eigen gemeente en de burgers. Deze meerwaarde kan zich op verschillende vlakken bevinden. De voornaamste meerwaarde is de versterking van de capaciteit. De samenwerking zou een extra ondersteuning geven aan de capaciteit, zodat gemeenten meer in de diepte kunnen werken. Door samen te werken wordt er namelijk een **schaalgrootte** gecreëerd die meer mogelijkheden biedt. Zo kan er niet alleen voorzien worden in een uitgebreider aanbod van dienstverlening, maar is er ook een garantie op continuïteit door de back-up van personeel die er gecreëerd wordt. De respondenten vermelden dat de meeste gemeenten in het samenwerkingsverband op zich te klein zijn om een adequate en **kwaliteitsvolle dienstverlening** aan te bieden aan de burgers, zonder hen op kosten te jagen.:

“Het uitgangspunt moet zijn: wat is de meerwaarde voor de burger? Zorgen dat dienstverlening lokaal aanwezig is en bereikbaar, waardoor iedereen toegang heeft. Door samen te werken kunnen we meer dienstverlening aanbieden dan alleen, dan zou de dienstverlening heel beperkt zijn. dan zou de factuur voor de burger alleen maar hoger worden. We moeten proberen om meer met minder te doen en dat kan door regionaal samen te werken.” (Interview 1)

Bovendien kan men door de samenwerking meer **subsidies** bekomen voor initiatieven die de OCMW's in de regio willen opzetten (Welzijnsregio Noord-Limburg, 2019e, p1):

“Belangrijk dat je in Welzijnsregio een goede organisatie hebt om in te spelen op die opportuniteiten. In regio’s waar dat niet zo is, loopt men een aantal van die subsidiestromen mis. Dat is één van de redenen om regionaal samen te werken. Als individuele gemeenten heb je niet die capaciteit om daar beleidsmedewerkers op te zetten om die thema’s bij de houden.” (Interview 5)

Daarnaast werd er ook verwezen naar de nood aan expertisedeling, een sterkere stem op regionaal vlak, en het uitwisselen van kennis en deskundigheid..

8.2.2.2 Samenwerking verleden

De samenwerking in het verleden heeft volgens de respondenten zeker een rol gespeeld in het oprichten van Welzijnsregio Noord-Limburg. Welzijnsregio Noord-Limburg is gegroeid uit het regionaal overleg tussen de toen 9 OCMW's (voor de fusies). Er werd gestart met een aantal kleine samenwerkingen op contractuele basis zoals bijvoorbeeld de tewerkstelling van juristen, en uit deze afspraken is de vraag/nood naar boven gekomen om een aantal zaken gezamenlijk te organiseren:

////////////////////////////////////

8.2.3 Governance van het samenwerkingsverband

Zoals eerder vermeld hanteert Welzijnsregio Noord-Limburg het principe “regionaal georganiseerd, lokaal aangeboden”. Concreet houdt dit in dat Welzijnsregio Noord-Limburg eerder een coördinerende rol opneemt, maar dat de lokale besturen zelf kiezen hoe ze een bepaalde dienstverlening lokaal vorm geven; bij hen ligt dan ook het zwaartepunt. In wat volgt gaan we dieper in op de vijf factoren van governance: missie en visie, management, autonomie, verantwoording en participatie. Tot slot gaan we dieper in op een aantal kritische succesfactoren en valkuilen.

8.2.3.1 Missie en visie

Bij de opstart van Welzijnsregio Noord-Limburg was er sprake van een OCMW-vereniging, maar sinds het decreet lokaal bestuur werd deze benaming vervangen door welzijnsvereniging, met rechtspersoonlijkheid. Op de vraag binnen welk kader er wordt samengewerkt werden zeer diverse antwoorden gegeven. Er werd hierbij onder andere verwezen naar het decreet lokaal bestuur, het meerjarenplan, de diverse bestuursorganen en de statuten waaraan ze zich dienen te houden.

De missie en de visie van Welzijnsregio Noord-Limburg werd reeds bepaald bij het oprichten van het samenwerkingsverband: *“Een kwaliteitsvolle dienstverlening aanbieden op maat van en beschikbaar voor iedere inwoner van de gemeente en voor de meest kwetsbare in het bijzonder”* (Welzijnsregio Noord-Limburg, 2019d, 8). Het feit dat de OCMW-secretarissen hier aan het stuur zaten, maakt dat het een verhaal is van henzelf. Naar aanleiding van de verlenging van het bestaan van Welzijnsregio Noord-Limburg en de oprichting van de intergemeentelijke samenwerking werd de missie en de visie door middel van een visieoefening bijgesteld en goedgekeurd door de deelnemende gemeentebesturen en OCMW's.

De missie en de visie van Welzijnsregio Noord-Limburg werd opgenomen in het meerjarenplan 2020-2025. Deze werd opgedeeld in twee doelstellingen (Welijnsregio Noord-Limburg, 2019d, p.7):

- *8 krachtige gemeenten vormen die in staat zijn om kwaliteitsvolle en professionele dienstverlening m.b.t. Welzijn, Werk en Wonen aan te bieden, lokaal beschikbaar voor hun inwoners.*
- *De lokale dienstverlening wordt versterkt door de samenwerking. Het aanbod blijft lokaal waarbij het samenwerkingsverband dat extra deskundigheid aanbrengt.*

De nadruk binnen Welzijnsregio Noord-Limburg lag voornamelijk op een **operationele samenwerking**, namelijk het aanbieden van concrete dienstverlening. Door de evoluties in het lokaal sociaal beleid, zoals de inkanteling van OCWM's in gemeenten, komt de nadruk ook steeds meer te liggen op het beleidsmatig samenwerken. Dit vertaalt zich in het verstrekken van info en adviezen, maar ook het gezamenlijk uitzetten van richtlijnen die in de lokale OCMW's toegepast kunnen worden:

“Bedoeling is om binnen de nieuwe legislatuur ook meer beleidsmatig samen te werken door te werken aan een regionale invulling van het lokaal sociaal beleid en door het gezamenlijk organiseren van het GBO.” (interview 3)

////////////////////////////////////

Wat de **regierol** betreft, geven de meeste lokale besturen aan dat ze daar nog zoekende in zijn. In het Vlaamse regeerakkoord wordt deze rol in handen gelegd van de lokale besturen, maar een aantal respondenten wijzen hier op het gebrek aan of de onzekerheid over de nodige middelen:

“In het regeerakkoord zeggen ze wel ‘de rol van het lokaal bestuur wordt versterkt’, maar de middelen gaan wel moeten komen. En daar hebben lokale besturen wel schrik voor, wat gaat er nog allemaal op ons afkomen. En wat wil die regierol zeggen als de middelen niet meekomen.”
(Interview 2)

De manier waarop de regie momenteel wordt ingevuld binnen Welzijnsregio Noord-Limburg is doordat de lokale besturen het heft in eigen handen krijgen om bepaalde dienstverlening uit te rollen, zij staan hier als het ware aan het stuur om de dienst te leiden. Concreet wordt dit ook vormgegeven door de verschillende stuurgroepen per thema, waar er overleg plaatsvindt en afspraken rond de uitvoering worden gemaakt.

8.2.3.2 Management

Welke middelen heeft Welzijnsregio Noord-Limburg nu voor handen om het samenwerkingsverband draaiende te houden. Het management wordt besproken aan de hand van 9 factoren:

▪ Personeel

Welijnsregio Noord-Limburg heeft eigen personeel die daar dus ook op de payroll staan. Bij de opstart zijn de personeelsleden overgenomen van de OCMW's, en nieuwe personeelsleden zullen in dienst zijn van het samenwerkingsverband.

Tabel 6 geeft een overzicht van de personeelsinzet:

Tabel 6 - Personeelsinzet van Welzijnsregio Noord-Limburg per dienst voor het jaar 2019

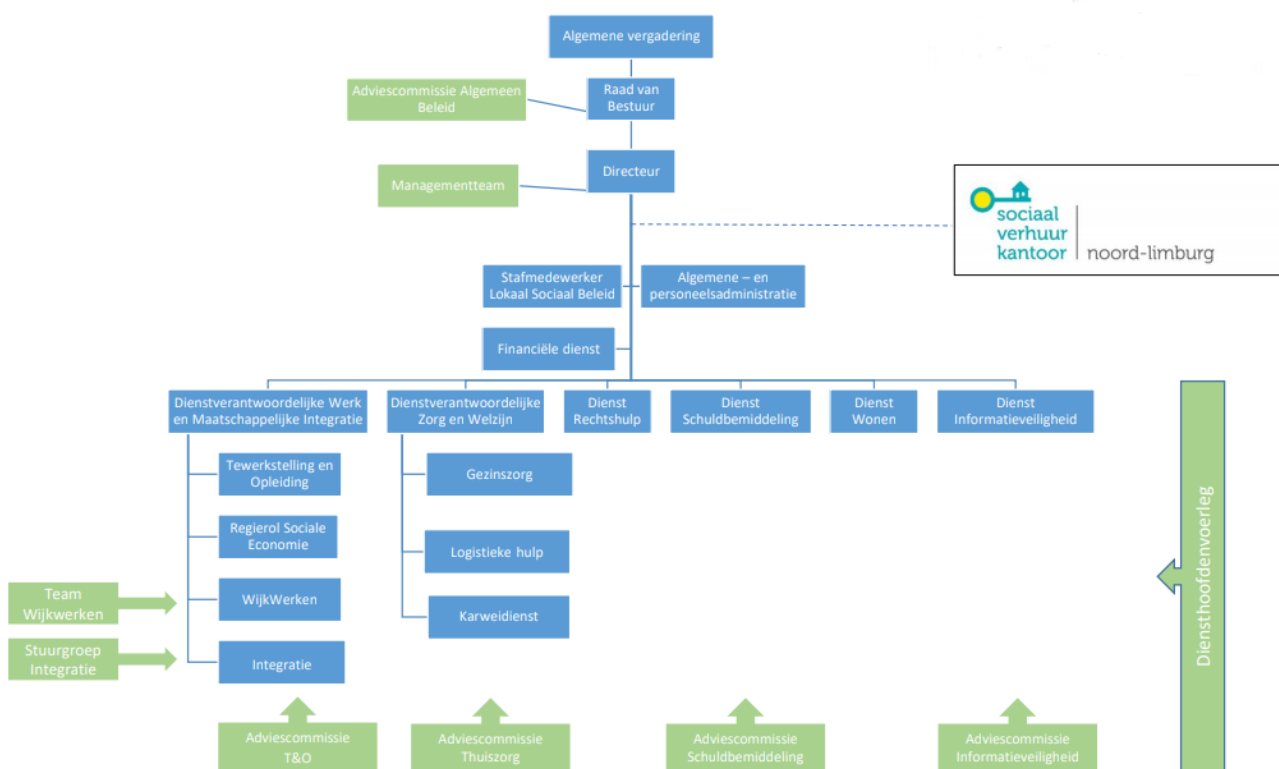
Diensten	Aantal koppen	VTE
Directie en Algemene dienst Welzijnsregio Noord-Limburg		
Financieel medewerker	2	1
Medewerker personeelsdienst	2	1,7
Administratief assistent	1	0,5
Stafmedewerker	1	0,8
Directie	1	1
Dienst Informatieveiligheid		
Consulent	1	0,8
Dienst gezinszorg		
Administratief medewerker	3	1,9
Teambegeleider	6	4,9
Verzorgende	129	77,6
Dienstverantwoordelijke Zorg en Welzijn	1	1

Organisatiestructuur

Ten tijde van het onderzoek onderging Welzijnsregio Noord-Limburg een grote herstructurering en waren ze vooral nog zoekende in de organisatiestructuur:

“X is vooral bezig met het huis in orde aan het zetten. Aan het renoveren bij wijze van spreken, vooraleer we schoon meubels kunnen zetten. Beleidsmatig zouden we meer zaken kunnen opnemen als alles goed op punt staat en alles vlot verloopt. Dat is op dit moment nog niet zo.” (Interview 1)

Er zou momenteel wel al een nieuw organogram opgesteld zijn en sinds juni 2019 is er een nieuwe directeur aangesteld. Het nieuwe organogram wordt weergegeven in figuur 4:



Figuur 4 - Organogram Welzijnsregio Noord-Limburg

Algemeen wordt er gesteld dat de oude organisatiestructuur niet mee geëvolueerd was met de groei van Welzijnsregio Noord-Limburg. Daarnaast stelt een respondent dat de oude organisatiestructuur te veel ondersteunende taken bij de directeur zou leggen (boekhouding, personeelsorganisatie, etc.), waardoor het zwaartepunt te sterk bij één persoon komt te liggen. Indien deze persoon uitvalt is er geen back-up om dit gebrek op te vangen en de diensten draaiende te houden.

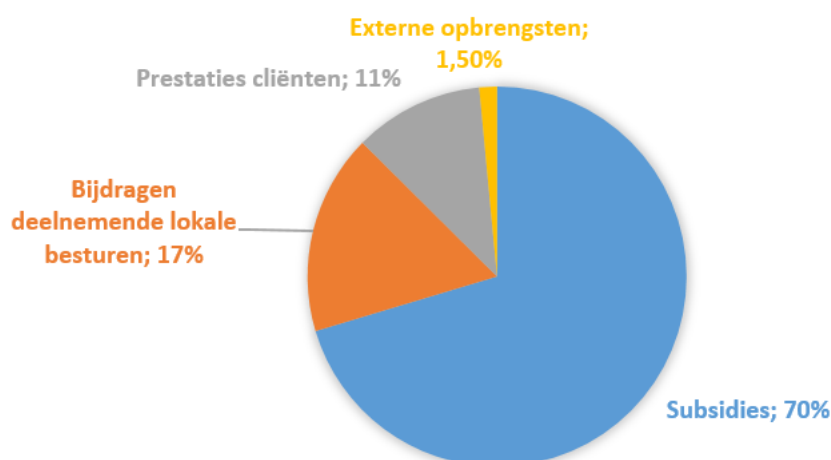
Wel wordt er gesteld dat er momenteel mensen zijn aangesteld die kritisch naar de organisatiestructuur aan het kijken zijn, en op zoek zijn naar structuren om efficiënter te kunnen werken, waardoor er beleidsmatig nog meer in de diepte gewerkt kan worden. Bovendien is een nieuwe structuur nodig om de uitdagingen van de toekomst aan te gaan.

▪ Organisatiecultuur

Wat de organisatiecultuur betreft, is de algemene teneur dat de waarde en de visie waar Welzijnsregio Noord-Limburg voor staat goed ingeburgerd is bij elk lokaal bestuur. Dit heeft voornamelijk te maken met het ontwikkelingsproces waarbij de lokale besturen nauw betrokken waren (supra 8.2.3.1). Toch zouden structurele veranderingen binnen Welzijnsregio Noord-Limburg ervoor zorgen dat de gemeenschappelijke geschiedenis wat verdwijnt. Zo werd er niet alleen een nieuwe directeur aangesteld, maar vermelden de respondenten ook dat er sinds de nieuwe verkiezingen nog maar 2 schepenen zijn die vroeger ook in het bestuur zaten. Dat maakt dat er heel wat schepenen zijn die de voorgeschiedenis van Welzijnsregio Noord-Limburg niet hebben meegemaakt.

▪ Financiën

Onderstaande grafiek 2 geeft de verdeling van de inkomstenbronnen van Welzijnsregio Noord-Limburg weer voor het jaar 2019.



Grafiek 2 - Inkomstenbronnen Welzijnsregio Noord-Limburg 2019 (bron: stafmedewerker Welzijnsregio Noord-Limburg)

De grootste inkomsten van Welzijnsregio Noord-Limburg komen van structurele Vlaamse subsidies (70%) voor de dienstverlening rond onder andere gezinszorg. Wat de subsidiestromen betreft, blijkt dit binnen Welzijnsregio Noord-Limburg nogal complex te verlopen. Subsidieoproepen kunnen ofwel bij de gemeenten zelf ofwel bij Welzijnsregio Noord-Limburg terecht komen. Dit zou vooral te maken hebben met het feit dat regionale samenwerkingsverbanden niet in alle mailinglijsten zijn opgenomen. Maar in principe komen

oproepen binnen bij de gemeenten die dan vervolgens worden doorgestuurd naar Welzijnsregio Noord-Limburg:

“De aanvraag gaat in principe naar de gemeenten: algemeen directeurs en schepenen krijgen die oproepen binnen en die worden naar hier gestuurd en op de agenda gezet en dan wordt er gekeken of dat iets is dat we regionaal kunnen aanpakken.” (Interview 5)

Voor de andere inkomsten wordt er gewerkt met twee verdeelsleutels. Enerzijds leveren gemeenten een bijdrage voor de algemene werkingskosten afhankelijk van het aantal inwoners in de gemeente (solidariteitsprincipe) en anderzijds betalen gemeenten voor de dienstverlening en ondersteuning die ze afnemen van Welzijnsregio Noord-Limburg.

Aangezien de welzijnsvereniging onder de toepassing valt van het decreet lokaal bestuur, zijn zij verplicht de BBC toe te passen.

- **Communicatie**

Wat de interne communicatie betreft, verwijzen de meeste respondenten weer naar de verschillende bestuursorganen (infra 8.2.3.4.1) van Welzijnsregio Noord-Limburg waar de verschillende actoren vertegenwoordigd zijn. Daarnaast wordt er door de respondenten ook verwezen naar de verslagen van de vergaderingen, het intranet, de website, de nieuwsbrief, lezingen en infoavonden die georganiseerd worden en de jaarverslagen. De informatiedoorstroming naar de verschillende partners gebeurt dus via verschillende kanalen, waardoor de verschillende partners op de hoogte zijn van wat er gebeurt.

De externe communicatie gebeurt op twee niveaus. Ten eerste op het niveau van de welzijnsvereniging. Via de website en nieuwsbrieven wordt er onder andere gecommuniceerd over nieuwe projecten en projectmiddelen. Ten tweede staan lokale besturen zelf in voor de plaatselijke communicatie over de dienstverlening die wordt aangeboden.

- **Huisvesting**

Welzijnsregio Noord-Limburg werkt met zitdagen, dit houdt in dat bijvoorbeeld trajectbegeleiders zich naar de lokale besturen begeven om hun cliënten te zien, maar de administratie doen ze regionaal in Pelt, waar het hoofdgebouw van Welzijnsregio Noord-Limburg gevestigd is. Dienstverlening is lokaal, aansturing is regionaal. De nabijheid voor de burger blijft zeer belangrijk, waarbij het lokale OCMW de toegangspoort is tot de dienstverlening. Zelfs voor diensten die in Pelt worden aangeboden, kunnen mensen terecht in hun eigen gemeentehuis of dienstencentrum, waarna ze doorverwezen worden naar de medewerkers van Welzijnsregio Noord-Limburg.

8.2.3.3 Autonomie

De meeste respondenten waren het er over eens dat toetreden tot een samenwerkingsverband **geen beperking** van de autonomie van het eigen lokale bestuur inhoudt. Integendeel, deel uit maken van

////////////////////////////////////

Welzijnsregio Noord-Limburg zorgt er net voor dat de meerwaarde en de mogelijkheden voor het lokaal bestuur groter zijn, omdat ze net méér kunnen doen voor de inwoners. Dit wordt nog eens bevestigd door het feit dat de lokale besturen aan het roer staan wat betreft de dienstverlening die opgenomen wordt door het samenwerkingsverband. Bovendien is het nog steeds de keuze van het lokaal bestuur om een bepaalde dienstverlening af te nemen of niet:

"Ik denk dat de mogelijkheden voor de lokale besturen net groter zijn. omdat we minder vaak moeten zeggen dat we iets niet kunnen omdat we te klein zijn of omdat we geen personeel hebben dat op dit vlak voldoende deskundig is en daarom hebben we net meer mogelijkheden als lokaal bestuur en dat maakt ons wel sterker." (Interview 2)

Voor de werking is Welzijnsregio Noord-Limburg wel **afhankelijk van de Vlaamse overheid**. Door de respondenten werd hier ten eerste gewezen op de financiële afhankelijkheid. De financiën van Welzijnsregio Noord-Limburg bestaat voor het grootste deel uit subsidies voor concrete projecten. Er wordt dan ook vermeld dat indien deze zouden wegvallen, Welzijnsregio Noord-Limburg in een kwetsbare positie terecht komt. Ten tweede wordt er verwezen naar de wettelijke kaders en beleidsbeslissingen die genomen worden op het Vlaamse niveau:

“Wij moeten zorgen dat we werken volgens de bepalingen van het decreet lokaal bestuur, dat we onze boekhouding volgens de BBC in orde hebben, regelmatig rapporteren.” (Interview 2)

De wisselwerking met de Vlaamse overheid zou goed verlopen, voornamelijk omwille van goede connecties die opgebouwd zijn in het verleden.

8.2.3.4 Participatie

8.2.3.4.1 Beslissingsorganen

Welzijnsregio Noord-Limburg wordt aangestuurd door verschillende bestuursorganen, waarin de lokale besturen participeren:

- algemene vergadering

De algemene vergadering wordt gevormd door alle leden van de raad van Maatschappelijk welzijn en van de gemeenteraad en voorgezeten door de voorzitter van de raad van bestuur. Hierdoor zijn OCMW's en gemeenten vertegenwoordigd (Welzijnsregio Noord-Limburg, 2019e):

“Democratische reflectie gebeurt in de algemene vergadering die zich uitspreekt over het meerjarenplan, het budget en dit ook evalueert met het jaarverslag en de rekening. Bij Welzijnsregio is deze algemene vergadering samengesteld uit de leden OCMW’s die er vertegenwoordigd zijn door al hun raadsleden. Op deze manier zijn alle raadsleden direct betrokken bij het samenwerkingsverband.” (Interview 3)

////////////////////////////////////

De algemene vergadering kan zich slechts uitspreken over de oprichting van projecten of diensten na machtiging van alle raden voor maatschappelijk welzijn en van alle gemeenteraden van de deelgenoten (Welzijnsregio Noord-Limburg, 2019h). De statuten van Welzijnsregio (2019h) stellen dat de beslissingen van de algemene vergadering verbindend zijn voor alle deelgenoten.

- raad van bestuur

Elke gemeente heeft minstens 1 vertegenwoordiger in de raad van bestuur, namelijk de schep en van Welzijn. Gemeenten met meer dan 20.000 inwoners hebben nog een tweede vertegenwoordiger in de raad van bestuur (Welzijnsregio Noord-Limburg, 2019a). De raad van bestuur heeft de meeste beslissingsmacht en komt elke maand samen:

“De raad van bestuur heeft de meest uitgebreide bevoegdheid om op te treden namens de vereniging en om alle daden van beheer en beschikking te verrichten die binnen het maatschappelijke doel vallen. Alles wat niet uitdrukkelijk is voorbehouden aan de voorzitter of de algemene vergadering door de wet of door de statuten, behoort tot de bevoegdheid van de raad van bestuur.” (Welzijnsregio Noord-Limburg, 2019h)

De raad van bestuur wordt voorbereid door de adviescommissie (infra). De schepenen die er in vertegenwoordigd zijn, koppelen terug naar het betreffende schepencollege, waarna de definitieve beslissing in de raad van bestuur wordt genomen.

- De adviescommissie algemeen beleid

De adviescommissie algemeen beleid is samengesteld uit de algemeen directeurs van de OCMW's/gemeenten en de directie van Welzijnsregio Noord-Limburg. De leden van de adviescommissie volgen tevens de raad van bestuur, maar zonder stemrecht (Welzijnsregio Noord-Limburg, 2019f):

“Agendapunten worden hier besproken en het advies van algemeen directeurs wordt meegenomen naar de raad van bestuur.” (Interview 5)

- **Adviescommissie per dienst**

Daarnaast bestaan er ook adviescommissies per dienst die bestaan uit de maatschappelijk werkers van de OCMW's, ook zij vergaderen maandelijks. Deze vormt de inhoudelijke onderbouw voor de gezamenlijke dienstverlening die er met de OCMW's wordt geboden. Wederzijdse verwachtingen tussen Welzijnsregio Noord-Limburg en de OCMW's en de OCMW's onderling worden hier afgestemd. Deze commissies hebben als doel om informatie over de werking van de desbetreffende dienst terug te koppelen vanuit de behoeften en wenselijkheden van de OCMW's en anderzijds een eenduidige visie te ontwikkelen (Welzijnsregio Noord-Limburg, 2019f, p7). De maatschappelijk werkers dienen de informatie terug te koppelen naar de eigen teamvergaderingen.

- **Managementteam**

////////////////////////////////////

Het managementteam bestaat uit de directie, diensthoofden en strafmedewerker. Het managementteam coördineert de operationele werking van Welzijnsregio (Welzijnsregio Noord-Limburg, 2019f, p6). Daarnaast zou er ook nog een overleg zijn met de directie, de voorzitter en de secretaris. Momenteel zou er binnen Welzijnsregio Noord-Limburg gekeken worden om deze twee overleggen te integreren.

- **Diensthooftenoverleg**

Het diensthoofdenoverleg is het forum voor de organisatorische en inhoudelijke afstemming tussen Welzijnsregio Noord-Limburg en de sociale diensten van de OCMW's. De vergadering wordt gevormd door de diensthoofden/coördinatoren sociale dienst van de OCMW's en de directeur en stafmedewerker van Welzijnsregio Noord-Limburg (Welzijnsregio Noord-Limburg, 2019f, p6)

De wisselwerking tussen de politici en de ambtenaren zou goed verlopen, vooral omwille van die sterke vertegenwoordiging in de verschillende bestuursorganen.

8.2.3.4.2 Governor

Op de vraag wie binnen het samenwerkingsverband de rol van governor op zich neemt werden diverse antwoorden gegeven. Ten eerste werd er verwezen naar de **directeur** van Welzijnsregio Noord-Limburg (vroegere en huidige). Volgens de respondenten speelt zij een belangrijke rol in het overleg met de algemeen directeurs, het samenbrengen van relevante informatie op de raad van bestuur, het formuleren van voorstellen voor een goede aanpak, het formuleren van de juiste doelstellingen en de manier waarop deze bereikt kunnen worden.

Ten tweede werd er verwezen naar de rol van de **stafmedewerker**. Volgens de respondenten speelt deze persoon een voorname rol binnen het samenwerkingsverband door partijen rond de tafel te brengen (samen met de voorzitter) en de noden van de lokale besturen in kaart te brengen. Zij is namelijk de lijm tussen de lokale besturen. Het is ook aan hen om na te gaan voor welke projecten het een meerwaarde zou zijn om ze regionaal op te nemen. Daarnaast zorgt deze persoon ook voor het afstemmen van de agendapunten op de verschillende overleggen en het organiseren van stuurgroepen. Zij is ook verantwoordelijk voor de aansturing of governance van concrete projecten, maar afhankelijk van het thema zullen er ook medewerkers van het OCMW en de gemeente betrokken worden.

Ten derde werd er ook gekeken naar de rol van de **lokale besturen** zelf. Zij zijn diegene die de signalen binnen hun bestuur moeten oppikken en mee aan de kar moeten trekken om regionaal samen te werken.

8.2.3.4.3 Participatie in beslissingsproces

De meeste respondenten geven aan dat alle lokale besturen op dezelfde manier betrokken zijn bij de diverse projecten die er lopen, omdat elk lokaal bestuur dezelfde kansen krijgt en dezelfde inbreng kan doen. Om te bepalen welke dienstverlening of projecten de welzijnsvereniging zal opnemen, probeert men steeds

////////////////////////////////////

consensus te bereiken. Volgens een respondent is dit een heel spontaan beslissingsproces, waarbij er niet met een concrete stemming of meerderheid wordt gewerkt:

“Meestal heel spontaan dat wij op de raad van bestuur fiat geven, dat wordt zelfs niet met echte stemming gedaan. Iedereen akkoord of niet. En die niet akkoord is die zegt dat of als er bijkomende vragen zijn. De sfeer is zo goed dat het perfect zo kan, er is ook geen bezwaar, het zijn allemaal beleidsmensen en die zijn gewoon om beslissingen te nemen en op te komen voor hun belangen en dat gebeurt op een heel spontane manier.” (Interview 4)

De **mate van participatie** kan op twee manieren verschillen tussen de lokale besturen. Ten eerste kan het in sommige gevallen wel eens voorkomen dat een lokaal bestuur niet vertegenwoordigd is in de raad van bestuur of de adviescommissie algemeen beleid, dit zou volgens respondenten vooral te maken hebben met individuele personen die aan het stuur zitten of omstandigheden binnen het eigen lokaal bestuur. Het feit dat lokale besturen niet of minder vertegenwoordigd zijn heeft echter geen invloed op de besluitvorming:

“Ze krijgen op voorhand de agenda en kunnen opmerkingen formuleren op voorhand aan X. Als ze ergens mee inzitten. Algemeen directeurs bereiden ook mee de agenda van de raad van bestuur voor, dus mogelijkheid genoeg om hun input te geven. Het is ook wat verantwoordelijkheid van het lokaal bestuur om er te zijn als er beslissingen genomen worden.” (Interview 1)

Het verslag van de vergadering wordt bovendien achteraf overgemaakt en het is dan aan het betreffende bestuur om daar op te reageren. Ten tweede kan de mate van participatie verschillen doordat een lokaal bestuur er voor kiest om een bepaalde dienstverlening niet af te nemen.

8.2.3.5 Verantwoording

Wat de verantwoording voor de genomen beslissingen betreft, verwijzen de meeste respondenten naar het beslissingsproces en de verschillende **beslissingsorganen** van Welzijnsregio Noord-Limburg. De sterke vertegenwoordiging en terugkoppeling tussen de verschillende organen maakt dat beslissingen breed gedragen zijn.

Bovendien verloopt de samenwerking binnen Welzijnsregio Noord-Limburg volgens het decreet Lokaal Bestuur. Volgens Art. 485 van dit decreet dient een welzijnsvereniging de lijst met de besluiten van de algemene vergadering en de raad van bestuur bekend te maken op de webtoepassing van de gemeente waar zich de maatschappelijke zetel bevindt, namelijk de gemeente Pelt (Gemeente Pelt, 2019). Bovendien zijn de jaarverslagen beschikbaar op de website van Welzijnsregio Noord-Limburg.

De respondenten wijzen dan ook op het feit dat informatie makkelijk en goed beschikbaar is via de vele kanalen die voorhanden zijn. Bovendien is er sprake van goede onderlinge relaties, waardoor bijkomende informatie snel verkregen kan worden:

“Vrij gemakkelijk, elke dienst heeft eigen expertise, als wij advies en informatie nodig hebben kan dat heel snel via mail en persoonlijke contacten, wij kennen de mensen heel goed, omdat we er dagdagelijks mee samenwerken.” (Interview 4)

////////////////////////////////////

8.2.3.6 Kritische succesfactoren

Welzijnsregio Noord-Limburg stelt **vier** belangrijke **basisprincipes** voorop die het DNA vormen van Welzijnsregio Noord-Limburg: (1) acht krachtige lokale besturen die kwaliteitsvol en professioneel hun dienstverlening aanbieden aan hun inwoners, (2) dienstverlening lokaal beschikbaar/bereikbaar, (3) participatief werken, transparant en met engagement, (4) eenheid van regio, organisatie en werking (Welzijnsregio Noord-Limburg, 2019e, p.2). Deze principes kwamen ook naar voren in de antwoorden van de respondenten onder de vorm van kritische succesfactoren.

De grootste succesfactor heeft te maken met het motto van Welzijnsregio Noord-Limburg: *“Regionaal organiseren, maar lokaal aanbieden”*. Het voordeel van de schaalgrootte wordt op deze manier gehanteerd, maar gelijktijdig blijft er aandacht voor de cliëntgerichte aanpak van het lokale bestuur. Alle respondenten wezen dan ook op de betrokkenheid van de lokale besturen in de samenwerking, die verder gaat dan een loutere afname van de dienstverlening:

“We gaan uit van de grootst mogelijke actieve betrokkenheid van de deelnemende besturen. Er wordt engagement verwacht, zeker niet louter ‘consumenten’ van de dienstverlening. Welzijnsregio is iets wat zij samen doen. Samen plannen, organiseren en financieren. Transparant en loyaal. Geen ‘klant/leverancier relatie, maar een doorgedreven samenwerking en gezamenlijke verantwoordelijkheid en in onderlinge solidariteit.” (Interview 3)

Er wordt een **engagement** van de lokale besturen verwacht die waar gemaakt wordt door zowel een operationele als bestuurlijke betrokkenheid. Samenwerking vertrekt van onderuit. Hiermee samenhangend is het belangrijk dat de samenwerking een meerwaarde heeft voor het lokaal bestuur, zodat de motivatie er is om tijd en middelen te investeren. De samenwerking zou op zijn minst een betere of andere dienstverlening teweeg moeten brengen, die ze alleen niet kunnen waarmaken.

Daarnaast worden ook nog de volgende succesfactoren vermeld: het belang van een goede back-office (HRM, boekhouding, etc.), het belang van een goede verbindingsfiguur zoals de stafmedewerker, een goede organisatiestructuur, gezamenlijke visie en doelstellingen, goodwill, vertrouwen, en openheid en transparantie.

8.2.3.7 Valkuilen en uitdagingen

Daarnaast werden er echter ook heel wat huidige en toekomstige uitdagingen aangehaald waar rekening mee moet gehouden worden.

De eerste uitdaging heeft te maken met de **integratie van het OCMW en de gemeenten**. Deze evolutie zou heel wat complexiteiten met zich meebrengen, door veranderingen in de beslissingsorganen, organogrammen van gemeenten, etc. Bovendien dient men oog te hebben voor het feit dat het sociale luik niet ondergesneeuwd zal worden door de integratie. Een respondent verwijst hier naar de algemeen directeurs die niet altijd evenveel voeling hebben met de sociale materie. Welzijnsregio Noord-Limburg staat zeker open voor deze evolutie en merkt dat integratie bevorderlijk is om integraal samen te werken en toe

////////////////////////////////////

te werken naar een geïntegreerd lokaal sociaal beleid, maar merkt wel op dat de regelgeving niet altijd aangepast is aan deze evolutie.

Een tweede uitdaging is de nieuwe **organisatiestructuur** die momenteel uitgewerkt wordt (zie ook 8.2.3.2 supra). Er werd een nieuwe directeur aangesteld, er is een nieuwe raad van bestuur, etc. Dit zorgt ervoor dat Welzijnsregio Noord-Limburg momenteel in een overgangsjaar zit:

“We moeten zoeken naar een nieuw evenwicht. Onze raad van bestuur is sinds januari vernieuwd, daar zitten nog maar 2 schepenen in die er in de vorige legislatuur ook bij waren. Dit is een overgangsjaar waar je de mensen opnieuw moet inwijden in alles wat wij doen, ze zijn niet vertrouwd met de dienstverlening. Dus het is voor hen nog niet gemakkelijk om daarin mee te redeneren en te beslissen. Het is kennismaking. Die transitie moeten we nu maken om te kijken waar het naar toe gaat.” (Interview 5)

De derde uitdaging heeft opnieuw te maken met de **lokale betrokkenheid**, de dienstverlening die dicht bij de burger dient te blijven. Er wordt vermeld dat Welzijnsregio Noord-Limburg hier waakzaam dient voor te zijn, zeker naarmate men groter wordt, blijft het belangrijk om lokaal te blijven werken en aan te voelen wat er leeft bij de burgers.

Verder werd er ook verwezen naar de volgende uitdagingen: de evoluties m.b.t. de regioafbakening (infra 8.2.5), gebrek aan voeling met de praktijk, en de planlast die steeds groter wordt.

8.2.4 Effecten/voordelen van het samenwerkingsverband

De effecten of voordelen die een goede samenwerking kunnen teweegbrengen worden onderverdeeld in drie niveaus: de effecten voor het samenwerkingsverband in zijn geheel, de effecten voor het lokaal bestuur op zich, en de effecten op regionaal niveau die de grenzen van het samenwerkingsverband overschrijden.

8.2.4.1 Samenwerkingsverband in zijn geheel

De meeste effecten die vermeld werden door de respondenten kunnen ondergebracht worden onder de noemer ‘het samenwerkingsverband als **platform**’. Welzijnsregio Noord-Limburg geeft dit ook aan in het meerjarenplan 2020-2025:

“Welzijnsregio fungeert als een neutraal platform waar beleidssignalen aangekaart kunnen worden en waar vanuit een regionaal perspectief gezocht wordt naar een passend antwoord: signaalfunctie naar verantwoordelijke overheden, doorverwijfsfunctie naar netwerkpartners.” (Welzijnsregio Noord-Limburg, 2019d, p.8)

De respondenten verwezen naar verschillende aspecten m.b.t. deze platformfunctie. Het voornaamste was dat het samenwerkingsverband gezien werd als een middel om bepaalde *dienstverlening op te nemen*, zoals het sociaal verhuurkantoor, de dienst wonen, de dienst integratie, en de dienst informatieveiligheid (Welzijnsregio Noord-Limburg, 2019e, p1):

////////////////////////////////////

“Qua dienstverlening in Noord-Limburg waren wij het kneusje in dienstverlening. Daarom moeten we samenwerken om tot iets te kunnen komen en daar heeft Welzijnsregio een grote rol in gespeeld. Anders hadden we hier heel veel niet gehad wat dienstverlening betreft, en dat is toch een grote meerwaarde voor onze inwoners.” (Interview 1)

De structuur van Welzijnsregio Noord-Limburg zorgt er namelijk voor dat er voldoende schaal en deskundigheid voor handen is om samen aan dienstverlening te doen.

Daarnaast biedt Welzijnsregio Noord-Limburg een platform om aan *kennis- en expertise-uitwisseling* te doen. De lokale besturen leren van elkaar en de goede praktijken die uit de samenwerking naar voren komen:

“Welzijnsregio moet je bekijken als het expertisebureau van gemeenten, als het op specifieke, doelgerichte, terreingerichte vragen gaat, dan kunnen we daar zeker terecht.” (Interview 4)

Maar daarnaast worden er ook regelmatig infodagen georganiseerd in Welzijnsregio Noord-Limburg, waarbij externe partners, zoals het VVSG, toelichting komen geven.

Door middel van Welzijnsregio Noord-Limburg wordt er ook een *sterkere stem* uitgedragen naar andere bestuursniveaus zoals Vlaanderen en andere partners. De signalen van de afzonderlijke lokale besturen worden opgepikt en geformuleerd tot gezamenlijke standpunten. Hiermee samenhangend is het voor externe partners ook efficiënter om te kunnen communiceren met Welzijnsregio Noord-Limburg als *centraal/communicatiepunt*, i.p.v. met elk lokaal bestuur apart.

Daarnaast heeft het samenwerkingsverband ook een positieve invloed op de **capaciteit**. Dit heeft voornamelijk betrekking op het feit dat in veel *subsidieoproepen* een minimum schaalgrootte (aantal inwoners) een voorwaarde is om in te mogen dienen:

“Het grote voordeel voor Welzijnsregio is dat ze in de loop der jaren veel subsidies hebben binnen gehaald net omdat ze samenwerken, omdat het een grote regio is, door de krachten samen te bundelen zijn er veel middelen binnen gekomen, waardoor we goede dienstverlening kunnen aanbieden zonder de burger op kosten te moeten jagen.” (Interview 1)

Daarnaast maakt de samenwerking het ook mogelijk dat er *personeelsleden* aangeworven kunnen worden door Welzijnsregio Noord-Limburg. Zo kan er niet alleen meer dienstverlening aangeboden worden, maar is er ook sprake van continuïteit in de dienstverlening door de back-up die voorhanden is.

8.2.4.2 Lokale besturen

Een aantal voordelen die besproken werden bij het samenwerkingsverband in zijn geheel, hebben natuurlijk hun uitwerking binnen de lokale besturen op zich.

////////////////////////////////////

De kennis- en expertisedeling die mogelijk wordt gemaakt door Welzijnsregio Noord-Limburg als platform zorgt namelijk voor een **toegenomen deskundigheid en specialisatie** binnen de lokale besturen. Bovendien wordt de dienstverlening die mogelijk gemaakt wordt door Welzijnsregio Noord-Limburg uitgevoerd binnen de lokale besturen zelf. Het personeel dat aangeworven wordt door Welzijnsregio heeft zitdagen in de plaatselijke besturen, die op deze manier een brede en kwaliteitsvolle dienstverlening aanbieden.

Daarnaast heeft het ook een invloed op de **capaciteit** van de lokale besturen, onder andere door de aanwerving van personeel:

“Gemeenten zitten in nood naar financiële middelen voor echte expliciete opdrachten, die wij perfect kunnen delen. De nodige mankracht vinden is niet meer zo gemakkelijk. Deskundigheid vinden en behouden in kleine gemeenten en dat kan op deze manier dus wel.” (Interview 4)

Daarnaast biedt Welzijnsregio Noord-Limburg **ontlasting en ondersteuning** voor de lokale besturen. Welzijnsregio Noord-Limburg kan een aantal taken op zich nemen, waar er geen tijd voor is binnen de lokale besturen. Door deze ondersteuning kunnen personeelsleden binnen de lokale besturen meer focussen op hun doelgroepen en meer in de diepte werken.

8.2.4.3 Regionaal

De effecten op regionaal niveau uiten zich op twee manieren. Ten eerste neemt Welzijnsregio Noord-Limburg deel aan **initiatieven op Vlaams en provinciaal niveau**, waar er ook kennis en informatie wordt uitgewisseld. Ten tweede kan er sprake zijn van een **instroomeffect** vanuit andere gemeenten. Indien er bijvoorbeeld een goed werkende dienstverlening wordt georganiseerd in de gemeenten van het samenwerkingsverband, zoals rond daklozen jongeren, kan het zijn dat ook jongeren uit andere gemeenten (die geen deel uitmaken van het samenwerkingsverband) hun weg vinden naar Welzijnsregio Noord-Limburg. Dit is echter een hypothetisch voorbeeld dat aangehaald werd door één van de respondenten.

8.2.5 Bestaande structuren op het gebied van het lokaal sociaal beleid

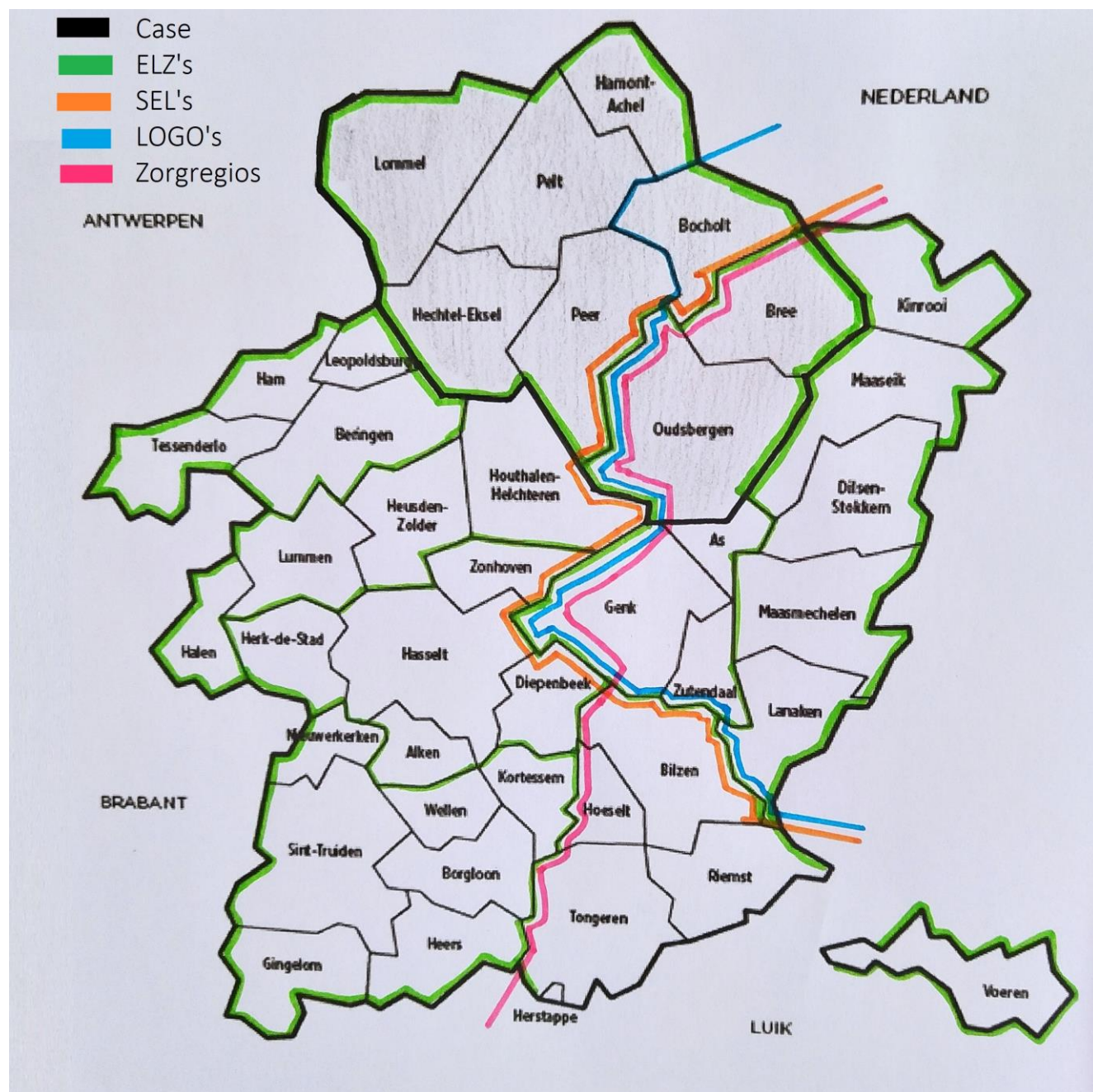
In het onderzoek werd er ook gevraagd naar de invloed van de verschillende structuren die er reeds bestaan op het vlak van het lokaal sociaal beleid, zoals de huizen van het kind en de LOGO's, op de werking van het eigen samenwerkingsverband.

De algemene teneur die uit de interviews naar voren komt is de **complexiteit** die deze hoeveelheid aan structuren met zich meebrengt. Het grootste nadeel is de steeds andere afbakening van al deze structuren, waardoor er steeds opnieuw afstemming gezocht moet worden:

“Het nadeel van al die structuren is dat al die regio’s anders afgebakend zijn. De regio waarin wij al meer dan 20 jaar samenwerken. Het Westen van onze regio valt onder een andere zone dan het Oosten van de regio. Dat maakt het soms wel moeilijk om als regio toch weer tot afstemming te komen.”
(Interview 2)

[illegible]

Figuur 5 geeft de provincie Limburg weer waar een aantal van deze structuren zijn op aangeduid, de eerstelijnszones, SEL's, LOGO's en de zorgregio's.



Figuur 5 - Provincie Limburg met aanduiding van Welzijnsregio Noord-Limburg, eerstelijnszones, SEL's, LOGO's en de zorgregio's

De eerstelijnszone wordt door de meeste respondenten dan ook niet als geprefereerde afbakening gezien, omdat dit diverse moeilijkheden met zich meebrengt:

De meeste respondenten prefereren daarom zelf Welzijnsregio Noord-Limburg als samenwerkingsstructuur vooral omwille van de historiek en tradities die er zijn opgebouwd:

Bovendien werd de keuze voor de negen gemeenten destijds gemaakt op basis van een socio-economische realiteit die een breed georiënteerde intergemeentelijke samenwerking mogelijk maken.

Welzijnsregio Noord-Limburg, als welzijnsvereniging, is het tweede jongste samenwerkingsverband, bestaande uit 8 OCMW's. Welzijnsregio Noord-Limburg is aan een herstructurering bezig, waardoor ze momenteel nog zoekende zijn in de organisatiestructuur, maar sinds juni 2019 is er een nieuwe directeur aangesteld. Het basisprincipe bij het aanbieden van dienstverlening is *"regionaal organiseren, lokaal aanbieden"*. De noden en de wensen van de lokale besturen zijn de voornaamste bron van informatie om te bepalen welke dienstverlening er zal worden aangeboden of welke projecten er op poten gezet zullen worden. Bijkomend wordt dit ook bepaald door regionale oproepen die zich voordoen, zoals het GBO. Ook Welzijnsregio Noord-Limburg probeert steeds in consensus tot een beslissing te komen, maar lokale besturen kunnen nog steeds beslissen om een bepaalde dienstverlening niet aan te bieden.

pagina 79 van 156

De voornaamste voorwaarde voor lokale besturen om toe te treden tot Welzijnsregio Noord-Limburg is de versterking van hun **capaciteit**. De samenwerking creëert een schaalgrootte die niet alleen zorgt voor een uitgebreider aanbod van de dienstverlening, een back-up van personeel, maar ook de mogelijkheden om in te spelen op subsidieoproepen nemen toe. De **samenwerking in het verleden** werd niet uitvoerig besproken, maar zou ook een rol gespeeld hebben. Uit een regionaal overleg en een aantal samenwerkingen op contractuele basis, is de nood gegroeid om gezamenlijk dienstverlening te organiseren. Daarnaast wordt de **democratische legitimiteit** op verschillende manieren gegarandeerd. Het zwaartepunt van de werking van Welzijnsregio Noord-Limburg ligt bij de lokale besturen, waarbij ze steeds zelf beslissen en eigen accenten leggen. Bovendien zijn de lokale besturen vertegenwoordigd in de verschillende beslissingsorganen. Deze bottom-up werking zorgt er ook voor dat er zelden botsingen zijn in de samenwerking.

De **missie en de visie** van Welzijnsregio Noord-Limburg betreft *“het aanbieden van een kwaliteitsvolle dienstverlening op maat van en beschikbaar voor iedere inwoner van de gemeente en voor de meest kwetsbare in het bijzonder”*. De nadruk lag dan ook vooral op een operationele samenwerking door het aanbieden van concrete dienstverlening, maar er is steeds meer een evolutie naar beleidsmatig samenwerken zoals het aanbieden van informatie en adviezen en het gezamenlijk uitzetten van richtlijnen. De meeste lokale besturen zijn nog voor een stuk zoekende in het opnemen van de regierol betreffende het lokaal sociaal beleid, maar nemen deze momenteel op doordat ze aan het stuur zitten wat betreft het uitrollen van de dienstverlening in hun eigen gemeente. Binnen Welzijnsregio Noord-Limburg werd wel gewezen op de huidige onzekerheid omtrent de middelen om deze regierol verder vorm te geven. Ook Welzijnsregio Noord-Limburg is gebonden aan onder andere het decreet lokaal bestuur en diverse statuten in het uitvoeren van haar missie.

Om deze missie en visie tot een goed einde te brengen, beschikt Welzijnsregio Noord-Limburg over verschillende **middelen**:

- Personeel: Welzijnsregio Noord-Limburg bestaat uit 190 personeelsleden die daar ook op de payroll staan.
- Informaticasysteem: binnen Welzijnsregio Noord-Limburg werd er recent een doorlichting gedaan van de ICT-structuur om deze te updaten.
- Organisatiestructuur: Welzijnsregio Noord-Limburg gaat momenteel een grote herstructurering door. Er werd reeds een nieuw organogram opgesteld en een nieuwe directeur aangesteld.
- Organisatiecultuur: de waarden en de visie van Welzijnsregio Noord-Limburg zouden goed ingeburgerd zijn bij de lokale besturen, toch dient er opgelet te worden dat de gemeenschappelijke geschiedenis niet verdwijnt door het aanstellen van een nieuwe directeur en schepenen.
- Financiën: het grootste deel van de financiën is afkomstig van subsidies (70%), en ten tweede van bijdrage van de lokale besturen (17%). De subsidiestromen zouden nogal complex verlopen voor de Welzijnsregio Noord-Limburg daar oproepen zowel bij hen als de lokale besturen kunnen binnen komen.

[illegible]

- Voor de meeste lokale besturen betekent toetreden tot Welzijnsregio Noord-Limburg geen beperking van de **autonomie**, integendeel, ze halen er net meer uit doordat ze meer kunnen doen voor de inwoners. Bovendien kunnen ze nog steeds beslissen om een bepaalde dienstverlening niet af te nemen. Wel is Welzijnsregio Noord-Limburg afhankelijk van de Vlaamse overheid wat betreft de subsidies, wettelijke kaders en beleidsbeslissingen op Vlaams niveau. Daarnaast verloopt de samenwerking met de Vlaamse overheid vlot.

Voor de **verantwoording** van de beslissingen wordt er verwezen naar het beslissingsproces, de diverse beslissingsorganen, de sterke vertegenwoordiging van lokale besturen, de terugkoppeling naar de lokale besturen, de bekendmaking van de besluiten op de website, de jaarverslagen en de goede onderlinge relaties waardoor bijkomende informatie snel verkregen kan worden.

Wat de valkuilen of uitdagingen betreft, verwijzen de meeste respondenten naar de integratie van de OCMW's en de gemeenten. Deze evolutie zou complexiteiten en risico's inhouden, zoals veranderingen in beleidsorganen, organogrammen, en het verwateren van het sociale luik doordat algemeen directeurs hier

pagina 81 van 156

minder voeling mee zouden hebben. Daarnaast wordt er ook verwezen naar de huidige herstructurering die ze momenteel ondergaan en om de lokale betrokkenheid hoog te houden.

Daarnaast werd er ook gevraagd naar de effecten en voordelen die het samenwerkingsverband kan creëren. Wat betreft het **samenwerkingsverband** in zijn geheel werd er voornamelijk verwezen naar de platformfunctie. De welzijnsregio wordt vooral gezien als een platform om bepaalde dienstverlening aan te bieden, doordat er voldoende schaal en deskundigheid wordt gecreëerd. Bovendien biedt Welzijnsregio Noord-Limburg ook de mogelijkheid om aan kennis- en expertise-uitwisseling te doen door het uitwisselen van goede praktijken en het organiseren van onder andere infodagen. Bovendien fungeert Welzijnsregio Noord-Limburg als een centraal communicatiepunt en een stem naar hogere overheden. Ook de capaciteit wordt positief beïnvloed door de mogelijkheid om in te spelen op subsidieoproepen en het aanwerven van personeelsleden. Daarnaast biedt het samenwerkingsverband ook heel wat voordelen voor de **lokale besturen** op zich. Door de kennis en expertise-uitwisseling neemt de deskundigheid en specialisatie binnen de lokale besturen toe. Ook de capaciteit neemt toe door de extra personeelsleden en de ontlasting van een aantal taken, waardoor lokale besturen zich op hun kerntaak kunnen focussen en meer in de diepte kunnen werken. Tot slot werd er ook verwezen naar een aantal **regionale effecten** die zich uiten op twee niveaus. Ten eerste neemt Welzijnsregio Noord-Limburg deel aan initiatieven op Vlaams en provinciaal niveau en ten tweede kan er sprake zijn van een mogelijk instroomeffect uit gemeenten die niet tot Welzijnsregio Noord-Limburg behoren, door de aanwezigheid van een goede dienstverlening.

Tot slot werd er ook gevraagd naar de bestaande structuren op het vlak van lokaal sociaal beleid. De meeste respondenten zijn het er over eens dat deze structuren voor heel wat complexiteit zorgen, voornamelijk door de steeds andere indelingen, waardoor de afstemming steeds opnieuw dient te gebeuren. Voor de meeste respondenten is het nog niet duidelijk hoe Welzijnsregio Noord-Limburg binnen de evolutie van de regioafbakening zal passen. De eerstelijnszones worden niet gezien als geprefereerde indeling, omdat deze verder gaan dan enkel de eerstelijnsgezondheidszorg, wat heel wat andere belangen met zich meebrengt. Wel kijken ze naar de structuur van Welzijnsregio Noord-Limburg omwille van de historiek en opgebouwde tradities.

////////////////////////////////////

8.3 WELZIJNSZORG KEMPEN

8.3.1 Casebeschrijving

Vooraleer we overgaan tot de beschrijving van de resultaten m.b.t. het centraal conceptueel kader, wordt er eerst wat informatie gegeven over Welzijnszorg Kempen in het algemeen.

8.3.1.1 Algemeen

Welijnszorg Kempen werd opgestart in 1981/82. Welzijnszorg Kempen is gestart als een OCMW-vereniging, maar vanaf 1 januari 2019 valt deze echter onder het decreet lokaal bestuur en krijgt deze de benaming 'welzijnsvereniging'. Welzijnszorg Kempen is een samenwerking tussen 27 OCMW's¹⁷, werkzaam over een gebied van 464.473 inwoners (Welijnszorg Kempen, 2019c, p.2). Belangrijk hierbij is dat Welzijnszorg Kempen voor bepaalde delen van haar werking de regio opgedeeld heeft in 5 subregio's, waaronder ISOM (infra 8.4).

De regionale samenwerking is ontstaan door visionaire OCMW-voorzitters om de mogelijkheden van de afzonderlijke OCMW's te overstijgen:

"Welijnszorg Kempen is opgericht, in de jaren '80 al, door een aantal OCMW-voorzitters, ik vind dat een aantal zeer wijze OCMW-voorzitters geweest, die gezegd hebben kijk, willen wij in de Kempen iets realiseren, we zijn met te kleine gemeentes en vaak zitten we ook in concurrentie met de stad Antwerpen, in het verdelen van middelen, dus willen wij daar een vuist tegen maken, dan moeten wij gemeenschappelijk optreden." (Interview 1)

In nauw overleg met andere actoren wil Welzijnszorg Kempen een sturende en/of ondersteunende rol opnemen en streeft hierbij drie doelstellingen na: een sterk OCMW in iedere gemeente; regionale en subregionale samenwerking en netwerking; en een kwalitatieve dienstverlening afgestemd op lokale zorg- en welzijnsbehoeften (Welijnszorg Kempen, 2019b). Welzijnszorg Kempen voorziet hiervoor in heel wat publieke ondersteuning en/of dienstverlening en dit op verschillende domeinen, zoals welzijn en armoedebestrijding, schuldhulpverlening, preventieve gezondheidszorg, eerstelijnsgezondheidszorg, sociale tewerkstelling, enz. Welzijnszorg Kempen zet ondersteunend en netwerkvormend verder ook in op een aantal specifieke opdrachten in het kader van het decreet lokaal sociaal beleid, zoals huizen van het kind en het sociaal huis. Het GBO wordt echter niet op het niveau van Welzijnszorg Kempen georganiseerd:

"GBO wordt niet binnen WZK opgenomen, die samenwerking met CAW en diensten maatschappelijke werk mutualiteit wordt doorgaans op het niveau van eerstelijnszone georganiseerd." (Interview 2)

Belangrijk om te vermelden is dat Welzijnszorg Kempen momenteel bezig is met een traject 'Reïnventing Welzijnszorg Kempen'. Hierbij stelt men zich de vraag welke organisatie Welzijnszorg Kempen wil, kan en

¹⁷ Arendonk, Baarle-Hertog, Balen, Beerse, Dessel, Geel, Grobbendonk, Herentals, Herenthout, Herselt, Hoogstraten, Hulshout, Kasterlee, Laakdal, Lille, Meerhout, Merksplas, Mol, Olen, Oud-Turnhout, Ravels, Retie, Rijkevorsel, Turnhout, Vorselaar, Vosselaar, Westerlo.

moet zijn in de toekomst, welke taken en rollen ze dient op te nemen en hoe de organisatie er moet uit zien (Welzijnszorg Kempen, 2019d, p3).

Daarnaast heeft Welzijnszorg Kempen ook een zusterorganisatie, namelijk IOK (Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen), dat de gemeentebesturen verenigt. Tot de IOK zijn 29 gemeentebesturen aangesloten, 2 meer dan Welzijnszorg Kempen, namelijk Heist op den Berg en Nijlen. De IOK heeft tot doel de 29 aangesloten gemeentebesturen te ondersteunen. Tot het uitgebreide takenpakket van IOK behoren activiteiten zoals industrieel grondbeleid, sociaal grondbeleid en een hele waaier van ondersteunende diensten in het kader van verlengd lokaal bestuur: intercommunale milieudienst, veiligheid en welzijn op het werk, juridisch advies, ruimtelijke planning, technische dienstverlening.¹⁸ Twee jaar geleden werd volgens de respondenten de keuze gemaakt om niet te integreren met de IOK. Toch twijfelen een aantal respondenten of dit op lange termijn de beste strategische keuze is:

“Welzijnszorg Kempen blijft specifiek op het sociaal beleid en werkt minder naar integratie, ze zijn niet geïntegreerd met grote broer IOK die zich meer bezighoudt met grondgebonden materies. Die keuze is gemaakt, we blijven als aparte entiteit bestaan, terwijl de realiteit vandaag de dag is om zo integraal mogelijk te werken.” (Interview 6)

Toch zou welzijnszorg Kempen de IOK meer proberen te betrekken, en zou er momenteel een proces lopen om via een kapitaalparticipatie IOK een bestuurder te geven in de algemene vergadering.

8.3.1.2 Regionaal vs. Lokaal

Binnen Welzijnszorg Kempen hanteert men het principe dat wat op het niveau van het lokale bestuur kan gebeuren, daar uitgevoerd moet worden. Indien het gaat om zaken waarvoor de gemeenten niet daadkrachtig genoeg zijn, zal er gekeken worden naar het (sub)regionale niveau:

“Subsidiariteit, wat de factor betekent: doe het op het niveau waar het het best thuishoort. In mijn ogen is het beste niveau het lokale bestuur. En wat op het lokale bestuur kan gebeuren, moet op het lokale bestuur gebeuren. Wat op subregionaal niveau kan gebeuren, moet op subregionaal niveau gebeuren, wat op regionaal niveau kan gebeuren, moet op regionaal niveau gebeuren.” (Interview 1)

Indien het lokale niveau te klein blijkt te zijn, zal er nagegaan worden welk niveau het meest geschikt is, het niveau van de eerstelijnszone (niveau ISOM) of wordt het georganiseerd op het regionale niveau, Welzijnszorg Kempen.

Welke concrete dienstverlening of projecten er door de welzijnsvereniging worden aangeboden of opgenomen, wordt op verschillende manieren bepaald. De voornaamste bron van informatie zijn de **noden en de wensen van de lokale besturen**:

¹⁸ IOK, “over IOK”, geraadpleegd via <http://www.iok.be/iokcontent.aspx?id=13>

“Om een goede werking uit te kunnen tekenen is het belangrijk om voortdurend in dialoog te treden met de lokale besturen en hun noden en verwachtingen duidelijk te krijgen. (Welzijnszorg Kempen, 2019c, p.40)

Deze noden en wensen worden op verschillende manieren in kaart gebracht. Zo werd er tijdens de opmaak van het meerjarenplan bij de lokale besturen gepolst waar zij op willen inzetten. Dit is een oefening die recent gebeurd is, waarbij er 3 vragen centraal stonden: (1) Wat zijn de speerpunten van het lokaal bestuur m.b.t welzijn en zorg? (2) Welke *good practices* en vragen naar *good practices* zijn er binnen uw lokaal bestuur waar Welzijnszorg Kempen als lerend netwerk een initiatief kan in nemen? (3) Wat kan Welzijnszorg Kempen voor u en uw gemeente en voor onze regio betekenen? (Welzijnszorg Kempen, 2019c, p40)

Daarnaast kwamen lokale besturen (schepencollege of diensthoofden) zelf ook aanzetten met initiatieven die ze op poten zouden willen zetten, is er een bevraging geweest bij de beleidsmakers aan het begin van de legislatuur, en is er een oefening gebeurd met de managers welzijn en de diensthoofden van de sociale diensten.

Daarnaast werden ook de volgende manieren vermeld om te bepalen op welke dienstverlening er wordt ingezet: Welzijnszorg Kempen komt zelf met initiatieven, omdat de lokale besturen ook niet altijd weten wat ze kunnen vragen; sommigen zaken zijn historisch gegroeid; een aantal zaken worden afgetoetst op de conferentie van Kempense burgemeesters¹⁹; of op het streekplatform²⁰ komen thema's aan bod waarvan ze willen dat die door Welzijnszorg Kempen worden uitgevoerd.

Hierbij werd er wel vermeld dat visies soms kunnen verschillen, aangezien elk lokaal bestuur zijn eigen prioriteiten heeft, maar dit zorgt niet zozeer voor moeilijkheden aangezien lokale besturen niet verplicht zijn om deel te nemen aan hetgeen Welzijnszorg Kempen organiseert:

“Binnen Welzijnszorg Kempen is er ruimte, de organisatie zal er wel op gericht zijn om iedereen de kans te geven om mee te doen. Men probeert altijd om een zo groot mogelijk draagvlak te zoeken, zonder aan autonomie afbreuk te doen van het lokaal bestuur Je bent volledig vrij om mee te doen aan een project of niet.” (Interview 4)

Welzijnszorg Kempen probeert altijd voldoende kritische massa te vinden, voldoende geïnteresseerden om een bepaalde dienst of dienstverlening op te richten. Indien er te weinig geïnteresseerden zijn, laten ze het aan zich voorbij gaan. Het kan dus voorkomen dat niet alle lokale besturen deelnemen aan alle projecten of alle dienstverlening afnemen:

¹⁹ De Conferentie verdedigt zowel de belangen van het gemeentelijke beleidsniveau als die van de Kempen in zijn geheel. Daarnaast treden ze in dialoog met de Vlaamse en federale overheid, de provincie en de gouverneur, het parket, De Lijn of de NMBS.... De Conferentie van Kempense burgemeesters is tegelijk een lerend netwerk. Burgemeesters zijn ook collega's die van elkaar kunnen leren. Tijdens de bijeenkomsten wisselen ze informatie uit over de wijze waarop ze in onze gemeenten soortgelijke problemen aanpakken. (Bron: <https://www.cdenv.be/kopstuk/ward-kennes/nieuws/wat-is-de-conferentie-van-kempense-burgemeesters/>)

²⁰ De Kempense lokale besturen, provincie Antwerpen, politieke partijen, sociale partners en regionale stakeholders verbinden zich met het Streekplatform Kempen in een actiegericht netwerk dat de sociaaleconomische streekontwikkeling versterkt. Het nieuwe samenwerkingsverband is actief in het arrondissement Turnhout, inclusief Heist-op-den-Berg en Nijlen. Het doel is om met één stem de Kempen te versterken (Bron: <http://streekplatformkempen.be/over-ons/>)

De meeste gemeenten stellen zich bij toetreding tot het samenwerkingsverband dan ook de vraag wat er in zit voor hun gemeente en wat het opbrengt voor hun bewoners, worden ze er op lange termijn beter van. Ook hier bevindt deze meerwaarde zich op verschillende niveaus. Ten eerste zorgt toetreden tot het samenwerkingsverband volgens de meeste lokale besturen voor een versterking van de **capaciteit**. Het samenwerkingsverband creëert een bepaalde *schaalgrootte*, waardoor lokale besturen zaken kunnen organiseren en *dienstverlening* kunnen aanbieden, waarvoor ze individueel de capaciteit niet in huis hebben:

“Je kan al die specialiteiten als lokaal bestuur niet financieren en die schaalgrootte is ook niet altijd aanwezig. Als je expertise wil ontwikkelen doe je dat op basis van collectieve hulpverlening, dan vraag je een aantal OCMW’s die willen investeren”(Interview 4)

Voor de grotere gemeenten binnen het samenwerkingsverband zou de meerwaarde zich naast het operationele niveau, zich voornamelijk ook op het beleidsmatige niveau bevinden, omdat grotere gemeenten vaak eigen initiatief nemen en zelf heel wat dienstverlening organiseren. De schaalgrootte zorgt inderdaad voor een efficiëntere operationele werking, maar ook om **zaken aan te kaarten op een hoger niveau:**

"De kracht van het collectieve moeten we gebruiken om beleid in beweging te zetten en aan te kaarten op Vlaams niveau, de kracht van het getal is een voordeel. Bovendien kan de schaal ervoor zorgen dat een operationele werking op een betere manier, goedkoper kan worden opgepakt."
(Interview 6)

Ook andere redenen om toe te treden tot het samenwerkingsverband werden vermeld door de respondenten, zoals het delen van kennis en expertise, en het opvolgen van subsidieoproepen.

8.3.2.2 Samenwerking verleden

Welzijnszorg Kempen werd opgericht in 1981 en bestaat in 2021 40 jaar. Welzijnszorg Kempen was in de beginperiode een samenwerking tussen 19 OCMW's, deze periode werd door een respondent ook wel de 'verkenningperiode' genoemd:

“De vereniging mag initiatieven nemen die een regionale aanpak en samenwerking vereisen en de mogelijkheid van de afzonderlijke OCMW’s te boven gaan.” (Welzijnzorg Kempen, 2019f)

Hierin zouden drie thema's heel sterk gespeeld hebben: opvang van demente bejaarden, crisisopvang en de politieke vluchtelingen. In '87 is Welzijnszorg Kempen dan ook beginnen participeren in een VZW, namelijk het Centrum Geestelijke Gezondheidszorg (CGG). Na verloop van tijd zijn ook andere OCMW's toegetreden en bijkomende VZW's opgericht, dit is de verbredingsperiode. De jaren die daarop volgen worden gezien als de jaren van verdieping. Er was een verdere verzelfstandiging t.o.v. de IOK, er was een nieuwe organisatiestructuur en in 2005 een nieuwe missie. Deze samenwerking in het verleden maakt wel, dat het vandaag een sterk team is, dat steeds intenser gaat samenwerken (Welijnszorg Kempen, 2019f).

////////////////////////////////////

8.3.2.3 Democratische legitimiteit

Ook binnen Welzijnszorg Kempen vertrekt men grotendeels vanuit de noden en verwachtingen van lokale besturen, waardoor beslissingen sterk **bottom-up** genomen worden (supra 8.3.1.2). In die zin zou de democratische legitimiteit volgens de meeste respondenten gegarandeerd worden.

Bovendien wordt deze democratische legitimiteit volgens de respondenten ook gegarandeerd door de vertegenwoordiging van de lokale besturen in de diverse **bestuursorganen** (infra 8.3.3.4.1). Bij het samenstellen van de Raden van Bestuur van Welzijnzorg Kempen en de IOK (slechts 15 bestuurders) heeft men er naar gestreefd om de besturen in minstens 1 van de 2 Raden te vertegenwoordigen. Bovendien wordt er vooraf wel altijd inbreng van lokale besturen gevraagd. Men probeert hierbij het politieke draagvlak zo groot mogelijk te maken:

“Nu, maar da’s goed samengesteld en da’s ook wel belangrijk toch. Je ziet dan ook dat de raad van bestuur ook politiek evenwicht heeft en één van de elementen die ook meespelen is dat elke partij die een vertegenwoordiger heeft in een schepencollege of in een vast bureau zoals we dat moeten noemen, lokaal, heeft ook een vertegenwoordiger in de raad van bestuur.” (Interview 1)

Bovendien zijn er ook intervisiemomenten met de voorzitters van het bijzonder comité waardoor ze uit eerste hand heel wat informatie meekrijgen, zodat de discussie binnen het vast bureau gefundeerd kan gebeuren.

Toch kan de grootte van het samenwerkingsverband (27 gemeenten) volgens een aantal respondenten zorgen voor een **afname van de betrokkenheid en eigenaarschap**, doordat er door de nieuwe regelgeving slecht 15 bestuurders gekozen mogen worden:

“Dat wordt gegarandeerd, vroeger vanuit elk bestuur een vertegenwoordiger, maar met hervorming nieuw decreet is dat beperkt, dat werd aanzien als een deficit voor democratische legitimiteit.”
(Interview 4)

Bovendien wordt er door 2 respondenten het signaal opgevangen dat niet alle initiatieven, voornamelijk wat betreft grotere dossiers, op voorhand overlegd of afgestemd geweest zijn. Eén respondent voegt hier aan toe dat hij dit niet uit eerste hand heeft, maar van zijn medewerkers die wel rechtstreeks betrokken zijn. Toch stelt hij het volgende:

"Ik krijg wel die feedback, vooral vanuit schepenen. Ik weet niet of dat de realiteit is, want ik ben er zelf niet bij, maar die signalen krijg ik wel. En dat signaal is belangrijk om mee te nemen. Zelfs al klopt het niet, het feit dat die perceptie leeft, is niet zo gezond en dat is wel belangrijk voor Welzijnszorg Kempen om dat mee te nemen." (Interview 6)

Net zoals bij Welzijnsregio Noord-Limburg hebben lokale besturen binnen Welzijnszorg Kempen ook hun eigen prioriteiten en noden, het kan soms voor frustraties zorgen, vooral wat betreft het verschil in prioriteiten tussen grote en kleine besturen, maar niet in die mate dat het ook tot breekpunten zal leiden, omdat lokale besturen vrij zijn om in te stappen of niet:

////////////////////////////////////

"Ik denk dat het aan de lokale besturen (gemeentebesturen en OCMW's) is om telkens af te wegen wat de meerwaarde is voor hun om het op een hoger niveau te doen. Dat is zeker geen automatisme en dat er discussie over bestaat dat is heel goed. Het kan zijn dat men dan gefrustreerd achterblijft als men bijvoorbeeld met 10 vooruit willen en 17 andere vinden het niet relevant, dan moet je u daar bij neerleggen." (Interview 3)

8.3.3 Governance van het samenwerkingsverband

Welzijnszorg Kempen ziet zichzelf als een netwerkorganisatie waar iedereen op voet van gelijkheid samen aanstuurt. Uit de notulen van de raad van bestuur wordt echter vermeld dat Audit Vlaanderen een doorlichting zal doen van de werking van de Welzijnszorg, waarbij het samenwerkingsverband de focus zouden willen leggen op de governance. Het resultaat van deze audit zal dan meegenomen worden in het traject van 'reïnventing Welzijnszorg Kempen' (Welzijnszorg Kempen, 2019d, p5)

In wat volgt gaan we dieper in op de vijf factoren van governance: missie en visie, management, autonomie, verantwoording en participatie. Tot slot gaan we dieper in op een aantal kritische succesfactoren en valkuilen.

8.3.3.1 Missie en visie

Bij de opstart van Welzijnszorg Kempen was er sprake van een OCMW-vereniging, maar sinds het decreet lokaal bestuur werd deze benaming vervangen door welzijnsvereniging, met rechtspersoonlijkheid. Op de vraag binnen welk kader er wordt samengewerkt werden zeer diverse antwoorden gegeven: het decreet lokaal bestuur, het meerjarenplan, en de statuten:

“Meerjarenplan geeft een duidelijk richting en tot stand gekomen door inbreng/inspraak van verschillende lokale besturen. Grondig participatietraject. Goed dat er consensus is over richting die we willen uitgaan. Dat geeft ook wel een kader van waar men naar toe wilt.” (Interview 2)

De missie en de visie van de welzijnsvereniging werd reeds bepaald bij het oprichten van het samenwerkingsverband. Welzijnszorg Kempen wil kracht geven aan de uitbouw van een sterk lokaal sociaal beleid. Daarnaast wil ze regionale en subregionale samenwerking stimuleren, organiseren en ondersteunen. Bovendien wenst ze bij te dragen aan een degelijke uitbouw van een netwerk van voorzieningen om tegemoet te komen aan lokale noden (Welzijnszorg Kempen, 2019e, p3).

Het jaarverslag van 2018 (2019e, p.2) concretiseert deze visie in 3 doelstellingen:

- De deelnemende OCMW's te ondersteunen bij hun werking en de uitwerking van hun lokaal sociaal beleid.
- Op te treden als overlegorgaan tussen de OCMW's en overleg te organiseren met alle relevante actoren in het brede welzijns- en gezondheidsveld.

[illegible]

- Gemeenschappelijke projecten en diensten te organiseren die tegemoetkomen aan problemen die zich lokaal en in de regio stellen, in het bijzonder wanneer deze initiatieven een regionale aanpak en samenwerking vereisen en de mogelijkheden van de afzonderlijke OCMW's te boven gaan.

In het meerjarenplan van 2020-2025 (2019cn p.5)) worden deze eveneens gekoppeld aan twee beleidsdoelstellingen, die telkens opgedeeld worden in verschillende acties:

- Ondersteuning van lokaal sociaal beleid door het aanbieden van kwaliteitsvolle en innovatieve dienstverlening
- Welzijnszorg Kempen werkt mee aan een sterk en dynamisch regionaal sociaal beleid
- Overig beleid

Binnen Welzijnszorg Kempen ligt de nadruk op het niveau van de welzijnsregio vooral op het **beleidsmatige aspect**. Op het regionale niveau zou, in samenspraak met de lokale besturen, de besluitvorming gebeuren:

“Het beleidsmatige heb ik al voor een stuk aangetoond, ze hebben ons duidelijk gevraagd wat wij belangrijk vinden, bestuur heeft daar beslissingen over genomen, de oefeningen die er gemaakt zijn vanuit administratie en vanuit politiek.” (Interview 4)

Het operationele aspect bevindt zich eerder op het niveau van de lokale besturen zelf, namelijk het aanbieden van dienstverlening, het delen van personeelsleden om dienstverlening aan de burgers te kunnen aanbieden. Toch wordt er ook gewezen op de wisselwerking tussen zowel het beleidsmatige als het operationele:

“Het ene kan niet zonder het andere. Je zit allemaal samen in een samenwerkingsverband, dus de neuzen moeten wel in dezelfde richting staan. Als dat niet zo is, kan je niet samen die dienstverlening doen. Het is de twee.” (Interview 4)

In een samenwerkingsverband is het van belang dat er eensgezindheid is over de verschillende uitgangspunten, maar het is tijdens het uitvoeren van de concrete dienstverlening dat lokale besturen zich verder verfijnen en groeien, wat de mogelijkheid geeft om ideeën en gedachten te wisselen, en zo het beleidsmatige weer bij te sturen.

Twee respondenten geven aan dat het geen slecht idee is dat de **regierol** meer in de handen van de lokale besturen komt. Volgens hen staan lokale besturen dicht bij de burger, waardoor ze de noden goed aanvoelen. Welzijnszorg Kempen organiseerde dan ook in samenwerking met de IOK en de Conferentie van de Kempense Burgemeesters een informatieavond rond de veranderingen in de eerstelijnsgezondheidszorg, het lokaal sociaal beleid, het GBO en het belang hiervan voor de bepaling van de eerstelijnszones (eerstelijnszone) (Welzijnszorg Kempen, 2019j, p.9).

[illegible]

Toch zou het een constante evenwichtsoefening zijn om deze regierol af te stemmen op de actorrol van gemeenten en dient die scheiding bewaard te blijven. Bovendien wordt er door een aantal respondenten gewezen op het feit dat Vlaanderen hier de nodige middelen moet voorzien:

“Op zich goed dat wij de regierol hebben, wij hebben ook de voeling, staan er midden in. Vlaanderen staat ver af en in het verleden meer vanuit ivoren toren dingen bedacht (niet alleen in welzijnsdomein). Aandachtspunt voor elk lokaal bestuur is wel om na te denken over regierol, maar wij hebben vaak ook een actorrol en onderscheid tussen de twee moet wel bewaakt worden”.
(Interview 2)

8.3.3.2 **Management**

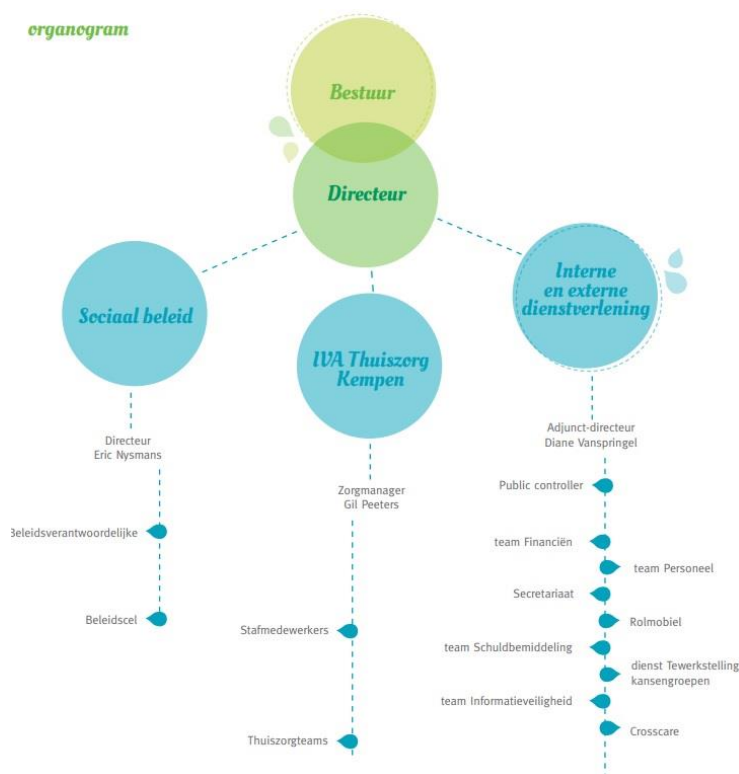
Welke middelen heeft Welzijnszorg Kempen nu voor handen om het samenwerkingsverband draaiende te houden. Het management wordt besproken aan de hand van 9 factoren:

▪ **Personeel**

Welijnszorg Kempen heeft eigen personeel die daar dus ook op de payroll staan, deze mensen worden ter beschikking gesteld van de lokale besturen. Welzijnszorg Kempen wordt inzake haar sociaal beleid wel ondersteund door de IOK en dit op personeel en logistiek vlak.²¹ Er zijn een aantal personeelsleden die vanuit de IOK gedetacheerd zijn naar Welzijnszorg Kempen, dit zou over een 3-tal personen gaan, de adjunct-directeur, een beleidsmedewerker en een medewerker op de financiële dienst. Werknemers van Welzijnszorg Kempen hebben ook een IOK e-mailadres (Welijnszorg Kempen, 2019i). Daarnaast maakt Welzijnszorg Kempen ook gebruik van een aantal diensten van de IOK, zoals de ICT-dienst. Bovendien verzorgt Welzijnszorg Kempen ook het personeelsbeheer van 15 vzw's in de regio, dit omvat algemeen personeelsbeheer, sociaal-juridisch advies en allerhande HR-ondersteuning (Welijnszorg Kempen, 2019h).

Volgens het jaarverslag van 2018 is dit de personeelsinzet (tabel 7):

²¹ Bron: http://www.iok.be/Welijnszorg_Kempen/default.aspx?ID=2368&pg=2369



Figuur 6 - Organogram Welzijnszorg Kempen (Welzijnszorg Kempen, 2019e)

Een respondent omschrijft de structuur van de welzijnsvereniging als een organisatienetwerk/netwerkmodel, dit houdt in dat de lokale besturen hun autonomie behouden, en enkel voor zaken waarvoor ze te klein zijn, wordt er naar het samenwerkingsverband gekeken:

“Deze organisatiestructuur biedt de beste garanties om een sterk en performant Regionaal Sociaal Beleid te voeren en om de meest accurate en gewenste ondersteuning van de Lokale Sociaal Beleidplannen te ondersteunen.” (Welzijnszorg Kempen, 2019e, p.11)

Bij één respondent leeft de perceptie dat Welzijnszorg Kempen minder georganiseerd en gestructureerd zou zijn in vergelijking met de IOK. Hier zou eerder een hiërarchische structuur gehanteerd worden, met duidelijke afspraken en richtlijnen. Deze persoon voegt hier wel aan toe dat dit geen nadeel dient te vormen zolang deze structuur werkt en niet op de resultaten begint te wegen.

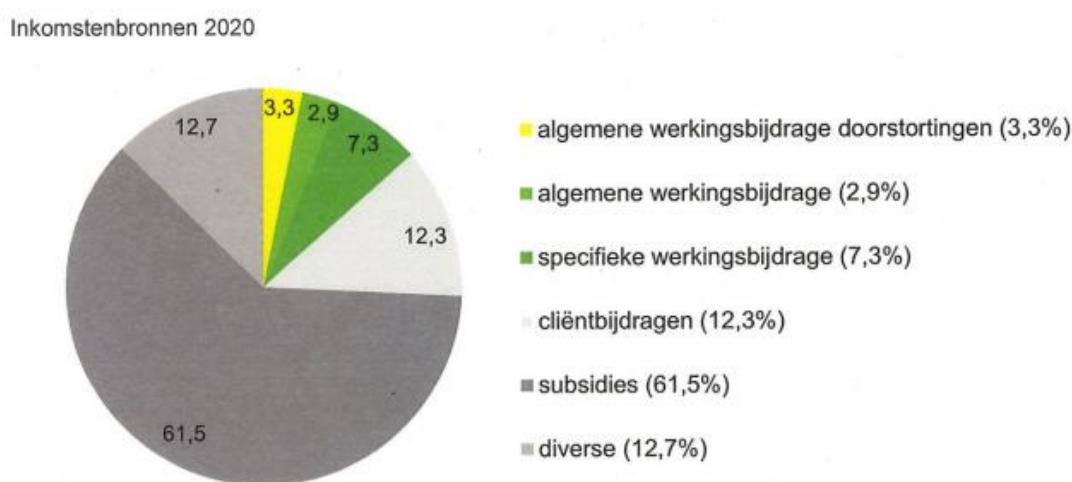
- **Organisatiecultuur**

Respondenten zijn het er over eens dat de organisatiecultuur belangrijk is voor een goed functionerende organisatie. Toch halen twee respondenten aan dat ze minder zicht hebben op de organisatiecultuur van de welzijnsvereniging zelf, omdat ze er verder vanaf staan:

“Cultuur is altijd belangrijk voor een goed functionerende organisatie. Maar als lokaal bestuur staan we er iets verder vanaf. Behalve medewerkers die je zelf ziet, of het een klik heeft of niet. Maar van de organisatiecultuur binnen Welzijnszorg Kempen staan wij verder van af.” (Interview 2)

▪ Financiën

Het meerjarenplan 2020 – 2025 (Welijnszorg Kempen, 2019c, p86) geeft een overzicht van de inkomstenbronnen van 2020 voor Welzijnszorg Kempen (grafiek 3):



Grafiek 3 - Inkomstenbronnen Welzijnszorg Kempen voor het jaar 2020

De grootste inkomstbron van Welzijnszorg Kempen zijn de subsidies voor dienstverlening en projecten (61,5%). Het gaat hierbij voornamelijk over Vlaamse subsidies, af en toe is er ook sprake van federale of Europese subsidies. De subsidieaanvraag verloopt zowel via Welzijnszorg Kempen, als het om gezamenlijke projecten gaat, als door het lokaal bestuur zelf. Indien het om gezamenlijke projecten gaat worden de lokale besturen dus grotendeels ontlast:

“Welijnszorg Kempen betekent daar een meerwaarde, zij doen het meeste voorbereidende werk om die subsidieaanvraag te schrijven, te bespreken, en te toetsen en in te dienen. Wij krijgen een inbreng, maar wij worden grotendeels ontzorgd.” (Interview 2)

12,3% is afkomstig van cliëntenbijdragen van projecten zoals RolMobiel en Gezinszorg, daarnaast komt 7,3% van de inkomsten van de specifieke werkingsbijdrage, de kosten die lokale besturen betalen voor de specifieke dienstverlening die ze afnemen bij de lokale besturen. Daarnaast wordt ook nog gewerkt met het solidariteitsprincipe, bijdrage per inwoner, voor de algemene werkingsbijdrage (2,9%).

De algemene teneur is dat Welzijnszorg Kempen over voldoende capaciteit beschikt, maar dat extra middelen altijd mooi meegenomen zijn. Ze proberen er wel voor te zorgen dat de extra middelen niet van

de lokale besturen dienen te komen, maar van andere inkomstenbronnen. Daarnaast wordt er door een respondent vermeld dat bijkomende capaciteit interessant is, maar dat ook het management ervan belangrijk is:

“Elke organisatie zal wel zeggen dat ze meer middelen kunnen gebruiken, om taken beter te doen, maar hangt af van hoe je het aflijnt. Meer capaciteit is interessant, maar het moet wel goed gemanaged worden en weten waar je het zal inzetten en goed voorbereiden. Als je meer capaciteit hebt, kan je daar natuurlijk werk van maken.” (Interview 4)

Welzijnszorg Kempen is een welzijnsvereniging en is net zoals de lokale besturen onderworpen aan de beleids- en beheerscyclus,-regelgeving, de beleids- en beheerscyclus is dan ook van toepassing (Welzijnszorg Kempen, 2019c, p87).

▪ Communicatie

De communicatie binnen Welzijnszorg Kempen vindt op verschillende manieren plaats. De meeste communicatie naar de vennoten gebeurt via de diverse overlegorganen en de verslaggeving achteraf, en via mail. Communicatie vindt ook plaats door de stuurgroepen rond concrete projecten, infomomenten door Welzijnszorg Kempen bij de lokale besturen, en studiedagen. Communicatie gebeurt bovendien op twee sporen, zowel ambtelijk als politiek, zodat iedereen duidelijk op de hoogte is. Bovendien is Welzijnszorg Kempen verplicht om de agenda, verslagen en besluiten te publiceren op de website.

Twee respondenten vermelden dat de externe communicatie voornamelijk op het niveau van de lokale besturen zelf gebeurt. Welzijnszorg Kempen zal wel een communicatiepakket aanbieden, zoals folders, maar elk lokaal bestuur dient zijn eigen communicatiekanalen in te zetten om iets bekend te maken. Welzijnszorg Kempen heeft uiteraard wel een eigen website die men kan raadplegen. Daarnaast wordt er in het tijdschrift van de IOK²² aandacht besteed aan Welzijnszorg Kempen, om te informeren op bredere schaal. Ook op het gebied van naambekendheid is Welzijnszorg Kempen aan een evolutie bezig (infra 8.3.3.7).

▪ Huisvesting

Welzijnszorg Kempen is gevestigd op dezelfde locatie als de IOK, waar zij ook de gebouwen van huren. Sommige personeelsleden van Welzijnszorg Kempen werken met zitdagen in de lokale besturen zelf. Het is een enorme ondersteuning voor de lokale besturen:

“[...] die komt hier te velde, die neemt dossiers over, en die ondersteunt onze maatschappelijke werkers en dat is hetgeen dat wij nodig hebben. expertise om cliënteel optimaal te kunnen helpen en dat die hulpverlener die maatschappelijk werker niet opbrandt.” (Interview 4)

²² Intercommunale Ontwikkelingsmaatschappij voor de Kempen.

Ook hier blijft de lokale verbondenheid en verankering van belang. Daarnaast bevindt de maatschappelijke zetel van Welzijnszorg Kempen zich in Turnhout, maar de kantoren zijn gelegen in Geel.

8.3.3.3 Autonomie

Ook binnen Welzijnzorg Kempen gebeurt de aansturing centraal vanuit Geel, maar de rechtstreekse aanspreking en de operationele aansturing gebeurt door de lokale besturen zelf. De meeste respondenten zien het dus **niet** als een **afbreuk** van de autonomie, aangezien lokale besturen vrij zijn om te kiezen of ze bepaalde dienstverlening afnemen of in een bepaald project stappen. Bovendien hebben lokale besturen op diverse vlakken inbreng en zijn ze ook vrij om terug uit het samenwerkingsverband te stappen.

Daarnaast vermelden drie respondenten dat het logisch is dat je een deel van *stand alone* autonomie afgeeft voor die zaken die ze niet alleen kunnen realiseren:

“Ja als je in een samenwerking stapt, geef je een stuk van je autonomie af. Heeft een invloed op de werking, maar dat is de afweging die je maakt. Als je de regie in handen wilt hebben en zeggenschap, dan moet je zelf iets organiseren, maar dat is niet altijd realistisch.” (Interview 2).

Ze geven hierbij wel aan dat het afgeven van een deel van de autonomie wel een aantal positieve gevolgen heeft, zoals een betere dienstverlening, betere uitoefening van de bevoegdheden en betere resultaten. Daarom zullen ze altijd bereid zijn een deel van hun autonomie vrijwillig af te staan.

In welke mate is Welzijnszorg Kempen nu **afhankelijk van andere organisaties of overheden**? In de eerste instantie is Welzijnszorg Kempen afhankelijk van de Vlaamse overheid, voornamelijk wat betreft de financiën. Zoals eerder besproken is een groot deel van de inkomstenbronnen afhankelijk van subsidies (supra 8.3.3.2). Ook de welzijnsvereniging bevindt zich in een kwetsbare positie indien deze subsidies wegvallen:

“Stel dat subsidies wegvallen, dat heeft impact, voorbeeld drughulpverlening, als er minder subsidies zijn, dan is de vraag waar moeten de middelen dan van komen? Maar is dat blokkerend, dat hangt er van af, als het gaat om minder middelen, dan zal de vraag zijn naar lokale besturen toe of we het voort zetten of niet. Dat zal een afweging worden, want dan moeten de middelen van ergens anders komen.” (Interview 2)

Daarnaast verwijzen de lokale besturen ook naar de kaders en regels die uitgevaardigd worden door de Vlaamse overheid en de beleidsbeslissingen die ze nemen (BBC, aantal bestuurders, organisatiestructuur). Wat de wisselwerking met de Vlaamse overheid betreft, zijn de meningen verdeeld. Volgens een respondent zijn de contacten zeer goed, en zal de deur altijd open staan voor Welzijnszorg Kempen. Bovendien zit elke politieke partij die vertegenwoordigd is in het Vlaams, federaal of Europees parlement vanuit de Kempen ook in de *task force* van het streekplatform. Een andere respondent haalt echter aan dat Vlaanderen eerder als een wantrouwige overheid wordt ervaren door het opleggen van te veel regels, veel controleren, rigide structuren, verkokerd beleid, etc.

[illegible]

Daarnaast is Welzijnszorg Kempen volgens een respondent voor een groot deel afhankelijk van de samenwerking met de IOK. Zo zou Welzijnszorg Kempen gebouwen huren van de IOK en doen ze beroep op een aantal diensten waaronder hun ICT-dienst.

8.3.3.4 Participatie

8.3.3.4.1 Beslissingsorganen

Welzijnszorg Kempen wordt aangestuurd door twee beslissingsorganen: de algemene vergadering en een raad van bestuur? (Welzijnszorg Kempen, 2019a). De concrete beslissingen in de welzijnsvereniging worden genomen in de verschillende bestuursorganen, waarin de lokale besturen participeren:

- algemene vergadering

In de algemene vergadering wordt elke deelgenoot vertegenwoordigd door een afgevaardigde. In de algemene vergadering wordt er onder andere gesproken over het meerjarenplan en de jaarrekening. Volgens een respondent heeft de algemene vergadering niet veel sturingskracht:

“De algemene vergadering van zo een structuur heeft niet veel sturingskracht. Kan zijn dat er iemand lastige vragen stelt, maar meestal is dat dan omdat het in dat karakter ligt van die persoon en minder omdat die de organisatie gaat sturen.” (Interview 3)

Momenteel zou er een discussie lopen om de IOK een zetel te geven in de algemene vergadering, zodat er voor een stuk meer connectiviteit is tussen de twee. De algemene vergadering komt minstens 3 keer per jaar samen.

- raad van bestuur

Welzijnszorg Kempen groepeer 27 OCMW's maar slechts 15 mensen mogen zetelen in de raad van bestuur omwille van nieuwe regelgeving. Deze worden aangeduid door de algemene vergadering (Stad Turnhout, 2019). De raad van bestuur is het beslissingsorgaan waar beleids- en bestuursmatige besprekingen plaatsvinden. Het wordt voorbereid door het dagelijks bestuur. De raad van bestuur vergadert minstens 6 keer per jaar.

Samen met de raad van bestuur worden hier de grote krijtlijnen uitgezet die dan bevestigd worden in de algemene vergadering.

De wisselwerking tussen politici en ambtenaren verloopt op zich goed. Lokale besturen ontvangen de verslagen van de raad van bestuur en de algemene vergadering en punten die lokale besturen belangrijk vinden kunnen op de agenda gezet worden. Eén respondent vermeldt dat medewerkers die bepaalde projecten coördineren minder met het politieke debat te maken willen hebben.

////////////////////////////////////

8.3.3.4.2 Governor

Op de vraag wie binnen het samenwerkingsverband de rol van governor op zich neemt werden diverse antwoorden gegeven. Ook binnen Welzijnszorg Kempen werd er gewezen naar de **directeur**. Volgens de respondenten bezit deze persoon een aantal belangrijke eigenschappen die nodig zijn om het samenwerkingsverband goed te laten functioneren, zoals netwerken, doelgerichtheid, flexibiliteit, kennis van zowel het politieke als het ambtelijke spel, nieuwe thema's oppikken en een verbindingsfiguur zijn. Daarnaast zou hij er ook voor zorgen dat thema's op politiek vlak verdedigd worden, dat genomen beslissingen effectief worden uitgevoerd, dat hij zichtbaar is op diverse overlegmomenten, en zich positioneert als iemand die altijd toegankelijk en bereikbaar is. Bovendien is hij ook gekend binnen de lokale besturen, zodat zij hun weg altijd weten te vinden. Volgens een respondent zou de directeur ook regelmatig operationeel moeten bijspringen, omwille van het kleine team, en een te grote span of control. Naar de toekomst toe zouden meer middelen wenselijk zijn, zodat de directeur zich voornamelijk kan focussen op zijn coachende en beleidsmatige rol. Daarnaast zou de directeur delegeren wie bepaalde projecten of dossiers opvolgt en aanstuurt. Afhankelijk van het thema wordt dit toebedeeld aan iemand anders. Deze persoon is dan onder andere verantwoordelijk voor het zoeken van subsidies en de communicatie met de lokale besturen.

Daarnaast wordt er gewezen op de rol van de **voorzitter** van Welzijnszorg Kempen. Hier worden onder andere de volgende taken vermeld: het leiden van vergaderingen, het samenbrengen van beleid, het aftoetsen van de noden van de lokale besturen, beleidsrichting bepalen, politieke meningen verzoenen en prioriteiten bepalen.

Daarnaast wordt er ook gewezen op de **administratie** achter Welzijnszorg Kempen, zij zijn als het ware de motor van het samenwerkingsverband die zorgen voor continuïteit.

8.3.3.4.3 Participatie in het beslissingsproces

Zoals eerder vermeld omschrijft een respondent Welzijnszorg Kempen als een **netwerkmodel** (supra 8.3.3.2) waarbij iedereen autonoom blijft, behalve voor zaken die lokale besturen niet alleen kunnen. Een netwerkmodel houdt in dat iedereen op voet van gelijkheid aanstuurt en betrokken is in het samenwerkingsverband. Sinds de nieuwe regelgeving mogen er slechts 15 bestuurders zijn, waardoor het gevoel van eigenaarschap kan afnemen (supra 8.3.2.3), maar Welzijnszorg Kempen probeert alle lokale besturen te betrekken door met hen rond de tafel te zitten en te polsen wat hun noden zijn, vooraleer een bepaalde dienstverlening te ontwikkelen (Welijnszorg Kempen, 2019e, p3). Ook binnen Welzijnszorg Kempen werkt men niet met een formele stemming, maar probeert men steeds consensus te bereiken. Over het algemeen verloopt dit proces vlot, maar toch kan de grootte van het samenwerkingsverband een rol spelen:

[illegible]

"De complexiteit, hoe meer meningen om te verzoenen, maakt dat sommige dingen een iets langer overlegtraject nodig hebben. Dat voel je wel aan bepaalde dossiers. Dat heeft ook te maken met andere factoren, maar als er geen homogeniteit is, moet je langer praten om tot een consensus te komen, dat lijkt mij logisch te zijn." (Interview 4)

De mate van participatie binnen Welzijnszorg Kempen kan eveneens op twee manieren verschillen. Ten eerste kunnen bepaalde lokale besturen niet aanwezig zijn op de vergaderingen. Volgens een respondent zijn het vaak dezelfde gemeenten die minder betrokken zijn en dit heeft voornamelijk te maken met individuele personen binnen het lokaal bestuur die andere prioriteiten leggen:

"[...] dan zie je dat er gemeentebesturen zijn die snel op de bal spelen, of waar het redelijk lang duurt of andere die niet weten waarover het gaat... Er is een verschil in betrokkenheid en dat heeft soms te maken met de goesting van de schepen om buiten zijn gemeenten ook met een thema bezig te houden. [...] iemand die genoeg heeft aan zijn gemeente en zich daar op focust... dat zijn vaak geen bewust politieke keuzes, heeft te maken met de beschikbaarheid en interesse van een mandataris." (Interview 3).

Ten tweede kan de mate van participatie verschillen door wel of niet deel te nemen aan een bepaalde dienstverlening: *“Ieder OCMW is vrij om beroep te doen op de diensten die worden ingericht* (Welzijnszorg Kempen, 2019e, p.3).” Beslissingen die genomen worden, worden teruggekoppeld aan het college van burgemeester en schepenen met de vraag of men wilt instappen of niet. Er dient dus altijd een uitspraak over gedaan te worden.

8.3.3.5 Verantwoording

Wat de verantwoording voor de genomen beslissingen betreft, verwijzen de meeste respondenten naar het **beslissingsproces** en de verschillende **beslissingsorganen** van Welzijnszorg Kempen (supra 8.3.3.4.1). Daarnaast zijn de verslagen van de raad van bestuur en de algemene vergadering, net zoals het meerjarenplan en de jaarverslagen beschikbaar op de website van Welzijnszorg Kempen, bovendien worden deze verslagen ook nog eens doorgestuurd. Daarnaast is men volgens decretale bepalingen verplicht om de beslissingen te publiceren op de website van de maatschappelijke zetel, in dit geval Turnhout. Bovendien zou er volgens een respondent een gemotiveerd dossier opgemaakt worden:

"Er wordt ook een dossier voorbereid vanuit Welzijnszorg Kempen, met motivatie voor kosten, afwegingen voor- en nadelen, een gemotiveerd dossier. Dat wij kunnen gebruiken om naar de vaste bureaus te brengen om de besluiten die nodig zijn te ontlokken." (Interview 2)

De meeste respondenten vermelden dat informatie makkelijk en goed beschikbaar is. Er zou in alle dossiers een grote **openheid** gehanteerd worden. Toch vermeld een respondent dat de transparantie afgenomen is, sinds er slechts 15 bestuurders mogen zijn:

„[...] dus niet elk lokaal bestuur is zelf rechtstreeks vertegenwoordigd is in raad van bestuur. Hierdoor is besluitvorming minder transparant, komt minder snel tot bij ons, is minder duidelijk. Men

////////////////////////////////////

De grootste uitdaging binnen Welzijnszorg Kempen is het besturen van een samenwerkingsverband met 27 lokale besturen door slechts **15 bestuurders**: *“De welzijnsvereniging wordt bestuurd door een raad van bestuur. De raad van bestuur van de welzijnsvereniging telt 15 bestuurders”* (Art. 27 statuten Welzijnszorg Kempen). Het beleid voor 27 lokale besturen wordt met andere woorden bepaald door 15 vertegenwoordigers. Zoals reeds vermeld (supra 8.3.2.3) kan dit een effect hebben op het eigenaarschap. Door in het verleden 27 besturen te betrekken was er sprake van een coöperatieve structuur, met een goed gevoede discussie door alle besturen. Nu zou het steeds moeilijker worden om grote beleidsvraagstukken op te lossen en iedereen daarin te betrekken. Toch probeert men zoveel mogelijk betrokkenheid en terugkoppeling te voorzien in de diverse organen (supra 8.3.3.4.1). In het kader van ‘Reïnventing Welzijnszorg Kempen’ stellen ze zich dan ook de vraag hoe ze die betrokkenheid, eigenaarschap en feedback kunnen versterken. Daarnaast zou er ook sprake zijn van een ongelijkheid tussen Welzijnszorg Kempen als welzijnsvereniging en de IOK als intercommunale wat betreft presentiegeld voor de leden van de raad van bestuur. Dit is namelijk niet toegestaan binnen Welzijnszorg Kempen, terwijl dit wel het geval is bij de IOK:

“Het gaat niet om de centen, wij hebben proactief gesteld om daar geen ongelijkheid in te krijgen, dat geen enkele bestuurder presentiegeld kan krijgen, maar ongelijkheid vind ik niet juist. Waarom kan het wel in een intercommunale en niet in een welzijnsvereniging, doe het dan overal niet.”
(Interview 7)

Daarnaast zijn er ook moeilijkheden verbonden aan de **integratie van het OCMW en de gemeenten**. Volgens de respondenten heeft dit zowel een positieve als negatieve invloed op de werking van Welzijnzorg Kempen. Het negatieve heeft te maken met het feit dat de vrees ontstaat dat het welzijnsluik wat zal verwateren en er onvoldoende voeling zal zijn met de welzijnspraktijk, doordat er veel meer materies in het spel komen.

*“Interviewer: Hebben algemeen directeurs van gemeenten dan minder voeling met de praktijk?
Respondent: Ja, als ik voor mezelf spreek is dat wel zo. Ik kom van een gemeente en dat is anders,
het domein is breder, waardoor je minder in detail kan gaan.” (Interview 2)*

Het positieve is hier echter aan verwant, aangezien er op deze manier samengewerkt kan worden met andere beleidsdomeinen en sectoren om zo te komen tot een geïntegreerd lokaal sociaal beleid.

Ten tweede wordt er gewezen op de **discrepantie tussen theorie en de praktijk**. Twee respondenten vermelden dat mensen die in de praktijk staan niet de tijd hebben om zich bezig te houden met doornemen van wetenschappelijke studies, maar dat diegene die beslissingen nemen, niet altijd voldoende voeling hebben met de praktijk:

“Daar loopt het soms wel mis. Je zou eigenlijk praktijkervaring op moeten doen vooraleer beleid uit te schrijven. Sommige zaken werken niet in de praktijk, ze moeten toepasbaar zijn. Mensen moeten goed ondersteund worden en niet met ballast volgepropt worden. Cijfers en onderzoeken zijn belangrijk, maar een maatschappelijk werker moet zijn energie in zijn cliënt steken.” (Interview 4)

////////////////////////////////////

De voeling met de praktijk is belangrijk om een goede vertaalslag te kunnen maken naar de eigen organisatie: *“Kennis is alleen belangrijk als die in de praktijk kan omgezet worden en praktijk heeft nood aan voeding.”* (Interview 3)

Volgens het meerjarenplan (Welzijnszorg Kempen, 2019c, p.47) zou Welzijnszorg Kempen ook meer aandacht moeten besteden aan de eigen **marketing**, de externe communicatie. In de huidige context wordt men geconfronteerd met een toegenomen kritische ingesteldheid t.o.v. de werking van Welzijnszorg Kempen en de nood aan meer verduidelijking. Welzijnszorg Kempen zou op dit vlak professioneler willen worden door te werken met duidelijk Kritische Prestaties Indicatoren (KPI's) en doelstellingen met een goede rapportage:

“Welzijnszorg Kempen levert goed en fundamenteel belangrijk werk, maar kan dit niet altijd even goed vertalen naar een lokaal beleid. Het wordt ervaren als een noodzaak dat dit wel op een goede manier gaat gebeuren. De werking van Welzijnszorg Kempen moet zichtbaar worden voor de buitenwereld. Welzijnszorg Kempen mag trots zijn op wat het allemaal realiseert.” (p.47)

Daarnaast werd er ook gewezen op de mogelijke **breuklijn** tussen problemen/uitdagingen waarmee de **verschillende besturen** geconfronteerd worden. Dit kan verschillen naargelang de grootte van de gemeenten, maar ook de aard van de gemeente, landelijk of eerder stedelijk. Zo zouden stedelijkere besturen met andere vragen zitten, hebben zij een sterker en uitgebreider ambtelijk apparaat, vragen ze meer snelheid in het afhandelen van zaken, en zijn ze betrokken in heel wat overlegstructuren tussen centrumsteden. Toch wordt dit door sommige respondenten ook gezien als een kans om van elkaar te leren:

“Maar daar kan ook kracht uitkomen. En ik hoop dat we daar opportuniteiten gaan krijgen en dat we voor een stuk die know how uit de stedelijke context mee gaan kunnen gebruiken op regionaal niveau. [...] ik denk dat we van die kennis van dat stedelijk ambtelijk apparaat gebruik moeten maken voor kruisbestuiving in onze regio.” (Interview 7)

“Maar ik denk dat we daar wel goede stappen in zetten. Door vooral te gaan connecteren, elkaar begrijpen, uitdagingen begrijpen, begrip opbrengen voor elkaars standpunt, vooral door in gesprek te gaan.” (Interview 6)

Daarnaast wordt er ook nog gewezen op de volgende uitdagingen: de toekomstige regioafbakeningen en de toenemende planlast.

8.3.4 Effecten/voordelen van het samenwerkingsverband

De effecten of voordelen die een goede samenwerking kunnen teweegbrengen worden onderverdeeld in drie niveaus: de effecten voor het samenwerkingsverband in zijn geheel, de effecten voor het lokaal bestuur op zich, en de effecten op regionaal niveau die de grenzen van het samenwerkingsverband overschrijden.

////////////////////////////////////

8.3.4.1 Samenwerkingsverband in zijn geheel

De meeste effecten die vermeld werden door de respondenten kunnen ondergebracht worden onder de noemer ‘het samenwerkingsverband als **platform**’. Door de respondenten werd voornamelijk gewezen op het feit dat het samenwerkingsverband het mogelijk maakt om een *sterkere stem* te zijn naar andere steden toe, zoals Antwerpen, maar ook naar andere overheden toe. Dit maakt het mogelijk om problematieken beter aan te kaarten en beleidsmatig door te wegen: *“Het signaal rond een bepaalde problematiek is groter als je het samen kan geven vanuit het samenwerkingsverband met 27, dan het alleen te doen.”* (Interview 2). Welzijnszorg Kempen stipt dit ook aan in het eigen meerjarenplan (Welzijnszorg Kempen, 2019c, p.8) door het samenwerkingsverband te zien als een vertegenwoordiger van de regio bij hogere overheden.

Daarnaast is Welzijnszorg Kempen ook een goed platform voor het *uitwisselen van kennis en informatie*. De diensten in de praktijk (onthaalouders, buitenschoolse kinderopvang, sociale dienst, etc.) dienen gevoed te worden met kennis en Welzijnszorg Kempen speelt hierin een belangrijke rol, door als samenwerkingsverband een netwerk aan actoren te hebben, zoals het VVSG. Bovendien wordt er ook onderling, tussen lokale besturen kennis uitgewisseld. Dit is vooral interessant bij dienstverlening of projecten waar niet alle lokale besturen in betrokken zijn, zo wordt iedereen toch op de hoogte gehouden. Bovendien worden er ook regelmatig sprekers uitgenodigd om toelichting te komen geven over specifieke thema's, zoals gehandicaptenzorg.

Bovendien wordt het samenwerkingsverband ook gezien als een middel om bepaalde *dienstverlening* en projecten te organiseren, zoals gezinszorg en rolmobiel. Op die manier bieden ze ondersteuning aan de lokale besturen, zodat zij zich met hun kernactiviteit kunnen bezighouden.

Er wordt ook vermeld dat Welzijnszorg Kempen een belangrijke rol speelt in het sensibiliseren, het creëren van een overlegtafel en een goede coördinatie.

Daarnaast heeft het samenwerkingsverband ook een positieve invloed op de **capaciteit**. Welzijnszorg Kempen bundelt de krachten om op deze manier een sterkere positie te hebben bij de verdeling van de middelen in de Kempen, waar ze vaak moeten opbotsen tegen Antwerpen. Daarnaast zorgt het samenwerkingsverband er ook voor dat subsidieaanvragen ingediend kunnen worden, dat er personeelsleden kunnen aangeworven worden, en middelen gepoold kunnen worden om projecten in te dienen.

8.3.4.2 Lokale besturen

Een aantal voordelen die besproken werden bij het samenwerkingsverband in zijn geheel, hebben natuurlijk hun uitwerking binnen de lokale besturen op zich.

In de eerste plaats heeft het bundelen van krachten binnen Welzijnszorg Kempen een positieve invloed op de **capaciteit** van de lokale besturen op zich. Middelen die lokale besturen ontvangen zijn vaak niet toereikend voor het aanwerven van personeel, maar door deze middelen te poolen wordt dit wel mogelijk gemaakt, zoals hierboven reeds vermeld werd. Hierdoor biedt Welzijnszorg Kempen de nodige

[illegible]

ondersteuning en ontlasting aan lokale besturen, zodat zij met hun eigen capaciteit optimaal hun kernactiviteiten kunnen uitoefenen:

“Welzijnszorg Kempen is een belangrijke organisatie voor ons, ze geven ondersteuning. Hun model van consumentenkrediet en collectieve vind ik zeer goed, dat is een juriste, die komt hier te velde, die neemt dossiers over, en die ondersteunt onze maatschappelijke werkers en dat is hetgeen wat wij nodig hebben. Expertise om cliënteel optimaal te kunnen helpen en dat die hulpverlener die maatschappelijk werker niet opbrandt.” (Interview 4)

Deze ondersteuning in capaciteit leidt er finaal toe dat lokale besturen een betere dienstverlening kunnen aanbieden aan hun cliënten. De ondersteuning zorgt niet alleen voor een ontlasting, maar garandeert ook continuïteit, in tijden van ziekte of verlof.

Daarnaast zorgt Welzijnszorg Kempen als platform ook voor kennis- en informatie-uitwisseling (supra 8.3.4.1), wat ten goede komt aan de **deskundigheid** van de lokale besturen op zich.

8.3.4.3 Regionaal

De regionale effecten uiten zich op twee manieren. Ten eerste leren buurgemeenten van elkaar door het **uitwisselen van best-practices**. *“Als uw gebuur zijn zaken goed op orde heeft, ga je daar van leren en naar kijken, hoe doen ze het daar. Welzijnszorg Kempen is ook al mosterd gaan halen in Limburg²³”* (Interview 4). Het uitwerken van goede degelijke praktijken heeft dus een impact op omliggende gemeenten. Ten tweede wordt er ook verwezen naar een mogelijke **instroom of aanzuig effect**. Indien er binnen Welzijnszorg Kempen een goede dienstverlening op poten is gezet, zoals noodwoningen, zou het kunnen voorkomen dat de sociale problematiek zich naar deze gemeenten zal verplaatsen, vanuit andere gemeenten, ten nadelen van de eigen burgers.

²³ De respondent verwijst hier naar Welzijnsregio Noord-Limburg

“Als een dienstverlening hier heel goed georganiseerd is, bijvoorbeeld: samenwerking rond noodwoningen, zou dat een effect kunnen hebben, cliënten van buiten de regio van het samenwerkingsverband die hier terecht komen. Waardoor woningen bezet zijn, ten nadelen van eigen cliënten in de regio.” (Interview 2)

Dit kan zowel positief als negatief ervaren worden, aangezien andere regio's hierdoor ontlast kunnen worden.

8.3.5 Bestaande structuren op het gebied van het lokaal sociaal beleid

In het onderzoek werd er ook gevraagd naar de invloed van de verschillende structuren die er reeds bestaan op het vlak van het lokaal sociaal beleid, zoals de huizen van het kind en de LOGO's, op de werking van het eigen samenwerkingsverband.

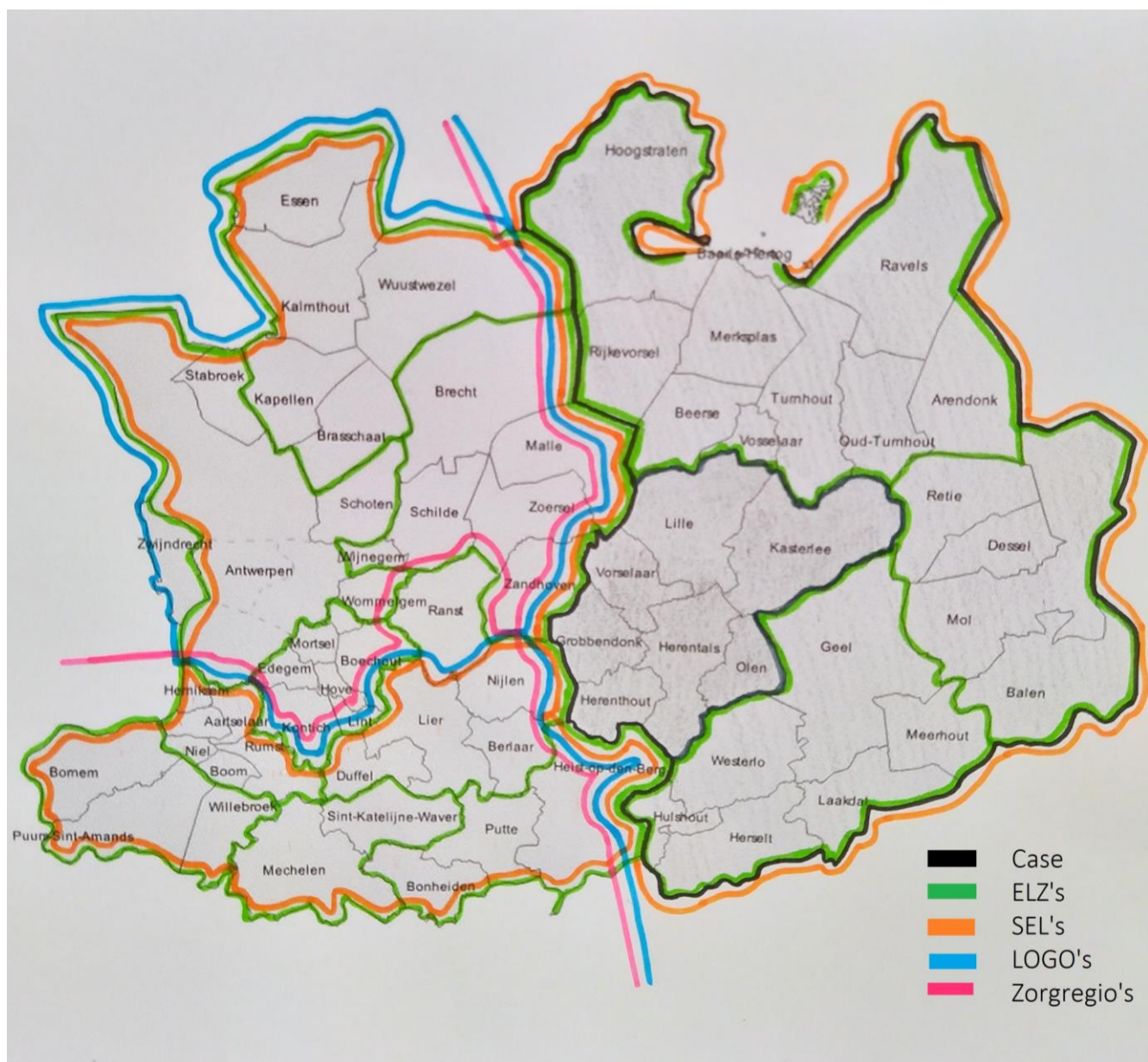
Alle respondenten zijn het er over eens dat al deze verschillende structuren zorgen voor een enorme **complexiteit** binnen het zorglandschap. Er wordt gesproken over een verrommeling, verschillende partners, verschillende domeinen, verschillende schaalgroottes, onduidelijk overzicht, enz. Hier wordt er ook verwezen naar Vlaanderen die hierin een grote rol in heeft:

“Vlaanderen speelt daar zelf wel een moeilijke rol in. De Vlaamse overheid legt vaak verplichtingen op, bijvoorbeeld de eerstelijnszones, ze verplichten een bepaalde regio of een bepaald aantal inwoners en dat is niet altijd hetzelfde voor alle projecten. Er worden andere inwonersgrenzen gesteld en dat is niet bevorderlijk om het aantal samenwerkingsverbanden te rationaliseren.”
(Interview 2)

Ondanks deze complexiteit geven de meeste respondenten wel aan dat het niet echt een invloed heeft op de werking van Welzijnzorg Kempen. Die structuren bestaan naast elkaar. Het enige waar men rekening mee probeert te houden is om bij toekomstige samenwerkingen geen nieuwe structuren meer op te richten, maar dit in te passen in reeds opgerichte samenwerkingsverbanden.

Figuur 7 geeft de provincie Antwerpen weer waar een aantal van deze structuren zijn op aangeduid, de eerstelijnszones, SEL's, LOGO's en de zorgregio's.

[illegible]



Figuur 7 - Provincie Antwerpen met aanduiding van Welzijnszorg Kempen, ISOM, eerstelijnszones, SEL's, LOGO's en Zorgregio's

Het is voor de meeste respondenten nog niet duidelijk hoe Welzijnszorg Kempen in deze evolutie van regioafbakeningen zal passen. De gemeenten zitten namelijk verspreid over vier verschillende eerstelijnszones: regio Turnhout, Middenkempen, Balen-Dessel-Mol-Retie, en Zuiderkempen. Ook binnen Welzijnszorg Kempen is het dus nog zoeken naar de ideale structuur om zaken aan te pakken. De meeste respondenten zijn wel voorstander van een grotere schaal, met behoudt van lokale dienstverlening en ondersteunend voor de lokale besturen en geen belasting:

"Je kan grotere organisaties bouwen, je kan dat verder professionaliseren en formaliseren, maar je moet bepaalde zaken die organisch goed in elkaar zitten, dat je dat ook behoudt en goed kan ondersteunen, als organisaties te groot worden moet je er over waken dat de operationaliteit ten velde goed zit en ondersteuning naar mensen ten velde goed zit." (Interview 4).

Toch is het voor veel respondenten moeilijk om te zeggen wat nu de ideale grootte van een samenwerkingsverband is. Wel zou het belangrijk zijn om niet alleen te kijken naar cijfermatige gegevens, aantal inwoners, maar om *“gelijkwaardige en eenvormige clusters te vormen, zodat er een afgestemd beleid gevoerd kan worden. Regio's die gelijkstromen wat betreft het beleid”* (Interview 6).

Toch vinden een aantal respondenten de schaalgrootte van Welzijnszorg Kempen te groot en dit heeft vooral te maken met het eigenaarschap dat hierdoor kan afnemen, doordat niet iedereen mee aan het stuur zit. De gemeenten binnen Welzijnszorg Kempen werken onderling namelijk ook samen op andere niveaus, zoals het niveau van de eerstlijnszone, politiezone, subregio's (ISOM – infra 8.4). Belangrijk hierbij is dat ook de relatie tussen de lokale, subregionale en regionale schaal niet verloren mag gaan. Bovendien bestaat het risico dat lokale besturen te ver van elkaars realiteit komen te liggen, waardoor er onbegrip zou kunnen ontstaan.

8.3.6 Conclusie

Welzijnszorg Kempen, als welzijnsvereniging, is het oudste samenwerkingsverband en verenigt 27 OCMW's, wat het ook het grootste samenwerkingsverband maakt binnen dit onderzoek. Welzijnszorg Kempen neemt het lokale niveau ook als uitgangpunt, enkel indien lokale besturen niet daadkrachtig genoeg zijn, zal er gekeken worden om dienstverlening op het subregionale (vb.: ISO) of regionale (Welzijnszorg Kempen) te organiseren. De noden en wensen van de lokale besturen zijn dus ook hier het de basis voor de aangeboden dienstverlening of projecten. Daarnaast kan Welzijnszorg Kempen ook zelf initiatieven aandragen, komen er zaken naar boven op de conferentie van burgemeesters of het streekplatform, of bepaalde zaken zijn historisch gegroeid. Welzijnszorg Kempen probeert steeds voldoende kritische massa te vinden voor dienstverlening of projecten, maar ook hier kunnen ze steeds zelf beslissen om deel te nemen of niet.

De voornaamste voorwaarde om toe te treden tot het samenwerkingsverband is de **meerwaarde** die het opbrengt voor de eigen gemeente. Volgens de respondenten creëert Welzijnszorg Kempen de nodige capaciteit om dienstverlening aan te bieden wat individueel niet mogelijk zou zijn. Voor grotere gemeenten bevindt de meerwaarde zich eerder op beleidsmatig niveau, doordat zaken aangekaart kunnen worden op een hoger niveau (Vlaanderen). Het **samenwerkingsproces in het verleden**, de verkenningssperiode, de verbredingsperiode, en de verdieppingsperiode, maakt dat Welzijnszorg Kempen vandaag de dag een sterk samenwerkend team is. Wat de **democratische legitimiteit** betreft, zit Welzijnszorg Kempen van de vier cases in een uitzonderlijke positie. Welzijnszorg Kempen telt 27 leden, maar slechts 15 daarvan mogen deel uit maken van de raad van bestuur. Volgens bepaalde respondenten zou dit kunnen zorgen voor beperkt gevoel van eigenaarschap en dus een beperking van de democratische legitimiteit. Toch probeert Welzijnszorg Kempen de betrokkenheid zo hoog mogelijk te houden door een sterke bottom-up werking,

////////////////////////////////////

de vertegenwoordiging van de lokale besturen in de diverse beslissingsorganen en de verschillende intervisie- en overlegmomenten.

De governance van een samenwerkingsverband begint bij het bepalen van de richting en meer bepaald de missie en de visie: de uitbouw van een sterk lokaal sociaal beleid, het stimuleren van (sub)regionale samenwerking, bijdrage aan de uitbouw van een degelijk netwerk. Op het niveau van Welzijnszorg Kempen (regionaal) is er voornamelijk sprake van beleidsmatige samenwerking, namelijk de besluitvorming. Op het niveau van de lokale besturen gaat het eerder over de operationele kant, het aanbieden van dienstverlening aan de burger. In het uitvoeren van deze missie en visie vinden twee respondenten het geen slecht idee dat de regierol steeds meer in de handen van de lokale besturen terecht komt, maar het is een constante evenwichtsoefening met het uitoefenen van de actorrol. Bovendien wordt er ook hier door een aantal respondenten gewezen op de nood aan de nodige middelen om deze regierol naar behoren te kunnen uitoefenen. Daarnaast zijn de lokale besturen en Welzijnszorg Kempen gebonden aan verschillende decreten, statuten, het meerjarenplan, etc.

Om deze missie en visie tot een goed einde te brengen, beschikt Welzijnszorg Kempen over verschillende middelen:

- **Personeel:** Welzijnszorg Kempen heeft eigen personeel (payroll), maar wordt ook ondersteunt door de IOK op personeel en logistiek vlak: er worden een 3-tal personeelsleden vanuit het IOK gedetacheerd naar Welzijnszorg Kempen en er wordt gebruik gemaakt van de ICT-dienst van het IOK.
- **Informaticasysteem:** binnen Welzijnszorg Kempen zou er geen sprake zijn van een gezamenlijk ICT-systeem.
- **Organisatiestructuur:** de structuur van Welzijnszorg Kempen wordt omschreven als een netwerk, waarbij lokale besturen hun autonomie behouden. Er zou hierbij in mindere mate sprake zijn van een hiërarchie.
- **Organisatiecultuur:** de cultuur is volgens de respondenten belangrijk, maar als lokaal bestuur lijken ze verder af te staan van de cultuur die er leeft binnen Welzijnszorg Kempen.
- **Financiën:** het grootste deel van de inkomsten van Welzijnszorg Kempen bestaat uit subsidies, gevolgd door diverse zaken en cliëntenbijdragen.
- **Communicatie:** de meeste interne communicatie verloopt via de beslissingsorganen, de verslaggeving en via e-mail. Daarnaast is er ook sprake van stuurgroepen, infomomenten en studiedagen. De externe communicatie gebeurt voornamelijk door de lokale besturen zelf, de website van Welzijnszorg Kempen en occasioneel het tijdschrift van de IOK.
- **Huisvesting:** Welzijnszorg Kempen bevindt zich in Geel. Er wordt gewerkt met zitdagen in de lokale besturen zelf.

Ook binnen Welzijnzorg Kempen heerst het gevoel dat er geen inperking is van de **autonomie**. De operationele aansturing van bepaalde dienstverlening gebeurt in de lokale besturen zelf, ze hebben vrij de

[illegible]

keuze om dienstverlening af te nemen of niet, en om uit het samenwerkingsverband te stappen. Daarnaast lijkt het voor sommigen wel logisch om een deel van de autonomie af te staan, in ruil voor de voordelen die hier aan gekoppeld zijn zoals een betere dienstverlening. Wat deze autonomie betreft, is Welzijnszorg Kempen ook afhankelijk van de Vlaamse overheid, vooral wat betreft subsidies. Daarnaast wordt er ook verwezen naar kaders en regels, en beleidsbeslissingen uitgevaardigd door de Vlaamse overheid. De wisselwerking met de Vlaamse overheid zou goed verlopen door de goede contacten en de vertegenwoordiging in de *task force* van het streekplatform. Tot slot is Welzijnszorg Kempen ook afhankelijk van het IQK.

Op welke manier **participeren** de lokale besturen nu in Welzijnszorg Kempen. Doordat de raad van bestuur van Welzijnszorg Kempen slechts uit 15 leden bestaat, kan het gevoel van betrokkenheid en participatie bij bepaalde lokale besturen afnemen. De lokale besturen zijn daarentegen wel vertegenwoordigd in de algemene vergadering waar onder andere het meerjarenplan en de jaarrekening aan bod komen. Daarnaast probeert Welzijnszorg Kempen, door het netwerkmodel dat ze hanteren, iedereen op gelijke voet te behandelen en iedereen evenveel inbreng te garanderen. Naast de officiële beslissingsorganen probeert men op regelmatige tijdstippen overleg te voorzien met de lokale besturen. Wat de governor betreft, wordt er voornamelijk naar de rol van de directeur verwezen, die wordt omschreven als flexibel, doelgericht en een verbindingsfiguur. Hij zou de spil zijn binnen het samenwerkingsverband, die niet alleen coachend optreedt, maar soms ook operationeel bijspringt. Daarnaast wordt er ook verwezen naar de voorzitter die onder andere vergaderingen leidt en de beleidsrichting mee bepaalt. Bij het nemen van beslissingen wordt er ook binnen Welzijnszorg Kempen niet met een formele stemming gewerkt, maar probeert men in consensus te beslissen, al kan dit proces wat langer duren door de vele meningen die men dient te verzoenen. De mate van participatie kan verschillen doordat lokale besturen niet vertegenwoordigd zijn tijdens vergaderingen of door bepaalde dienstverlening niet af te nemen.

Wat de **verantwoording** van beslissingen betreft, wordt er binnen Welzijnszorg Kempen verwezen naar het algemene beslissingsproces, de beslissingsorganen, de beschikbaarheid van documenten op de websites, het doorsturen van verslagen en het opmaken van een gemotiveerd dossier. Informatie is goed beschikbaar, maar door het beperkt aantal bestuurders dat mag zetelen in de raad van bestuur zou de informatie minder snel tot bij de lokale besturen geraken. Wel is het zo dat bijkomende informatie altijd kan opgevraagd worden.

Wat de kritische succesfactoren betreft, wordt er door de respondenten verwezen naar het belang van betrokkenheid en engagement van de lokale besturen, de nood aan vertrouwen in het samenwerkingsverband, maar ook onderling, de nood aan een leiderschapspersoon die alle belangen stroomlijnt en het belang aan communicatie.

Voor Welzijnszorg Kempen wordt de grootste valkuil gelinkt aan het beperkt aantal bestuurders (15). Dit zou een aantal negatieve neveneffecten kunnen hebben zoals een gebrekkig eigenaarschap bij de lokale besturen. Naar de toekomst toe wil Welzijnszorg Kempen zich dan ook inzetten om de betrokkenheid, eigenaarschap en feedback te versterken. Ten tweede wordt er verwezen naar de integratie van OCMW's en

////////////////////////////////////

gemeenten. Enerzijds zou dit kunnen zorgen voor een verwatering van het welzijnsluik, maar anderzijds kan er op deze manier wel samengewerkt worden met andere beleidsdomeinen en sectoren. Binnen Welzijnszorg Kempen wordt er ook verwezen naar de kloof tussen theorie en praktijk, doordat er niet altijd voldoende voeling is met het werkveld. Daarnaast wordt er ook verwezen naar de nood aan marketing en de breuklijn tussen de problemen/uitdagingen waarmee grote en kleine besturen geconfronteerd worden.

Daarnaast werd er ook gevraagd naar de effecten en voordelen die het samenwerkingsverband kan creëren. Wat betreft het **samenwerkingsverband** in zijn geheel werd er voornamelijk verwezen naar de platformfunctie. Het samenwerkingsverband heeft als geheel een sterkere stem, niet alleen naar andere overheden, maar voor Welzijnszorg Kempen ook naar grotere steden zoals Antwerpen. Daarnaast wordt er binnen het samenwerkingsverband kennis- en expertise uitgewisseld, kan er meer dienstverlening aangeboden worden en is er sprake van een grotere capaciteit door het bundelen van krachten, het delen van personeelsleden en het inspelen op subsidieoproepen. Daarnaast biedt het samenwerkingsverband ook heel wat voordelen voor de **lokale besturen** op zich. In de eerste plaats heeft het bundelen van krachten een positieve invloed op de capaciteit van de lokale besturen zelf, doordat zij ondersteund en ontlast worden en hun eigen capaciteit aan hun kernactiviteiten kunnen besteden. Finaal zorgt dit voor een betere dienstverlening. Tot slot werd er ook verwezen naar een aantal **regionale effecten**, doordat buurgemeenten leren van elkaar, goed uitgewerkte praktijken een impact hebben op omliggende gemeenten en het mogelijke instroom of aanzuigeffect uit andere gemeenten die niet tot het samenwerkingsverband behoren.

Tot slot werd er ook gevraagd naar de bestaande structuren op het vlak van lokaal sociaal beleid. De respondenten spreken zich uit over de toegenomen complexiteit door diverse partners, domeinen, schaalgroottes, etc. Toch zou dit geen invloed hebben op de werking van Welzijnszorg Kempen, maar zorgt men er wel voor dat men voor toekomstige samenwerking geen nieuwe structuren meer opricht. Ook voor Welzijnszorg Kempen is het niet duidelijk hoe ze in de evolutie van de regioafbakeningen zullen passen. De meeste respondenten zijn wel voorstander van een grotere schaal, maar aan de andere kant wordt er getwijfeld of de schaal van Welzijnszorg Kempen niet te groot is. Ook hier wordt er aangegeven dat er voor de regioafbakening verder gekeken moet worden dan cijfermatige gegevens, zoals het aantal inwoners.

8.4 INTERGEMEENTELIJKE SAMENWERKING OCMW'S MIDDENKEMPEN (ISOM)

8.4.1 Casebeschrijving

Vooraleer we overgaan tot de beschrijving van de resultaten m.b.t. het centraal conceptueel kader, wordt er eerst wat informatie gegeven over ISOM in het algemeen.

8.4.1.1 Algemeen

ISOM werd opgericht in 1988 onder impuls van de OCMW-maatschappelijk werkers. In 2001 werd ISOM officieel opgericht als feitelijke vereniging zonder rechtspersoonlijkheid. ISOM is een samenwerking tussen 7 OCMW's: Grobbendonk, Herentals, Herenthout, Kasterlee, Lille, Olen en Vorselaar (ISOM, 2019a). ISOM is ook wel een subregio binnen het samenwerkingsverband Welzijnszorg Kempen (supra 8.3) en komt overeen met 1 van de 4 eerstelijnszones binnen de provincie Antwerpen. ISOM is werkzaam over een gebied van 104.449 inwoners.

In 2017 werd de projectvereniging Neteland opgericht en in 2019 hebben vijf leden van ISOM er voor gekozen om ISOM te laten inkantelen in Neteland. Sindsdien wordt er niet meer gesproken over ISOM, maar **Neteland Welzijn en Zorg**. Neteland is de spiegelvereniging van ISOM die de gemeenten verenigt, met focus op een meer algemeen beleid, Neteland Welzijn en Zorg focust op de welzijnsthema's:

“Door de integratie van gemeente en OCMW zou het naast elkaar laten bestaan van beide een gemiste kans zijn vanuit de ambitie op lokaal vlak de stap te zetten naar een integraal beleid. De complementariteit van een meer algemeen beleid in een gemeente en een specifieke focus op doelgroepen in een OCMW is ook op regionaal niveau versterkend.” (Vorselaar, 2019, p.48)

De gemeenten Lille en Kasterlee hebben er echter voor gekozen om niet in de stappen in dit nieuw samenwerkingsverband en nemen louter dienstverlening af m.b.t. welzijn en zorg. Voor deze samenwerking werd een samenwerkingscharter opgesteld. Ze nemen wel deel aan de beleidsgroep “welzijn en zorg” voor de projecten waarin zij participeren (Vorselaar, 2019, p48).

De resultaten in dit punt zullen voornamelijk de situatie van ISOM weergeven zoals deze was voor het ontstaan van Neteland Welzijn en Zorg. Waar mogelijk en wenselijk wordt er een vergelijking gemaakt met Neteland Welzijn en Zorg.

De samenwerking binnen ISOM is ontstaan vanuit de hoofden/maatschappelijk werkers van de sociale diensten van de zeven gemeenten, die eerder samenwerkten op collegiaal vlak. Zij kwamen op geregelde tijdstippen samen om aan intervisie te doen en ervaringen uit te wisselen. Op basis van de vaststellingen en noden die uit deze samenwerking naar boven kwamen, de nood aan een juridische en tewerkstellingsdienst, is ISOM ontstaan. ISOM stelt volgende doelstelling voorop: *“ISOM organiseert diensten en activiteiten die de aangesloten OCMW's ondersteunen in hun opdracht 'elke inwoner een leven te laten leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid'. ISOM biedt haar dienstverlening lokaal aan en*

////////////////////////////////////

steeds op vraag van de betrokken OCMW's" (ISOM, 2019b). De missie en visie worden uitgebreider besproken in 8.4.3.1 (infra).

ISOM voorziet hiervoor in heel wat publieke dienstverlening, zoals het sociaal verhuurkantoor, vrijwilligerswerk, rechtshulp, en tewerkstelling en opleiding (ISOM, 2019c). ISOM zet verder ook in op een aantal specifieke opdrachten in het kader van het decreet lokaal sociaal beleid, zoals het GBO waar recent een project voor is ingediend, en het huis van het kind:

“De laatste twee jaar voelen we meer de ambitie, om te gaan kijken naar bijvoorbeeld dat GBO waar nu ook een project op ingediend is, meer inzetten op gemeenschappelijkheid. Als je kijkt naar concepten zoals sociaal huis of GBO, dan kom je dichterbij gemeenschappelijke visie ontwikkelen over wat sociaal werk moet zijn en op welke manier je daar mee in de regio aan de slag wilt.”
(Interview 1)

8.4.1.2 Regionaal vs. Lokaal

ISOM is een subregio binnen het grotere Welzijnzorg Kempen (regionaal) en heeft dan ook een kleinere schaal. Deze schaal is nodig om de diensten en projecten die ISOM coördineert, lokaal te kunnen aanbieden:

"[...] maar dan is bovenlokaal denk ik een heel mooie tussenoplossing op iets toch efficiënter, maar ook wendbaarder, kwaliteitsvoller, toch nabijer ook te organiseren." (Interview 3)

De concrete dienstverlening en projecten die aangeboden worden, worden zowel ingegeven door behoeften van onderuit (bottom-up) als opportuniteiten van bovenaf (top-down). Ten eerste bepalen binnen ISOM de **wensen en de noden van de lokale besturen** grotendeels welke dienstverlening en welke projecten er worden opgezet:

"[...] welke thema's spelen er prioritair, [...] afgetoetst binnen sociale diensten, daar is een analyse cijfers opgemaakt en op basis daarvan is er een dossier opgemaakt voor beleidsgroep, waar gekeken wordt welke bekommernissen wij delen. Dat geeft dan aanleiding tot een concreet dossier dat wordt ingediend, of tot een beleidskeuze." (Interview 1)

Volgens een respondent zouden ze binnen ISOM heel voluntaristisch zijn en veel nieuwe kansen zien, maar veel hangt uiteindelijk af van diegene die zich willen engageren voor een project. Doordat er weinig externe subsidies zijn, komt het neer op de lokale besturen die zelf de handen uit de mouwen willen steken. Deze gebrekkige capaciteit zorgt er volgens een respondent ook voor dat er op niveau van ISOM (overkoepelend) weinig beslissingen genomen kunnen worden om nieuwe projecten op poten te zetten, die beslissingen worden allemaal genomen door de lokale besturen, en niet op het niveau van het samenwerkingsverband. Budgettaire is er geen ruimte om iets te doen, behalve wat betreft kleine of dagdagelijkse zaken. Bijkomend dient er wel vermeld te worden dat deze persoon niet verwijst naar de inhoudelijke invulling van reeds lopende projecten, waar er wel veel vrijheden en mogelijkheden zijn.

Een tweede manier om te bepalen op welke dienstverlening er wordt ingezet, is door al dan niet in te spelen op **regionale oproepen of concrete projectoproepen**, waarvoor een specifieke schaalgrootte vereist is.

////////////////////////////////////

Ook binnen ISOM probeert men er zoveel mogelijk naar te streven om alle lokale besturen te laten deelnemen in de projecten of dienstverlening die er wordt aangeboden, maar dat is zeker niet het geval. Een respondent spreekt hier ook wel van “shopgedrag”, daar lokale besturen kunnen kiezen welke dienstverlening ze afnemen of niet. Binnen Neteland Welzijn en Zorg heeft men een fundamenteel andere keuze gemaakt, en wordt er gewerkt met het principe “samen uit samen thuis”. Er wordt in consensus voor dienstverlening en projecten gekozen, waarbij desnoods het ritme van de traagste gevolgd wordt:

De redenen waarom een lokaal bestuur binnen ISOM niet zou deelnemen zijn zeer divers. De voornaamste reden binnen ISOM is het feit dat verschillende lokale besturen reeds in andere samenwerkingsverbanden zitten. Daarnaast kan het ook zijn dat er lokaal geen nood is aan een bepaalde dienstverlening, dat het lokaal bestuur niet voldoende mankracht heeft om aan het samenwerkingsverband deel te nemen of omdat het lokaal bestuur reeds een eigen regeling heeft.

Binnen ISOM waren de antwoorden van de respondenten zeer uiteenlopend. De rollen die worden toegekend aan het lokaal bestuur werden telkens slechts door 1 respondent vermeld. Zo wordt er verwezen naar het lokaal bestuur als **signaalgever**. Impulsen geven aan ISOM van wat er op het eigen terrein en binnen de eigen sociale dienst speelt, welke uitdagingen er zijn en waar hun cliënten tegenaan lopen. Daarnaast is het voor lokale besturen ook belangrijk dat ze **bewaken** dat de eigen **beleidsdoelstellingen** die ze voor ogen hebben, ook nog steeds gerealiseerd worden via het samenwerkingsverband, en beloofde engagementen ook worden waargemaakt. Daarnaast wordt er nog vermeld dat lokale besturen kennis en deskundigheid inbrengen en wegen in de besluitvorming.

Wat zijn nu de voornaamste redenen geweest voor de oprichting van het samenwerkingsverband en het toetreden van de lokale besturen. In wat volgt wordt er een onderscheid gemaakt tussen de meerwaarde voor het lokale bestuur, de samenwerking in het verleden en het waarborgen van de democratische legitimiteit.

Ook binnen ISOM zijn de positieve effecten voor de **capaciteit** de voornaamste meerwaarde van het samenwerkingsverband: *“We kunnen samen meer bereiken dan alleen”* (Interview 1). Het bovenlokale niveau biedt een *schaal/grootte*, waardoor *dienstverlening* efficiënter georganiseerd kan worden:

pagina 113 van 156

“Als je puur lokaal sociaal beleid gaat bekijken, dan heb je een bovenlokaal niveau, en dat is eigenlijk een vertaling van wat je lokaal te weinig op een efficiënte manier kan organiseren, waar je gewoon een efficiëntere constructie bovenlokaal ziet. En dat kan ofwel vanuit een efficiëntieoverweging zijn, dat kan ook vanuit een overweging zijn waar dat je meer slagkracht kan gaan tonen.” (Interview 3)

Sommige gemeenten zijn te klein om bepaalde dienstverlening aan de burger aan te bieden en een antwoord te bieden op alle vragen, zowel op het vlak van middelen (personeel, financiën) als op het vlak van expertiseverwerving. Hierdoor kunnen niet altijd alle domeinen bestreken worden, waardoor het een bewuste keuze is om samen te werken.

Op het vlak van capaciteit wordt er ook verwezen naar de *subsidieaanvragen*. Alleen zijn gemeenten vaak te klein om aan de voorwaarde van het inwonersaantal te voldoen, wat niet het geval is als de aanvraag wordt ingediend op het niveau van het samenwerkingsverband. Bovendien heeft het samenwerkingsverband een coördinator die het voortouw neemt in het schrijven en indienen van projectoproepen, expertise die lokale besturen ook niet altijd in huis hebben.

Daarnaast werd er ook verwezen naar de mogelijkheid tot afstemming tussen naburige gemeenten en het opbouwen van expertise en specialisatie.

8.4.2.2 Samenwerking verleden

Ook voor ISOM was er sprake van collegiale samenwerking tussen de OCMW-maatschappelijk werkers, vooraleer er een formele structuur werd opgericht (supra 8.4.1.1). Zij hadden elkaar gevonden wat betreft de visie over een aantal domeinen. Bovendien toonde deze samenwerking aan dat het bundelen van de krachten een goede formule was om zaken gezamenlijk aan te pakken. Toen de nood voor een juridische en tewerkstellingsdienst ontstond, werd er dan ook een nieuwe structuur op poten gezet:

“Ik denk dat mensen ervaren op een gegeven moment van dit werkt. Dat heeft te maken met de positieve ervaringen die je op doet, we kunnen samen meer bereiken dan alleen, dat heeft te maken met het feit dat je in menselijke relaties elkaar vindt in visie en filosofie. [...] Het is een keten: vanuit goede basisvoorbeelden verder en verder gaan.” (Interview 1)

8.4.2.3 Democratische legitimiteit

Omdat ISOM een feitelijke vereniging is, is er geen raad van bestuur die het samenwerkingsverband aanstuurt. Er is wel een **beleidsgroep** (infra 8.4.3.4.1) waarin de lokale besturen vertegenwoordigd zijn, hetzij door de schepen van welzijn, hetzij door de (adjunct) algemeen directeurs, waar de strategische en beleidsmatige keuzes bepaald worden. De keuzes die hier gemaakt worden, worden echter steeds teruggekoppeld naar de lokale besturen en het zijn nog steeds zij die hun fiat moeten geven over de beslissingen die de beleidsgroep neemt. Op deze manier is er volgens de respondenten een hoge mate van democratische legitimiteit. Daarnaast zijn de lokale besturen ook vertegenwoordigd in de andere bestuursorganen zoals de adviesgroepen, het dagelijks bestuur en de algemene vergadering.

(The following section contains redacted information.)

Volgens drie respondenten kunnen verschillende visies en prioriteiten wel voor wat moeilijkheden zorgen. Volgens twee respondenten kan dit binnen ISOM het geval zijn, omdat er sprake is van ‘shopgedrag’, in die zin dat besturen zelf kiezen of ze een bepaalde dienstverlening afnemen of niet. Dit zou volgens deze persoon geen basis zijn voor fundamenteel vertrouwen, omdat het een vrijblijvend karakter heeft dat veel vragen oproept omtrent betrokkenheid en kosten:

“Het is lastig als een bestuur afhaakt, omdat je dan met minder verder moet, de dienstverlening wordt zo erg versnipperd, waardoor het moeilijk wordt om te zien welk bestuur met wat mee is, dat maakt de werking wel moeilijk. Het is toch een meerwaarde als iedereen mee gaat.” (Interview 6)

Een andere respondent sluit zich aan bij dit laatste. De verschillen uiteten zich niet zozeer op beleidsmatig vlak en de richting die men dient uit te gaan, maar eerder op projectmatig vlak. Onder welke modaliteiten dienen kleinere projecten binnen gemeenten uitgevoerd te worden. De soort gemeente zou hierin een cruciale rol spelen, stedelijk versus uitgestrekt, en deze andere modaliteiten brengen uiteraard andere kosten met zich mee. Hij verwijst hier naar een concreet voorbeeld:

“Het zijn de kleine projecten, buurtkart, sociale mobiele kruidenier, waar nog al eens discussie over is. Het soort gemeente speelt daar wel een rol, welk model moet men dan hanteren. Wij zijn bijvoorbeeld een heel uitgestrekte gemeenten, voor ons zou het beter zijn om een rijdende buurtkar te hebben. Maar andere gemeenten hebben liever een buurtkar die permanent aan het dienstencentrum staat” (Interview 2)

Vanuit zijn ervaring stelt een andere respondent echter vast dat er over zachte thema's, zoals zorg en welzijn, minder politieke discussies ontstaan in vergelijking met hardere thema's waarmee gemeenten geconfronteerd worden. Hij voegt hier aan toe dat er binnen de sector zorg en welzijn vaak sprake is van subsidiegedreven diensten die het financieel gemakkelijk maken om toe te treden en die vaak in het verlengde liggen van taken die lokale besturen al uitoefenen, een opportuniteit die ze zeker moeten benutten.

8.4.3 Governance van het samenwerkingsverband

Als we spreken over de sturing van ISOM zien we dat de stad Herentals hier een prominente rol in speelt wat betreft het personeelsbeheer, in die zin dat zij de samenwerkingsovereenkomsten afsluit met de andere gemeenten. Toch wordt er ook voor een stuk op voet van gelijkheid aangestuurd, door de vertegenwoordiging van de lokale besturen in de verschillende organen en de rol van de lokale besturen in het nemen van beslissingen (supra 8.4.2.3).

8.4.3.1 Missie en visie

ISOM is een feitelijke vereniging zonder rechtspersoonlijkheid (ISOM, 2019a), juridisch gezien houdt dit in dat het gaat om personen of besturen die zich verenigen om een bepaald doel te verwezenlijken (Federale overheidsdienst Justitie, 2019). Door deze samenwerkingsvorm zijn ze ook niet gebonden aan bepaalde

////////////////////////////////////

regels of procedures. Door de rol die Herentals opneemt, zijn de interne diensten wel onderworpen aan hun regels.

De **missie en de visie** van ISOM werd reeds bepaald bij het oprichten van het samenwerkingsverband: *“ISOM organiseert diensten en activiteiten die de aangesloten OCMW’s ondersteunen in hun opdracht ‘elke inwoner een leven te laten leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid’”* (ISOM, 2019b). Ook hier zou de missie en de visie uitgetekend zijn met een zo groot mogelijke betrokkenheid van de deelnemende besturen. Toch hebben de meeste respondenten niet het gevoel dat er een gezamenlijk cultuurgevoel is. In de evolutie naar Neteland zal er niet geprobeerd worden om de 5 verschillende visies op één lijn te krijgen, maar zal men vanuit het overkoepelend oogpunt van Neteland een missie en een visie bepalen:

“Je zit met 5 of 7 gemeenten met elk een eigen cultuur, een valkuil is om in een verregaande samenwerking elkaars cultuur in een bepaalde richting te sturen. [...] Het is beter om te investeren in een duidelijke cultuur voor die vereniging om zo een nieuw verhaal op te bouwen, i.p.v. te proberen om vijf op één lijn te krijgen. Daar zullen we alleen maar veel energie in steken en weinig vat hebben op bestaande historisch opgebouwde realiteiten.” (Interview 1)

De samenwerking binnen ISOM situeert zich ook eerder op **operationeel vlak**, samen diensten organiseren en minder naar het creëren van een gemeenschappelijke visie. Zoals eerder vermeld is ISOM een subregio binnen Welzijnszorg Kempen, Welzijnszorg Kempen als regionaal niveau zou eerder gaan over beleidsgerichte samenwerking, waar ISOM eerder de concrete operationele werking voor zijn rekening neemt, omdat dit niveau dicht bij de burger staat. Toch zou de laatste 10 jaar en voornamelijk door de evolutie naar Neteland, ISOM in een stroomversnelling terecht gekomen zijn waar meer de nood aan een beleidsgerichte samenwerking en gemeenschappelijke visie voelbaar is.

“ISOM was vroeger vooral diensten samen delen en organiseren, de laatste 10 jaar zijn we meer geëvolueerd naar een beleidsgroep, strategie en beleidskeuzen, die we rond zorg en welzijn in de regio maken, bediscussiëren en gezamenlijk naar voren komen.” (Interview 5)

Binnen ISOM bestaat de **regierol** van de lokale besturen er voornamelijk in om de dienstverlening in de eigen gemeenten uit te rollen en in te vullen. Deze invulling kan namelijk verschillen afhankelijk van de aard van de gemeente (stedelijk, landelijk, uitgestrekt, etc.). Daarnaast wijst een respondent erop dat de vorm van regie kan verschillen afhankelijk van de grootte van de gemeente. Het voeren van regie zou in een kleine gemeente vaak bestaan uit het uitwerken van een netwerk, goede contacten leggen, zorgen voor afstemming, tot een gedeelde visie proberen te komen en op deze manier relaties opbouwen. Kleinere gemeenten hebben vaak niet de middelen om convenanten af te sluiten met externe partners die dan dienstverlening overnemen, waardoor regievoeren eerder ligt in het investeren in een intense samenwerking.

8.4.3.2 Management

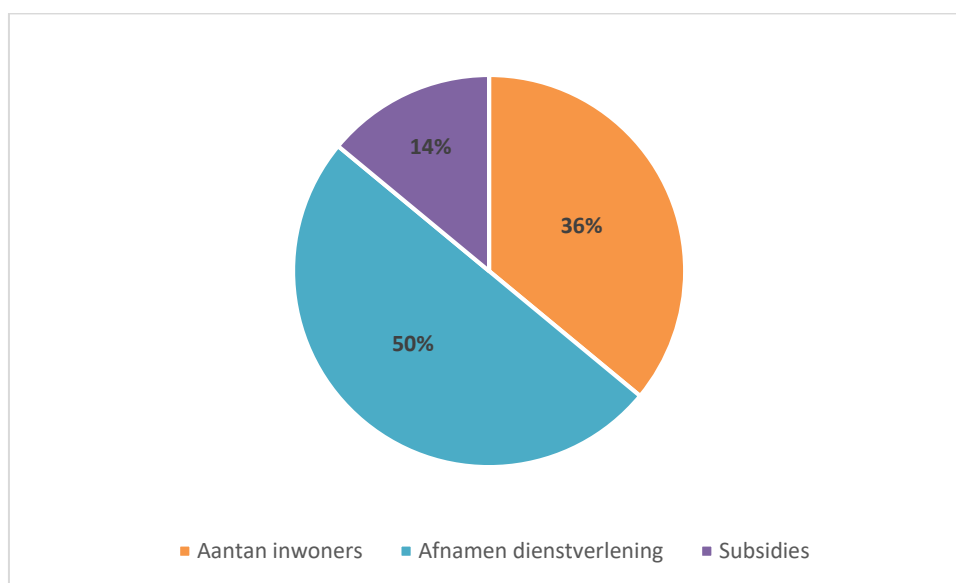
Welke middelen heeft ISOM nu voor handen om het samenwerkingsverband draaiende te houden. Het management wordt besproken aan de hand van 7 factoren:

[illegible]

“Het duurt soms lang vooraleer een beslissing genomen wordt. Er moeten heel wat kanalen gepasseerd worden, en ik heb de indruk dat de cultuur van de OCMW’s gekenmerkt wordt door veel overleg en veel bespreken, is doorgesijpeld naar ISOM.” (Interview 6).

Dit staat echter haaks op de bevindingen dat beslissingen snel zouden verlopen door de organisatiestructuur van een feitelijke vereniging (infra 8.4.3.4.3). Daarnaast, omdat er met zitdagen gewerkt wordt, kan er soms sprake zijn van praktische strubbelingen, doordat het personeel zich telkens dient aan te passen aan de plaatselijke accenten. Naar de toekomst toe wil men hier echter verandering in brengen, door met Neteland een nieuw verhaal te ontwikkelen en een gemeenschappelijke cultuur te ontwikkelen voor de betrokken gemeenten, met een overkoepelende missie en visie.

▪ Financiën



Grafiek 4 - Inkomstenbronnen ISOM

Grafiek 4 geeft een overzicht van de inkomsten van ISOM. Herentals werkt met twee verdeelsleutels. De lokale besturen binnen ISOM betalen een bijdrage afhankelijk van het aantal inwoners (solidariteitsprincipe) en afhankelijk van de dienstverlening die zij afnemen (het aantal uren of dossiers). Dit laatste betreft het grootste inkomen van ISOM, namelijk 50%. Een beperkt aandeel van de financiën (14%) is afkomstig van subsidies. Er zijn wel concrete projecten waar subsidies voor gekregen worden, zoals de regierol sociale economie en het GBO.

Wat betreft het indienen van **projectaanvragen voor het verkrijgen van subsidies** zou de coördinator van ISOM hierin het voortouw nemen. Een projectaanvraag zou voorbereid worden in de beleidsgroep en afgetoetst worden binnen de lokale besturen, van daaruit wordt er een mandaat gegeven aan de coördinator om het project in te dienen. Het is het OCMW van Herentals dat echter de middelen ontvangt

en achteraf ook verantwoording dient af te leggen. De coördinator is met andere woorden diegene die de projecten indient, maar onder de juridische naam van Herentals. Daarnaast zouden er echter ook projecten zijn, zoals sociale tewerkstelling (Art. 60), waar de lokale besturen zelf de middelen voor ontvangen.

Aangezien ISOM zelf een feitelijke vereniging is, dienen zij niet volgens de **BBC** te werken. Eén respondent vermeldt echter wel dat zij hiervoor onder Herentals vallen. Dit houdt in dat het OCMW van Herentals wel volgens de BBC werkt. Zij dienen dan ook te rapporteren rond sociale economie, GBO, etc. in hun meerjarenplan. De andere gemeenten binnen ISOM zijn niet verplicht om die rapportering te doen als ze verwijzen naar de rapportering van Herentals. Voor Neteland wordt er wel toegewerkt naar een eigen BBC.

- **Communicatie**

Wat de **interne communicatie** betreft, verwijzen de respondenten naar de verschillende overlegstructuren die er bestaan (infra 8.4.3.4.1). Er zou echter geen gemeenschappelijk platform of overkoepelende communicatiedienst zijn. Bovendien zou de website ook verouderd zijn. Binnen ISOM is men dan ook voortdurend op zoek naar methoden om het draagvlak en de communicatie te vergroten, ook wat betreft de **externe communicatie**. Voor overkoepelende initiatieven wordt er beroep gedaan op de ondersteunende communicatiedienst van Herentals. Als het lokale projecten betreft, wordt er gecommuniceerd via lokale infobladen en websites van de lokale besturen. Wat de toekomst betreft, werd er voor het communicatiebeleid binnen Neteland reeds een werkgroep samengesteld om de communicatie overkoepelend aan te pakken. Zo zou er gewerkt worden met gemeenschappelijke nieuwsbrieven en een sharepoint.

Volgens een respondent zou ISOM als samenwerkingsverband niet over voldoende ondersteuning beschikken, wat betreft de communicatie. Hierdoor dienen ze vaak terug te vallen op de communicatiedienst van Herentals, wat niet altijd even werkbaar zou zijn:

“Je hebt altijd de invloed van Herentals, over hoe zij het zien en er over denken. Die denken niet vanuit het samenwerkingsverband, maar vanuit de eigen organisatie.” (Interview 4)

- **Huisvesting**

Ook ISOM werkt met zitdagen. De vaste uitvalbasis van het personeel is in de spiegelfabriek van Herentals, maar ze zien cliënten bij de OCMW's of sociale diensten van de lokale besturen zelf. Hier werd eveneens voor geopteerd om die lokale betrokkenheid niet te verliezen.

8.4.3.3 Autonomie

Omwille van het besluitvormingsproces waarbij beslissingen in de beleidsgroep steeds afgetoetst dienen te worden in de lokale besturen zelf, zou de autonomie volgens de meeste respondenten maximaal gegarandeerd worden:

[illegible]

directeurs, coördinator welzijn, etc.). In de beleidsgroep worden onderbouwde en kwaliteitsvolle standpunten ingenomen, die inhoudelijk grondig beargumenteerd worden en financieel geanalyseerd worden. Deze standpunten worden vervolgens teruggekoppeld naar het vast bureau/college van de lokale besturen waar de uiteindelijke beslissingen tot samenwerking genomen worden. De beleidsgroep komt tweemaandelijks samen.

- **Het dagelijks bestuur**

Het dagelijks bestuur verenigt de voorzitter van de beleidsgroep en drie afgevaardigden van de besturen: algemeen directeur of leidend ambtenaar, hoofd van de sociale dienst en een coördinator. Het dagelijks bestuur bereidt de agenda van de beleidsgroep voor en stelt alle handelingen om de normale gang van zaken van de vereniging te verzekeren (ISOM, 2018). Het dagelijks bestuur komt tweemaandelijks samen.

- Een algemene vergadering

De algemene vergadering is toegankelijk voor alle personeelsleden van de betrokken OCMW's en intergemeentelijke diensten enerzijds en alle geïnteresseerde mandatarissen anderzijds. Elk OCMW wordt vertegenwoordigd door maximum 3 leden-vertegenwoordigers. Elke sociale huisvestingsmaatschappij, CAW de Kempen en Welzijnszorg Kempen worden vertegenwoordigd door 1 lid-vertegenwoordiger. De coördinator volgt de vergadering zonder stemrecht. De algemene vergadering spreekt zich onder andere uit over de begroting en de jaarrekening. De algemene vergadering komt twee keer per jaar samen (ISOM 2018).

De **wisselwerking** tussen de politici en de ambtenaren zou goed verlopen. Wel vermeldt één respondent dat er voldoende aandacht moet zijn voor het loyaal uitvoeren van de beslissingen die uiteindelijk genomen worden:

“Er worden beslissingen genomen waar men achteraf vaak op terug komt of iets te fel bevragen dat is niet bevorderlijk voor de werking. Eens een beslissing genomen is moet die ook loyaal uitgevoerd worden.” (Interview 2)

8.4.3.4.2 Governor

De rol van de governor wordt ook binnen ISOM door de respondenten toegewezen aan verschillende actoren.

In de eerste plaats wordt er verwezen naar de rol van de **algemeen directeur van Herentals**. Het OCMW van Herentals heeft een sleutelpositie binnen het samenwerkingsverband. ISOM zit als feitelijke vereniging ook onder zijn bevoegdheid, waardoor hij een zeer prominente rol opneemt, die veel verantwoordelijkheden en extra werklust met zich meebrengt. Ten eerste is de algemeen directeur van in het begin betrokken geweest in het ISOM verhaal. Hij wordt gezien als voortrekker. Herentals is als het ware achter de schermen de motor van het samenwerkingsverband. Herentals zou instaan voor het aanklaarten van nieuwe

////////////////////////////////////

initiatieven, het oplossen van problemen, het bieden van ondersteuning, en ervoor zorgen dat de verschillende lokale besturen gehoord worden:

"Procesbewaking, ervoor zorgen dat alles goed verloopt, benutten van opportuniteiten, ontmijnen en vroeg detecteren van potentiële problemen. Olie van de organisatie, dat heeft ook te maken met het feit dat hij heel de organisatie tot in zijn detail kent. Dit heeft zeker voordelen, maar zou ook een nadeel kunnen zijn omdat je geen vernieuwing in de weg mag staan. Dat geeft ook wel een bepaalde autoriteit, als er een probleem is kloppen ze aan bij Herentals, om zaken op te lossen en samen aan tafel te gaan zitten." (Interview 5)

Ten tweede treedt Herentals op als juridische werkgever van het ISOM-personeel (OCMW Herentals, 2018, p.15). Dit maakt ook dat de algemeen directeur van nature uit de bewaker is van het voortbestaan van het samenwerkingsverband. Doordat de personeelsleden bij Herentals in dienst zijn, creëert dit een financieel kwetsbare positie, indien mensen er willen uitstappen. De meningen van de respondenten zijn verdeeld wat betreft de invloed van Herentals als grootste gemeente en juridisch werkgever in het samenwerkingsverband. Een aantal respondenten had het gevoel dat in de beginperiode de invloed van Herentals nogal sterk was, omdat zij zo een prominente rol innemen. Er werd in het verleden dan ook bewust gekozen om een rechtspersoonlijkheid aan te nemen en een externe voorzitter aan te stellen (niet van Herentals) om aan te tonen dat Herentals zeker niet de macht van de grootste gemeente uitspeelt en het leiderschap niet opeist:

“Het voorzitterschap werd in het verleden toebedeeld aan de kleinste gemeente en dat is Vorselaar, om aan te geven dat er bewust strategisch mee omgegaan wordt en niet perse alle bestuursfuncties bij Herentals dienen te liggen.” (Interview 5)

Daarnaast werd er verwezen naar de rol van de **coördinator**. De coördinator is momenteel de aanstuurder van de verschillende dienstverleningen die er worden aangeboden. Naar de toekomst toe, binnen Neteland, worden er echter voor 3 dienstverleningen, vrijwilligerswerk, wijkwerken en tewerkstellingsdienst, maatschappelijk werkers aangesteld om deze diensten aan te sturen, omdat dit profiel hier beter zou bij aansluiten. De coördinator binnen ISOM zou niet te vaktechnisch of te inhoudelijk op één domein mogen zitten. Daarnaast is de coördinator verantwoordelijk voor de aansturing of governance van concrete overkoepelende projecten. Zij heeft ook een secretariaatsfunctie naar de verschillende beslissingsorganen toe en houdt de pen vast bij nieuwe dossiers. Afhankelijk van het project waar het om gaat, wordt er ook een specifieke coördinator/teamleader aangesteld. De coördinator zorgt bovendien voor een goede band tussen politiek, ambtenaren en de medewerkers. Daarnaast zorgt ze voor het algemeen beheer, zorgt dat de subsidieaanvragen in orde zijn, en maakt de jaarverslagen op. Volgens de respondenten is zij naast de algemeen directeur van Herentals als het ware de motor van het samenwerkingsverband die dossiers voorbereidt en beheert, en ervoor zorgt dat de lokale besturen geëngageerd zijn en blijven. Zij zou advies geven, noden en wensen van de lokale besturen in kaart brengen, en toelichting geven bij de verschillende dienstverleningen.

////////////////////////////////////

8.4.3.4.3 Participatie in beslissingsproces

Zoals reeds verschillende keren werd vermeld, is ISOM een feitelijke vereniging zonder rechtspersoonlijkheid. Een aantal respondenten haalden doorheen de interviews zowel voor- als nadelen aan van deze verenigingsvorm die een invloed kunnen hebben op de participatie van de lokale besturen en de beslissingen die genomen worden. Wat de voordelen betreft, werd er voornamelijk gewezen op de **vrijblijvendheid** en **flexibiliteit** van deze samenwerkingsvorm, doordat men niet verbonden is aan regels en procedures waardoor beslissingen sneller genomen zouden kunnen worden. Bovendien wordt er niet gewerkt met een stelsysteem, waardoor elke partner gelijk zou zijn; iedereen zou evenveel doorwegen in de besluitvorming. Er wordt steeds geprobeerd om toe te werken naar een **consensus** waar de lokale besturen zich in kunnen vinden:

“Op basis van inhoudelijk debat waar we tot consensus komen om iets te doen of niet, als het niet genoeg gedragen is dan komt het er niet. Soms wat tijd nodig, dat heeft te maken met een inhoudelijke afweging, terugkoppeling naar achterban, eigen gemeenten en politieke organen.”
(Interview 1)

Ondanks het feit dat er een algemeen vertrouwen zou zijn dat de beleidsgroep onderbouwde en kwaliteitsvolle beslissingen zou nemen, creëert deze vrijblijvendheid echter ook moeilijkheden in het besluitvormingsproces. De samenwerking is namelijk sterk afhankelijk van de solidariteit van de lokale besturen om projecten goedgekeurd te krijgen, daar de uiteindelijke beslissing tot samenwerken genomen wordt in het vast bureau of college van burgemeester en schepenen:

“De manier van beslissen, daar bots ik fel op. Als er in de beleidsgroep wordt beslist dit is de richting die we uitgaan, maar een bestuur zegt neen, dat is voor de samenwerking heel moeilijk, omdat we zo op verschillende snelheden gaan werken. Op lange termijn lijkt dat niet gezond.” (Interview 4)

In dit hele beslissingsproces wordt er door twee respondenten ook gewezen op de **rol van Herentals** als grootste gemeente binnen het samenwerkingsverband. Eén respondent vermeldt dat Herentals nooit *“de macht van het grote getal heeft gespeeld”*. Deze persoon wijst hier op het feit dat elke gemeente evenveel impact heeft op de besluitvorming en dat de middelen en de capaciteit van de gemeenten daar geen rol in spelen. Een andere respondent verwijst zowel naar positieve als negatieve kanten van de rol van Herentals. Enerzijds hebben zij als grootste gemeente meer personeel en expertise, waardoor zij op een aantal vlakken al verder geëvolueerd zijn en hierdoor een zekere voorbeeldrol opnemen. Anderzijds merkt deze persoon toch wel dat Herentals meer doorweegt in de besluitvorming:

“Formeel is het gelijk voor iedereen, in de praktijk merk je wel,... Tot voor januari werd er in praktijk vaak naar Herentals gekeken voor nieuwe zaken en initiatieven. [...] Als Herentals zegt we doen het niet, dan gebeurde het ook niet.” (Interview 4)

////////////////////////////////////

Momenteel zou er echter een wissel zijn binnen de beleidsgroep, diegene die Herentals op ambtelijk niveau vertegenwoordigde wordt vervangen, waardoor het naar de toekomst toe momenteel niet duidelijk is hoe deze verhouding zal evolueren.

Ook binnen ISOM kan de mate van participatie in de besluitvorming nogal verschillen. Dit is afhankelijk van verschillende factoren. Ten eerste kunnen lokale besturen intern met andere prioriteiten bezig zijn, waardoor het engagement naar het samenwerkingsverband tijdelijk afneemt. Het kan hierbij gaan om herstructureringen, vervangingen, of een moeilijke interne situatie. Ten tweede kan het ook te maken hebben met individuele personen die de lokale besturen vertegenwoordigen in de verschillende beslissingsorganen. Een respondent vermeldt hier dat bepaalde mensen eerder afwachtend en minder voluntaristisch zijn, maar zolang het niet resulteert in het systematisch niet opnemen van verantwoordelijkheden, vormt dit geen probleem. Ten derde beslissen de lokale besturen binnen ISOM nog steeds zelf of ze een bepaalde dienstverlening afnemen of aan een bepaald project deelnemen.

Net zoals in de andere samenwerkingsverbanden zijn er voor lokale besturen genoeg mogelijkheden om hun inbreng te doen en mening te geven, indien ze niet vertegenwoordigd zijn. Zowel tijdens de voorbereidingen van de beleidsgroep (dagelijks bestuur en adviescomité) als achteraf doordat de verslagen worden overgemaakt.

8.4.3.5 Verantwoording

Ook binnen ISOM wordt er verwezen naar de **beslissingsprocedure** waarbij de verschillende organen doorlopen worden en het zwaartepunt van de beslissing bij de lokale besturen zelf ligt. Er wordt hier nog eens verwezen naar de structuur van een feitelijke vereniging die ervoor zorgt dat ISOM geen “*zware bovenbouw*” heeft:

“Wat je dan zeker nodig hebt is een gevoel dat machtscentrum en impact niet van het lokaal bestuur wordt wegggenomen door zware bovenbouw. [...] En dat is dus geen bovenlokaal vehicle waar mensen in bezig zijn en waar we vaststellen dat we uiteindelijk niet meer van weten waar budget naar toe gaat, weinig transparante facturen en besluitvorming, dat is nu niet. Dat is heel erg belangrijk.”
(Interview 1)

Daarnaast worden projecten eerst toegelicht bij de lokale besturen vooraleer beslissingen genomen worden en bovendien is er nog het meerjarenplan dat gecommuniceerd wordt. Bovendien wordt het jaarverslag en de financiële verantwoording bezorgd aan de lokale besturen. Daarnaast zou men ook het engagement aangaan om jaarlijks de raadsleden te informeren. Op deze manier probeert men de transparantie van informatie en beslissingen te garanderen. Een respondent stelt zich hierbij wel de vraag of dit voor alle collega's het geval is:

Het is ook omdat ik gewoon ben om dergelijke documenten te lezen en overlegstructuren te volgen, maar ik stel mij de vraag of het altijd even toegankelijk is voor andere collega's." (Interview 6)

////////////////////////////////////

8.4.3.6 Kritische succesfactoren

Volgens de meeste respondenten is de voornaamste succesfactor van ISOM de **flexibiliteit en het informele karakter** die de structuur van de samenwerking met zich meebrengt. De nabijheid, de wendbaarheid en de flexibiliteit die ervoor zorgen dat belangrijke punten snel geagendeerd kunnen worden en beslissingen snel genomen kunnen worden. Bovendien is de samenwerking niet verbonden aan regels en procedures of een huishoudelijk reglement. Dit maakt dat elke gemeente evenveel doorweegt in de besluitvorming en de vrije keuze heeft om in te stappen in een bepaalde dienstverlening of project. Deze structuur zou toelaten om het 'spel' tussen bottom-up en top-down beleid maximaal te laten functioneren.

De tweede succesfactor is de **betrokkenheid van de lokale besturen**. Doordat het zwaartepunt van de besluitvorming bij de lokale besturen ligt, zou er een sterk draagvlak gecreëerd worden en is er steeds sprake van een sterke lokale verankering. Door deze betrokkenheid zou er ook een sterke link zijn met het eigen lokaal sociaal beleid van de lokale besturen. Deze betrokkenheid zou bovendien zorgen voor een goed fundament van **vertrouwen** waarop men kan verder bouwen. Niet alleen vertrouwen hebben in elkaar, maar ook respect voor de (tegenstrijdige) mening van anderen.

Ten derde wordt het succes van ISOM ook toegeschreven aan sterke **trekkers-figuren** (supra 8.4.3.4.2) die het samenwerkingsverband niet alleen vorm geven, maar die ook zoeken naar overeenstemming tussen de verschillende lokale besturen wat betreft prioriteiten en visies. Dit geldt niet alleen voor het samenwerkingsverband in zijn geheel, maar ook voor de lokale besturen zelf, om die vertaling naar de praktijk mogelijk te maken:

"Ik vind dat het afhangt van mensen die aan het stuur zitten en de vertaling die ze maken van zaken die wij in de beleidsgroep beslissen (wat we gaan doen), vertaling naar lokale besturen en naar de ambtenaren." (Interview 4)

Verder wordt er doorheen de interviews nog verwezen naar heel wat andere succesfactoren zoals: een duidelijke missie en visie, een goede verbindingsfiguur, solidariteit, elkaar kennen, netwerken, coördinatie, communicatie en continuïteit.

8.4.3.7 Valkuilen en uitdagingen

Daarnaast werden er echter ook heel wat huidige en toekomstige uitdagingen aangehaald waar rekening mee moet gehouden worden.

Een van de grootste sterktes van het samenwerkingsverband, namelijk de **informele structuur**, is echter ook een aandachtspunt binnen de samenwerking. Doordat de samenwerking vrijblijvend is, hangt veel af van het engagement van lokale besturen. Dit kan gaan van het uitschrijven van projecten, tot het deelnemen aan werkgroepen. Bovendien staat of valt de samenwerking door de onderlinge relaties tussen individuele personen. Volgens een respondent is niet iedereen even geneigd om samen te werken, en goede onderlinge relaties zijn belangrijk om vragen weg te werken en nieuwe zaken op te starten. Dit zorgt er eveneens voor dat de samenwerking binnen ISOM een constante evenwichtsoefening is:

////////////////////////////////////

"Dat is niet zo, soms investeer je in zaken waar je pas jaren later vruchten van proeft. [...] Dat betekent soms dat je keuzes maakt die veranderingen met zich meebrengen, daar heb je dus niet altijd direct het voordeel van, maar je hebt wel het grotere aanbod, maar je moet soms de nadelen erbij nemen dat het een kost met zich meebrengt." (Interview 1)

De effecten of voordelen die een goede samenwerking kunnen teweegbrengen worden onderverdeeld in drie niveaus: de effecten voor het samenwerkingsverband in zijn geheel, de effecten voor het lokaal bestuur op zich, en de effecten op regionaal niveau die de grenzen van het samenwerkingsverband overschrijden.

8.4.4.1 Samenwerkingsverband in zijn geheel

Een respondent maakt vooreerst de redenering dat samenwerking niet automatisch gelijk staat met meer kwaliteit en efficiëntie. Het is belangrijk dat een samenwerking zo georganiseerd wordt dat er geen “praatbarak” ontstaat en de band tussen de leden optimaal blijft.

De meeste effecten die hierboven vermeld werden door de respondenten kunnen eveneens ondergebracht worden onder de noemer 'het samenwerkingsverband als **platform**'. Ten eerste wordt door de samenwerking heel wat dienstverlening mogelijk gemaakt, doordat er een grotere schaal ontstaat, die gemeenten op zich niet bereiken. Hierdoor kan er personeel aangeworven en gedeeld worden, kan er expertise opgebouwd worden en kan de dienstverlening efficiënter georganiseerd worden. Bovendien zouden externe partners ook sneller geneigd zijn om samen te werken, omdat er zeven verschillende gemeenten gelijktijdig bereikt worden, er is één centraal communicatiepunt. Dit houdt verband met de tweede platformfunctie, namelijk het uitbouwen van een netwerk. Door ISOM zijn er contacten met verschillende externe partners zoals ziekenhuizen, rustoorden, CAW, enz.

Ten derde zou ISOM de mogelijkheid bieden om sterker door te wegen in de besluitvorming op hoger niveau, zowel naar de Kempen als regio, als naar de Vlaamse of federale overheid:

"Als je daar met 5 of 7 een standpunt kan innemen, dan spreek je al van een regio van 100.000 inwoners, dat is wel een substantieel aantal. Verschillende lagen die je daar heel erg mee kunt bereiken en bespelen, naar dienstverlening, coördinatie en in bovenlokale debatten wegen."
(Interview 1).

Daarnaast heeft het samenwerkingsverband ook een positieve invloed op de **capaciteit**. Dit heeft voornamelijk betrekking op het aanwerven van personeel, waardoor de nodige back-up wordt gecreëerd in geval van uitval. Daarnaast speelt de schaalgrootte ook een belangrijk rol bij *subsidieoproepen* waar een minimum schaalgrootte (aantal inwoners) vaak een voorwaarde is om te mogen indienen. Bovendien heeft ISOM met de coördinator de nodige expertise in huis om deze projectaanvragen te schrijven en in te dienen.

8.4.4.2 Lokale besturen

Een aantal voordelen die besproken werden bij het samenwerkingsverband in zijn geheel, hebben natuurlijk hun uitwerking binnen de lokale besturen op zich.

////////////////////////////////////

Doordat ISOM het mogelijk maakt om personeel aan te werven, die zitdagen organiseren bij de lokale besturen zelf, zorgt dit voor een ontlasting en ondersteuning bij de lokale besturen, die zich op deze manier met hun kerntaak kunnen bezighouden. In deze zin heeft dit een positieve invloed op de **capaciteit** van de lokale besturen. Door de aanwezigheid van deze extra krachten kan er bovendien ook aan **expertise-uitwisseling** gedaan worden, doordat medewerkers van de lokale besturen van hun deskundigheid kunnen leren:

“Doordat wij een halftijdse betalen, krijgen wij iemand terug die ingebed zit in een bredere werking, bijvoorbeeld rond activering, die daar expertise in opbouwt en die gezamenlijk met collega’s op dat vlak kan voeden, dat is een onmiskenbaar voordeel. Dat kunnen we anders nooit bereiken.”
(Interview 1)

8.4.4.3 Regionaal

De effecten op regionaal niveau uiten zich voornamelijk door **kruisbestuiving** tussen gemeenten door middel van dienstverlening of goede praktijken:

“Er zijn een aantal projecten waar wij als pilootregio gefundeerd hebben en je merkt dat als het project goed loopt, dan wordt het ook uitgerold in andere gemeenten. [...] wij worden soms ook bevraagd door andere gemeenten hoe het samenwerkingsverband is opgesteld en hoe het precies in zijn werk gaat.” (Interview 6)

Een respondent verwijst hier naar de **voortrekkersrol** die Neteland zou gespeeld hebben in de verslavingsproblematiek. Hierdoor zou er regionaal rond dit thema ook veel beweging zijn ontstaan. Daarnaast verwijst een andere respondent naar de tewerkstellingsproblematiek:

“Je merkt dat we allemaal ongeveer hetzelfde doen of moeten doen, daar merk ik wel dat de beslissing die we nemen, we kijken ook wel naar elkaar, soms heeft dat wel invloed. Zeker tewerkstelling, wij stellen niet alleen mensen te werk in onze gemeente, maar ook in andere gemeenten (in Geel bijvoorbeeld). Dus beslissingen die wij nemen kunnen invloed hebben op andere gemeenten of omgekeerd.” (Interview 4)

8.4.5 Bestaande structuren op het gebied van het lokaal sociaal beleid

In het onderzoek werd er ook gevraagd naar de invloed van de verschillende structuren die er reeds bestaan op het vlak van het lokaal sociaal beleid, zoals de huizen van het kind en de LOGO's, op de werking van het eigen samenwerkingsverband.

De algemene teneur die uit de interviews naar voren komt is de **complexiteit** die deze hoeveelheid aan structuren met zich meebrengt. Niet alleen bestaan er heel veel structuren, ze verschillen vaak ook van schaal, samenstellingen, engagement en de partners die zijn opgenomen. Bovendien vermeldt een respondent dat de reden van ontstaan van zulke structuren vaak voorbijgestreefd is, waardoor de vraag ontstaat of het nog wel zinvol is dat ze blijven bestaan:

[illegible]

“Vaak zijn deze samenwerkingsverbanden begonnen met hetzelfde nobele idee, maar in de praktijk zie je finaal soms een aantal dingen verschuiven die maken dat het voorbijgaat aan het oorspronkelijke doel.” (Interview 1)

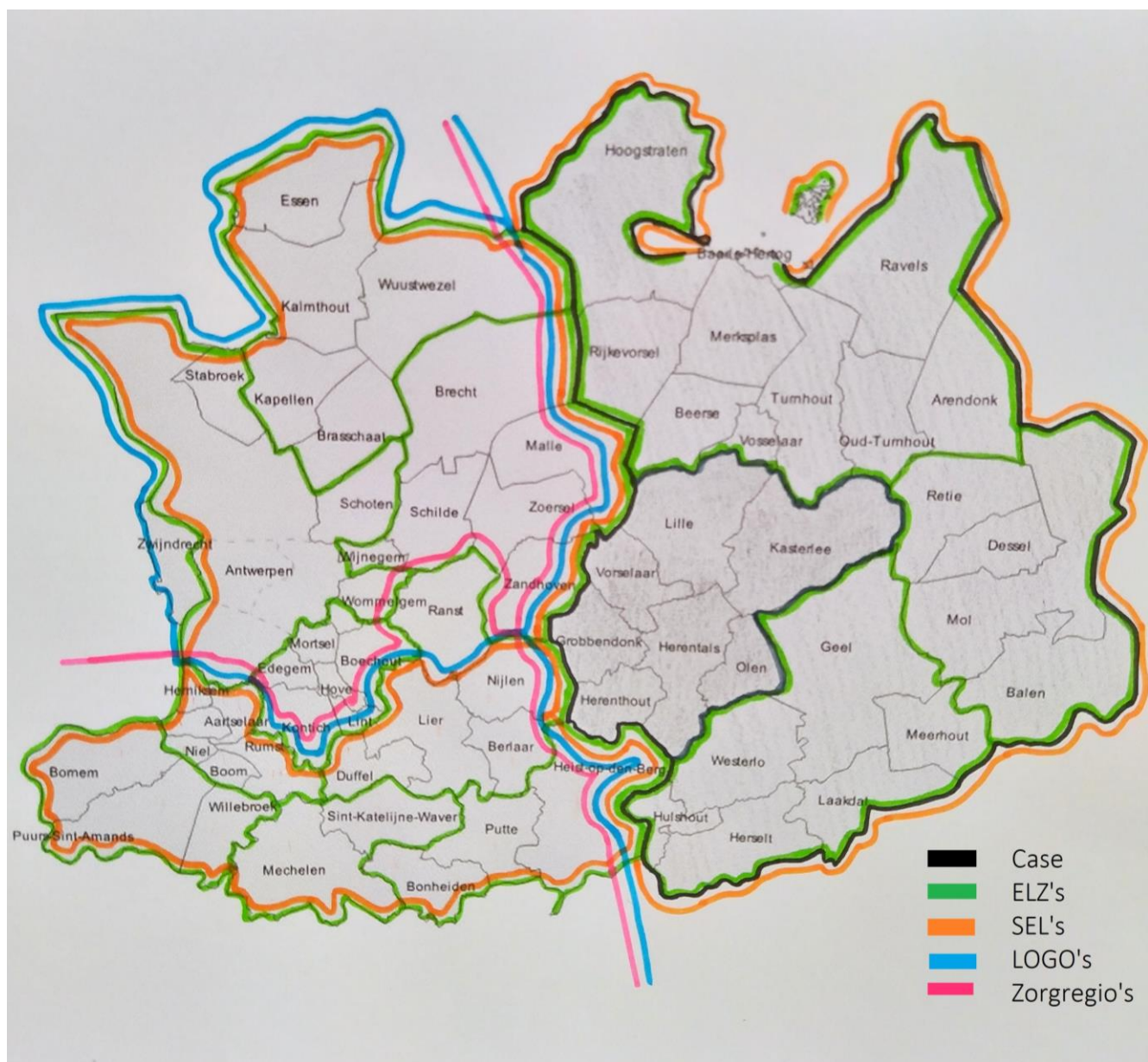
Een andere respondent voegt hier eveneens aan toe:

“Vlaanderen is niet consistent in hun visie over hoe regiowerking er moet uitzien. Ze laten dat wel uitschijnen en zijn veel met de regioafbakening bezig, maar op het terrein is daar niet veel van te merken. Voor het ene normeert Vlaanderen op 60.000 inwoners en voor het andere op 100.000 inwoners. [...] dit sluit niet aan bij hun visie over integraal en inclusief beleid.” (Interview 6)

De algemene teneur die uit de interviews naar voren komt, is dat deze complexiteit aan samenwerkingsverbanden niet direct een invloed heeft op de werking van ISOM. Deze structuren worden als partners beschouwd en in de mate van het mogelijke werken ze er mee samen.

Figuur 9 geeft de provincie Antwerpen weer waar een aantal van deze structuren zijn op aangeduid, de eerstelijnszones, SEL's, LOGO's en de zorgregio's.

////////////////////////////////////



Figuur 9 - Provincie Antwerpen met aanduiding van Welzijnszorg Kempen, ISOM, eerstelijnszones, SEL's, LOGO's en Zorgregio's

De evolutie naar de regioafbakening staat in een moeilijke verhouding met de evolutie van ISOM naar Neteland. De grenzen van het samenwerkingsverband ISOM lopen namelijk gelijk met de eerstelijnszone Middenkempen binnen Antwerpen. Neteland bevat echter maar 5 van de 7 gemeenten van ISOM (Lille en Kasterlee maken hier geen deel van uit), waardoor er volgens een respondent een breuklijn zal ontstaan, die vooral voor moeilijkheden zal zorgen bij de aanvraag van nieuwe projecten.

“Het is niet omdat je met een regio aan 100.000 inwoners zit dat dat een criterium voor succes is. Je kan beter een goede regio hebben die iets kleiner is, maar wel snelheid maakt, afgestemd is en een grote impact heeft. Ik vind dat Vlaanderen moet openstaan voor de diversiteit en de basis die er in de praktijk bestaat.” (Interview 1)

ISOM werd net zoals Welzijnszorg Kempen opgericht in de jaren 80 en verenigt 7 OCMW's. ISOM is als enige case een feitelijke vereniging en geen welzijnsvereniging. Sinds 2019 wordt er niet meer gesproken van ISOM, maar Neteland Welzijn en zorg, waar slechts 5 van de 7 gemeenten deel van uitmaken. De dienstverlening en projecten die worden aangeboden, worden zowel bottom-up bepaald (wensen en noden lokale besturen) als top-down (projectoproepen). Er werd wel vermeld dat er binnen ISOM weinig budget is om zelf overkoepelende projecten op te zetten, die beslissingen worden nu genomen door lokale besturen. Ook binnen ISOM hebben lokale besturen de keuze om al dan niet bepaalde dienstverlening af te nemen, door sommige respondenten wordt hiernaar verwezen door de term 'shopgedrag'.

De governance van een samenwerkingsverband begint bij het bepalen van de richting en meer bepaald de missie en de visie. ISOM wil de OCMW's ondersteunen in hun opdracht om inwoners een leven te laten leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid. Hiervoor biedt ze verschillende diensten en activiteiten aan. De nadruk binnen ISOM ligt dan ook eerder op de operationele werking, het aanbieden van

dienstverlening. De beleidsgerichte samenwerking gebeurt eerder op het regionale niveau (Welzijnszorg Kempen). Door de evolutie naar Netelend, komt ISOM echter in een stroomversnelling wat betreft beleidsgerichte samenwerking en het opstellen van een gemeenschappelijke visie. De regierol van de lokale besturen wordt ingevuld door een bepaalde dienstverlening in de eigen gemeente uit te rollen. Binnen ISOM wordt er gewezen op de verschillende invulling van de regierol afhankelijk van de grootte van de gemeenten. In kleinere gemeenten bestaat deze voornamelijk uit het opbouwen van een netwerk en goede contacten leggen, maar in grotere gemeenten kan dit ook bestaan uit het afsluiten van convenanten met externe partners.

Om deze missie en visie tot een goed einde te brengen, beschikt ISOM over verschillende **middelen**:

- Personeel: op het gebied van personeel is ISOM ook een uitzonderlijke case. Het OCMW van Herentals is de juridische werkgever van het personeel, zij sluiten de samenwerkingsovereenkomsten af.
- Informaticasysteem: er is momenteel geen sprake van een gezamenlijk ICT-systeem
- Organisatiestructuur: ISOM zou geen eigen organogram hebben, maar valt onder de structuur van de stad Herentals
- Organisatiecultuur: binnen ISOM is er sprake van een overkoepelende missie en visie, maar toch zouden een aantal respondenten het gevoel hebben dat deze de lokale besturen niet met elkaar verbindt. De cultuur zou ook gekenmerkt worden door veel overleg, waardoor beslissingen soms lang kunnen aanslepen, al staat dit haaks op de genoemde voordelen van een feitelijke vereniging (zie verder).
- Financiën: in tegenstelling tot de andere cases is het grootste deel van de financiën van ISOM afkomstig van de lokale besturen (solidariteitsprincipe en afgenomen dienstverlening) en niet van subsidies.
- Communicatie: de interne communicatie verloopt voornamelijk via de overlegstructuren. Er is echter nood aan een vernieuwde website en communicatiemethoden om het draagvlak te vergroten
- Huisvesting: De vaste uitvalbasis is de spiegelfabriek in Herentals. Daarnaast wordt er eveneens gewerkt met zitdagen in de lokale besturen.

Omdat de eindbeslissingen bij de lokale besturen liggen en niet in de beleidsgroep, zou de **autonomie** maximaal gegarandeerd worden binnen ISOM. Toch wordt er ook hier aangegeven dat dit relatief is, aangezien beslissingen niet genomen kunnen worden, als iedereen bij zijn eigen standpunt blijft. Daarnaast zijn ISOM en de lokale besturen ook afhankelijk van de Vlaamse overheid, wat betreft subsidies, decreten, en regelgeving.

Lokale besturen **participeren** binnen ISOM door deel uit te maken van de verschillende beslissingsorganen: de adviesgroep (operationele aansturing), de beleidsgroep (strategische en beleidskeuzes), het dagelijks bestuur (dagelijkse gang van zaken) en de algemene vergadering (o.a. de begroting). Naast deze beslissingsorganen wordt er voornamelijk naar de algemeen directeur van Herentals gewezen als spilfiguur binnen ISOM. Hij heeft namelijk een sleutelpositie als juridisch werkgever. Hij zou gezien worden als motor van het samenwerkingsverband die o.a. instaat voor het aanklaarten van nieuwe initiatieven en het oplossen

////////////////////////////////////

van problemen. Daarnaast wordt er ook verwezen naar de coördinator die binnen ISOM o.a. zou instaan voor de aansturing van concrete dienstverlening en projecten, algemeen beheer en subsidieaanvragen. ISOM is een feitelijke vereniging en ook hier probeert men steeds met consensus te beslissen. Deze organisatievorm heeft volgens de respondenten zowel een positieve als negatieve invloed op de participatie van de lokale besturen en de beslissingen die genomen worden. De voordelen verwijzen naar de vrijblijvendheid, flexibiliteit en de snelheid waarmee beslissingen genomen kunnen worden. Daarnaast zou deze samenwerkingsvorm erg afhankelijk zijn van de solidariteit van de lokale besturen om projecten goedgekeurd te krijgen. De participatie is dus ook in deze case afhankelijk van het lokaal bestuur.

Wat de **verantwoording** betreft, wordt er verwezen naar het doorlopen van de verschillende organen bij het nemen van beslissingen, het toelichten van projecten, het meerjarenplan, en het jaarverslag. Toch stelt een respondent zich een vraag bij de transparantie van de informatie voor collega's die niet vertrouwd zijn met het lezen van zulke documenten.

De grootste succesfactor volgens de respondenten is de flexibiliteit en het informele karakter van ISOM. Hierdoor kunnen zaken snel geagendeerd en afgehandeld worden, door het gebrek aan regels en procedures. Daarnaast wordt er ook verwezen naar de betrokkenheid van de lokale besturen die zorgt voor een groot draagvlak en een sterke link met het eigen lokaal sociaal beleid. Bovendien is er ook sprake van een aantal sterke trekkersfiguren die het samenwerkingsverband vorm geven en zoeken naar overeenstemming tussen de verschillende lokale besturen.

De grootste succesfactor is meteen ook de grootste valkuil binnen ISOM, namelijk de informele structuur. Deze maakt dat de samenwerking erg vrijblijvend is en het succes in grote mate afhankelijk is van het engagement van de lokale besturen en de onderlinge relaties. Daarnaast wordt er ook verwezen naar de integratie van OCMW en gemeenten. Dit zou voor een aantal onduidelijkheden zorgen wat betreft de aanspreekpunten en bevoegdheden. Daarnaast is de evolutie naar Neteland de grootste uitdaging voor de toekomst, wat betreft de structuur, de verhouding tussen ISOM en Neteland welzijn en zorg, de visibiliteit, etc. Tot slot wordt er ook verwezen naar de wissel van legislatuur die nieuwe mensen met zich meebrengt die niet vertrouwd zijn met de tradities en historiek van ISOM.

Daarnaast werd er ook gevraagd naar de effecten en voordelen die het samenwerkingsverband kan creëren. Wat betreft het **samenwerkingsverband** in zijn geheel werd er voornamelijk verwezen naar de platformfunctie. Deze functie wordt door de respondenten op twee manieren ingevuld. Enerzijds wordt er een grotere schaal gecreëerd, waardoor er meer en efficiënter dienstverlening kan aangeboden worden. Anderzijds wordt erdoor het samenwerkingsverband één communicatiepunt gecreëerd voor externe partners en ontstaat er een netwerk met andere partners zoals het CAW en ziekenhuizen. Daarnaast zou het ook een invloed hebben op de capaciteit doordat er extra personeel kan aangeworven worden, waardoor er eveneens een back-up gecreëerd wordt. Dit zorgt uiteraard ook voor een versterking van de capaciteit van de **individuele lokale besturen**, doordat de aanwezigheid van deze deskundigen en het uitwisselen van kennis zorgt voor een betere expertise bij de medewerkers van de lokale besturen zelf. Wat de **regionale effecten** betreft, werd er voornamelijk verwezen naar de kruisbestuiving tussen gemeenten

////////////////////////////////////

door middel van goede dienstverlening en praktijken, en de voortrekkersrol die Neteland gespeeld zou hebben in de verslavingsproblematiek.

Tot slot werd er ook gevraagd naar de bestaande structuren op het vlak van lokaal sociaal beleid. Ook hier wordt er verwezen naar de toenemende complexiteit door de verschillende structuren, schalen, partners, etc. Wat de toekomstige regioafbakeningen betreft, zit ISOM in een moeilijke positie omdat de 7 gemeenten aansluiten bij de eerstelijnszone Middenkempen, maar Neteland bestaat slechts uit 5 van deze 7 gemeenten, waardoor er een breuklijn zou kunnen ontstaan. De respondenten prefereren ofwel de schaal van ISOM omwille van de drempel van 100.000 inwoners die dan gehaald wordt, ofwel de schaal van Neteland Welzijn en Zorg, omwille van het gemeenschappelijk DNA tussen de gemeenten.

////////////////////////////////////

9 ALGEMEEN BESLUIT

9.1 CONCLUSIES EN DISCUSSIE

Dit onderzoek focust zich op het lokaal sociaal beleid binnen vier bovenlokale samenwerkingsverbanden: W13, Welzijnsregio Noord-Limburg, Welzijnszorg Kempen en ISOM. Hierbij werd voornamelijk gekeken naar de governance en de ambtelijke capaciteit die nodig is om te kunnen deelnemen en het laten functioneren van zo'n samenwerkingen. De volgende onderzoeksvragen stonden centraal in dit onderzoek:

- Hoe ziet de governance van bovenlokale samenwerkingsverbanden op het vlak van sociaal beleid eruit?
- Over welke ambtelijke capaciteit moeten lokale besturen beschikken om aan bovenlokale samenwerkingsverbanden op het vlak van sociaal beleid te participeren?
- In welke mate creëren bovenlokale samenwerkingsverbanden op het vlak van sociaal beleid bijkomende ambtelijke capaciteit voor lokale besturen?

In dit deel staan we stil bij de voornaamste bevindingen die naar voren zijn gekomen uit de dataverzameling (documenten + interviews) en maken we een terugkoppeling naar de theorie.

9.1.1 Over welke ambtelijke capaciteit moeten lokale besturen beschikken om aan bovenlokale samenwerkingsverbanden op het vlak van sociaal beleid te participeren?

Over het algemeen kan er uit de dataverzameling afgeleid worden dat lokale besturen niet over een specifieke financiële capaciteit moeten beschikken om deel te kunnen nemen aan bovenlokale samenwerkingen. Dit kan ook afgeleid worden uit het feit dat zowel kleine, middelgrote als grote gemeentes deelnemen aan de onderzochte samenwerkingsverbanden. Enkel binnen ISOM werd er uitzonderlijk verwezen naar het feit dat bepaalde gemeenten niet over voldoende financiële middelen en/of mankracht zouden beschikken om aan het samenwerkingsverband deel te nemen, en de financiële capaciteit dus wel een rol zou kunnen spelen. Dit kan te maken hebben met het feit dat ISOM de enige case is waar slechts een beperkt aantal middelen van subsidies komt, de grootste inbreng is dus van de lokale besturen zelf. Daarnaast is het wel zo dat er, zij het in beperkte mate, tijd en personeel dient vrij gemaakt te worden. Hier wordt in de literatuur ook wel verwezen naar de interne capaciteit van de deelgenoten. Er dienen namelijk vertegenwoordigers aangewezen te worden die zetelen in de verschillende beslissingsorganen, die de nodige kennis en bevoegdheden hebben om de nodige discussies aan te gaan. Beleidsmatige capaciteit blijkt hier dus ook een rol te spelen. De deelgenoten dienen te bewaken dat eigen doelen op lokaal niveau nog steeds gerealiseerd worden en de uitdagingen die eigen zijn aan de gemeenten niet uit het oog verloren worden. Deze interne capaciteit lijkt echter een beperktere rol te spelen, volgens de respondenten zou het

////////////////////////////////////

veel belangrijker zijn dat er een wil aanwezig is om samen te werken (externe capaciteit) en dat de samenwerking een **meerwaarde** oplevert voor de eigen gemeente en de burgers.

De voornaamste meerwaarde die lokale besturen uit deze samenwerking halen, is dan weer wel een versterking van de eigen capaciteit. Vaak zijn de lokale besturen op zich te klein (personeel, middelen) om bepaalde dienstverlening aan te bieden, maar door samen te werken, wordt er een bepaalde schaalgrootte gecreëerd die het mogelijk maakt om extra personeel aan te werven en in te spelen op subsidie- en projectoproepen. Voor grotere gemeenten daarentegen speelt er vaak ook beleidsmatige meerwaarde, omdat zij vaak zelf al een groot aanbod aan dienstverlening hebben. Voor hen gaat het ook om aspecten aan te kaarten op een hoger niveau. Deze bevindingen lijken aan te sluiten bij de literatuur waar gesteld wordt dat de verwachte resultaten van het samenwerkingsverband de risico's en de kosten overstijgen (Teles, 2016, p.11). Dit blijkt ook uit de vele voordelen die de deelgenoten halen uit het samenwerkingsverband (infra).

Naast deze meerwaarde zou ook de **samenwerking in het verleden** een rol gespeeld hebben, al gingen de respondenten hier niet uitvoerig op in tijdens de interviews. De vier samenwerkingsverbanden zouden gegroeid zijn uit een kleinschaligere samenwerking in het verleden, rond een aantal concrete thema's. Uit deze samenwerking kwam al snel de meerwaarde van een grotere schaal naar boven en de nood om structureler samen te werken op een groter niveau. Ook hier sluiten de bevindingen aan bij de literatuur. De samenwerking in het verleden werd als positief ervaren, waardoor de samenwerking steeds verder werd uitgebreid. Bovendien wordt er in de interviews ook regelmatig gesproken over de gemeenschappelijke geschiedenis en tradities die doorheen de jaren zijn opgebouwd die belangrijk zouden zijn voor het samenhorigheidsgevoel. Hierbij werd er bijkomend gewezen op het mogelijk risico van het verwateren van deze geschiedenis indien er nieuwe leden toetreden tot het samenwerkingsverband.

De **democratische legitimiteit** zou volgens de respondenten gegarandeerd worden op verschillende manieren: de bottom-up werking die in de vier cases gehanteerd wordt, de politieke en ambtelijke vertegenwoordiging van de lokale besturen in de verschillende beslissingsorganen, en de mogelijkheid voor de lokale besturen om zowel op formele als informele overlegmomenten hun input te geven. Toch zou er bij enkele respondenten binnen ISOM de perceptie leven dat de deelgenoten in de beginfase van een dossier niet altijd even betrokken worden, voornamelijk wat betreft de grotere dossiers. Dit is een punt waar zeker de nodige aandacht aan besteed dient te worden. Daarnaast hebben de verschillende deelgenoten hun eigen prioriteiten, maar dit zou geen impact hebben op de democratische legitimiteit. Indien een lokaal bestuur andere accenten wil leggen, komt dit tot uiting in de praktische uitwerking van de dienstverlening of kan het lokaal bestuur nog steeds beslissen om een bepaalde dienstverlening niet af te nemen. Bovendien werd er in drie cases vermeld dat er minder politieke discussies en botsingen zouden zijn rond het sociaal beleid, omdat het gaat om een 'zachter thema'. Daarnaast werd er echter ook gewezen op het feit dat de vertegenwoordigers in de beslissingsorganen voldoende dienen terug te koppelen naar de eigen lokale besturen om de democratische legitimiteit waar te maken. Wat deze democratische legitimiteit betreft, bevindt Welzijnszorg Kempen zich, van de vier cases, in een uitzonderlijke positie doordat 27 lokale besturen

////////////////////////////////////

er deel vanuit maken, maar er slechts 15 mogen zetelen in de raad van bestuur. Dit zou volgens de interviews wel kunnen leiden tot afname van de betrokkenheid en eigenaarschap.

9.1.2 Hoe ziet de governance van bovenlokale samenwerkingsverbanden op het vlak van sociaal beleid eruit?

Een goede aansturing van verschillende lokale besturen, begint met iedereen in de zelfde richting te krijgen. De **missie en visie** werd in de vier cases dan ook in samenspraak met de lokale besturen opgesteld. Op deze manier wordt er een gemeenschappelijk verhaal en basis gecreëerd voor een verdere samenwerking. Toch zou dit gevoel van 'gemeenschappelijkheid' niet altijd naar voren komen binnen ISOM. Dit zou te maken kunnen hebben met het feit dat binnen ISOM nog meer de nadruk ligt op de individuele lokale besturen, en minder op ISOM als een geheel. Bovendien zouden de mogelijkheden om beslissingen te nemen op het overkoepelende ISOM-niveau beperkt zijn. Daarnaast heeft ISOM ook als enige case geen eigen personeel, organogram en raad van bestuur, waardoor die gemeenschappelijke cultuur misschien wat achterwege blijft. Op basis van de missie en de visie binnen de cases, verschilt de nadruk wat betreft een **operationele of beleidsmatige samenwerking**. Uit de gesprekken binnen W13 lijkt er in gelijke mate operationeel als beleidsmatig samengewerkt te worden. Binnen ISOM en Welzijnsregio Noord-Limburg lijkt de nadruk eerder te liggen op een operationele samenwerking, namelijk het afnemen en aanbieden van concrete dienstverlening. Beide cases stellen echter ook steeds meer aandacht te besteden aan een beleidsmatige samenwerking (gemeenschappelijke visie en het uittekenen van richtlijnen) door maatschappelijke evoluties zoals de integratie van OCMW en gemeenten en voor ISOM de evolutie naar Neteland Welzijn en Zorg. Binnen Welzijnszorg Kempen daarentegen ligt de nadruk net op deze beleidsmatige samenwerking en gezamenlijke besluitvorming. Hierbij is er ook een link tussen Welzijnszorg Kempen en ISOM, waarbij deze laatste een subregio is binnen het regionale niveau (Welzijnzorg Kempen). Dit verklaart het onderscheid tussen beide cases. ISOM is kleinschaliger en staat dicht bij de burger, waardoor er geopteerd wordt om op dit niveau eerder operationeel samen te werken. Wat de **regierol** betreft in het uitrollen van het lokaal sociaal beleid is er sprake van een gemeenschappelijke trend. Het principe dat bij Welzijnsregio Noord-Limburg geformuleerd wordt "*regionaal organiseren, lokaal aanbieden*", kan voor alle cases toegepast worden. De regierol wordt hierbij zowel ingevuld door het samenwerkingsverband zelf, als door de lokale besturen. Wat de samenwerkingsverbanden in hun geheel betreffen, bestaat deze regierol voornamelijk in het ondersteunen en faciliteren van de lokale besturen. Het in kaart brengen van de noden van de verschillende deelgenoten en afstemming zoeken tussen elkaar. De deelgenoten oefenen dan weer hun regierol enerzijds uit door mee te zetelen in de bestuursorganen waar beslissingen genomen worden, en anderzijds door dienstverlening lokaal uit te rollen, rekening houdend met lokale noden en behoeften, en door samen te werken met lokale partners. De meeste respondenten zagen dan ook geen problemen in het feit dat Vlaanderen meer de regierol bij de lokale besturen legt, maar vermelden wel dat de nodige middelen ook voorzien dienen te worden.

Als we kijken naar de literatuur omtrent capaciteit zien we op het niveau van het samenwerkingsverband voornamelijk componenten van governance capaciteit terugkomen. Het in kaart brengen van de behoeften van de deelgenoten en zorgen voor afstemming verwijst zowel naar de planning capaciteit (afstemming)

////////////////////////////////////

als de communicatie capaciteit (informatie-uitwisseling). Bovendien staan zij in voor het mobiliseren en toewijzen van de middelen die onder andere nodig zijn om extra personeel aan te werven, wat wijst op financiële capaciteit. Op het niveau van de lokale besturen vinden we zowel elementen terug van de ambtelijke capaciteit, het vermogen om de organisatie zo te organiseren om de dienstverlening concreet en efficiënt aan te bieden aan de burgers (beheerscapaciteit), als elementen van de governance capaciteit. Er is sprake van management capaciteiten, human resource capaciteiten en institutionele of lokale capaciteiten. Lokale besturen hebben de eigen verantwoordelijkheid om die dienstverlening uit te rollen en aan te sturen, waarbij rekening wordt gehouden met de eigen accenten.

Om deze missie en visie tot uitvoering te brengen beschikken de vier cases over verschillende **middelen**:

- **Personeel:** buiten ISOM, hebben alle cases eigen personeel dat bij hen op de payroll staat. W13 is wat betreft personeel een complexere case, daar zij ook beroep doen op personeel van de stad Kortrijk, het CAW en de VDAB. ISOM heeft geen eigen personeel, maar de stad Herentals is hiervan de juridische werkgever.
- **Informatievoorziening:** W13 gebruikt als enige case een private server van Leiedal. Het ICT-systeem van Welzijnszorg Noord-Limburg zou momenteel geaudit worden en voor Welzijnszorg Kempen en ISOM zou er geen sprake zijn van een gezamenlijk platform.
- **Organisatie:** buiten ISOM hebben alle cases een eigen organogram, ISOM valt onder dat van de stad Herentals. De organisatieculturen binnen de cases worden over het algemeen als open en transparant beschouwd. Enkel binnen ISOM zou een gemeenschappelijk cultuurgevoel ontbreken. Welzijnsregio Noord-Limburg maakt momenteel een herstructurering door. Een aandachtspunt binnen de cases is het behoud van de cultuur en goede tradities, indien er sprake zou zijn van herstructureringen, uitbreidingen of het aanwerven van nieuw personeel.
- **Financiën:** buiten ISOM, is het grootste deel van de financiën afkomstig van subsidies. Daarnaast wordt er meestal gewerkt met twee verdeelsleutels, het solidariteitsprincipe en de afname van dienstverlening.
- **Communicatie:** de interne communicatie voor de vier cases verloopt onder andere via de beslissingsorganen, Microsoft Teams, e-mail, verslagen, lezingen of infoavonden. De externe communicatie gebeurt over het algemeen door het samenwerkingsverband zelf (profilering als organisatie) of via de deelgenoten (concrete dienstverlening). Er wordt hierbij gebruik gemaakt van verschillende middelen zoals de website en nieuwsbrieven. Daarnaast maakt ISOM gebruik van de communicatiedienst van Herentals en werd er binnen Welzijnszorg Kempen aangegeven dat ze naar de toekomst toe meer willen inzetten op marketing.
- **Huisvesting:** de vier cases hebben een maatschappelijke zetel en een vaste uitvalbasis. Daarnaast wordt er voornamelijk gewerkt met zitdagen bij de deelgenoten zelf. Dit vanuit de insteek om de lokale betrokkenheid en de nabijheid bij de burgers te bewaren.

////////////////////////////////////

echter ook een grote financiële afhankelijkheid, daar het grootste deel van de inkomsten van de cases, buiten die van ISOM, bestaat uit subsidies.

Naast deze formele beslissingsorganen, zijn er binnen de samenwerkingsverbanden ook een aantal sleutelfiguren die belangrijke taken op zich nemen om alles in goede banen te leiden, ook wel de **governors** genoemd. Voor W13, Welzijnsregio Noord-Limburg en Welzijnszorg Kempen werd er voornamelijk verwezen naar de functies van de directeur en de voorzitter. Voor Welzijnsregio Noord-Limburg was er ook nog een belangrijke rol weggelegd voor de stafmedewerker. Voor ISOM, die als enige een feitelijke vereniging is, werd er verwezen naar de algemeen directeur van Herentals, die optreedt als juridisch werkgever van het personeel van ISOM, en de coördinator. Er werden verschillende taken toegewezen aan de governors. Meestal staan zij in voor: het voorbereiden van vergaderingen; verschillende partijen rond de tafel krijgen; de noden van de deelgenoten in kaart te brengen; om draagvlak creëren; het verbinden van de deelgenoten; het formuleren van prioriteiten, doelstellingen, beleidsrichtingen en de manier waarop deze bereikt kunnen worden; het voorbereiden en beheren van dossiers; middelen samen te krijgen; het aansturen van concrete projecten. In alle cases is er dus sprake van meer dan één governor en is het een samenspel van meerdere actoren die elk hun eigen taken en verantwoordelijkheden hebben om het samenwerkingsverband in goede banen te leiden.

Volgens de theorie zijn er drie basisstijlen van governance te onderscheiden: **hiërarchie, markt en netwerk** governance (Keast, 2015; Meuleman, 2019; Pollitt & Bouckaert, 2017). In de onderzochte cases is er een soort hybride vorm van de drie basisstijlen aanwezig waarbij de elementen van netwerk governance het meest worden gebruikt, aangezien de deelgenoten het belangrijk vinden om goede relaties met elkaar te onderhouden en op die manier partnerschappen willen opzetten. Hieraan worden enkele elementen van de andere basisstijlen toegevoegd. Zo zijn de beslissingsorganen van het samenwerkingsverband meer op een top-down manier ingedeeld, wat kenmerkend is voor hiërarchische governance. Daarnaast willen de samenwerkingsverbanden op een zo efficiënt en effectief mogelijke manier de burgers uit de regio helpen, wat eerder een kenmerk is van de markt governance (Keast, 2015; Klijn, 2012; Meuleman, 2008; Meuleman, 2014; Meuleman, 2019; Pollitt & Bouckaert, 2017). Als er gekeken wordt naar de drie **sturingsvormen van Provan en Kenis** (2007, pp. 234-236), kan er besloten worden dat er sprake is van 'samensturing'. De deelgenoten zijn niet alleen vertegenwoordigd in de formele beslissingsorganen, maar worden ook geconsulteerd op diverse informele overleg- en infomomenten. Er is met andere woorden een grote betrokkenheid en engagement van de deelgenoten. Wel is het zo dat dit laatste nog al eens kan verschillen, maar dit is afhankelijk van individuele personen. Daarnaast is het zo dat er 'governors' zijn binnen het samenwerkingsverband, zoals hierboven aangegeven, die een prominentere rol en taken opnemen, maar ze hebben niet uitsluitend de beslissingsbevoegdheid, waardoor er geen sprake is van een 'leidende organisatie'. Ook is er geen sprake van een 'specifieke entiteit', aangezien er geen organisatie is opgericht specifiek voor de sturing van het samenwerkingsverband.

Bij het nemen van beslissingen is het belangrijk dat niet alleen op voorhand naar de input van lokale besturen wordt gevraagd, maar dat ook de terugkoppeling en **verantwoording** achteraf degelijk gebeurt.

////////////////////////////////////

////////////////////////////////////

9.2 AANBEVELINGEN

In dit deel worden enkele aanbevelingen geformuleerd.

9.2.1 Aanbevelingen voor de cases

Democratische legitimiteit en betrokkenheid

Democratische legitimiteit en gevoel van betrokkenheid en eigenaarschap lijken dicht bij elkaar te liggen in dit onderzoek. Engagement van de deelgenoten lijkt één van de belangrijkste factoren te zijn voor het goed functioneren van een samenwerkingsverband. Het is dus belangrijk dat doorheen het hele beslissingsproces (input – throughput – output) de betrokkenheid van de deelgenoten gegarandeerd wordt. Dit dient zowel het geval te zijn voor dossiers die vanuit de deelgenoten tot stand komen (bottom-up), maar zeker ook voor dossiers die op het niveau van het samenwerkingsverband tot stand komen (top-down).

Input:

Het garanderen van de democratische legitimiteit en betrokkenheid begint bij het in kaart brengen van de wensen en noden van de deelgenoten van de samenwerkingsverbanden en hiermee samenhangend de belangen van de bevolking. De deelgenoten staan nog steeds het dichtst bij hun eigen burgers en dragen de verantwoordelijkheid om dit zo accuraat mogelijk in kaart te brengen. De volgende stap is om deze informatie, van de verschillende deelgenoten, naar voren te laten komen in het eigenlijke beslissingsproces van het samenwerkingsverband. Op basis van de informatie uit het onderzoek lijkt dit een gedeelde verantwoordelijkheid te zijn. Enerzijds ligt deze taak bij diegene die de deelgenoten vertegenwoordigen in de beslissingsorganen. De mate waarin het standpunt van de lokale besturen dus naar voren wordt gebracht, hangt af van het engagement van deze individuele personen. Anderzijds is het de taak van het samenwerkingsverband om deze informatie bij de verschillende deelgenoten te verzamelen. Er worden heel wat overlegmomenten voorzien waarin deelgenoten de mogelijkheid krijgen om input te geven, zoals adviesgroepen, adviescommissies, diensthoofdenoverleg, en/of stuur- of werkgroepen. Er lijken dus heel wat organen te bestaan, waardoor de vraag gesteld kan worden of deze informatievergarig niet meer gestroomlijnd kan worden. Informatie komt via veel verschillende kanalen binnen, waardoor het niet altijd eenvoudig zal zijn om het overzicht te bewaren. In dit verband kan het nuttig zijn om SPOC's (Single Point of Contact) aan te duiden, zodat er directe en duidelijke communicatielijnen zijn. Deze personen dienen over een aantal belangrijke eigenschappen te bezitten zoals kennis hebben van de materie, voeling met de praktijk, communicatief vaardig zijn, en geëngageerd zijn. Het is dan aan deze persoon om binnen het eigen lokaal bestuur de nodige informatie bij de juiste personen te verzamelen, samen te brengen en te communiceren naar het samenwerkingsverband zij het in een individueel overleg, zij het in de bestaande overlegplatforma. Het is dan ook aan de lokale besturen om na te gaan of ze door de juiste persoon vertegenwoordigd worden in de verschillende overlegorganen.

[illegible]

Throughput:

Output

////////////////////////////////////

het samenwerkingsverband. De missies en de visies van de samenwerkingsverbanden zijn er allemaal op gericht om ervoor te zorgen dat de burger beter wordt. Maar de effecten reiken ook verder dan deze algemene stelling, onder andere door te zorgen voor een versterking van de capaciteit van de deelgenoten en het creëren van een netwerk met externe partners en andere overheden. Het is echter van belang dat deze meerwaarde blijft bestaan naarmate de samenwerkingsverbanden evolueren. Er dient oog te zijn voor opgebouwde geschiedenis en tradities, zeker indien er nieuwe leden betrokken worden die de voorgeschiedenis niet hebben meegemaakt. Het behouden, maar ook het creëren van een gemeenschappelijke cultuur waarin iedereen zich kan vinden, lijkt belangrijk te zijn. Binnen ISOM zou hier momenteel een gebrek aan zijn, maar hier wordt momenteel aan gewerkt door de evolutie naar Neteland Welzijn en Zorg.

Betrokkenheid is dus belangrijk doorheen het volledig beslissingsproces, maar ook zeer afhankelijk per case of zelfs deelgenoot. Wat voor de ene voldoende is, zal zo niet zijn voor de andere. Daarom kan het een idee zijn voor de cases om binnen het eigen samenwerkingsverband een korte **bevraging** te doen bij de deelgenoten, waarbij onder andere de volgende vragen centraal staan:

- In welke mate worden jullie betrokken in de werking/beslissingen van het samenwerkingsverband?
- Op welke manieren worden jullie momenteel betrokken in de werking/beslissingen van het samenwerkingsverband?
- Op welke manieren kan de betrokkenheid nog versterkt worden?

Belangrijk hierbij is dat dit niet in gezamenlijke overlegmomenten gebeurt, maar via een kleine online enquête of vragenlijst die deelgenoten kunnen invullen, zodat ze vrij hun mening kunnen geven.

Communicatie

Communicatie lijkt het sleutelwoord te zijn in dit onderzoek. Ooit werd de volgende stelling geformuleerd over communicatie “door communicatie kunnen veel misverstanden vermeden worden”, het is een stelling die in elk onderzoek wel van toepassing is. Vandaag de dag, in een digitaal tijdperk, is er zo goed als geen reden meer om niet te communiceren met elkaar. Uit het onderzoek blijkt dat al onnoemelijk veel mechanismen in werking zijn, zoals overlegmomenten en –organen, e-mail, telefoon, infomomenten, beschikbaar stellen van informatie en documenten, om de communicatie en hierdoor de betrokkenheid te garanderen, maar toch blijken er nog stoorzenders te zijn doorheen dit hele communicatieproces. In wat volgt worden er een aantal aanbevelingen geformuleerd om de communicatie te stroomlijnen:

- SPOC's: zoals eerder vermeld kunnen er SPOC's aangeduid worden, zowel binnen de deelgenoten als binnen de samenwerkingsverbanden. Dit kan één persoon zijn, waar alle vragen aan gericht worden, die dan door hem/haar aan de juiste persoon binnen de organisatie worden bezorgd of dit kunnen meerdere personen zijn afhankelijk van het thema of de kwestie waarvan sprake is.

////////////////////////////////////

- Online platforms: als de afgelopen corona-periode ons één ding geleerd heeft, is dat het gebruik van online platforms voor overleg en vergaderingen even efficiënt, zij het niet efficiënter zijn. Het is dan ook aan te raden om hiervan meer gebruik te maken, zodat de verplaatsingstijd al geen obstakel kan vormen om niet aanwezig te zijn. W13 maakt reeds gebruik van Microsoft Teams, maar daarnaast zijn er nog heel wat andere platforms beschikbaar zoals Zoom en Google Hangouts, etc.
- Centraal platform: uit het onderzoek werd niet duidelijk of de cases werken met een intranet dat vrij toegankelijk is voor alle deelgenoten. Momenteel worden documenten, zoals de verslagen van de vergaderingen, het meerjarenplan en het beleidsplan wel bekend gemaakt op de website van de maatschappelijke zetel. Deze kan uiteraard vrij geraadpleegd worden door alle deelgenoten, maar is niet altijd up-to date. Het kan nuttig zijn om te werken met een centraal platform, een soort van intranet, waar alle relevante informatie gedeeld kan worden. Dit dient niet enkel te gaan om verslagen van vergaderingen of jaarrapporten, maar het kan ook gebruikt worden om relevante informatie te delen omtrent nieuwe projecten, *best-practices*. Daarnaast kan het ook dienen als centrale plaats om communicatietools ter beschikking te stellen: sjablonen, logo's, flyers, etc. die deelgenoten naar believen kunnen gebruiken om te communiceren naar de bevolking toe. Communicatie, die verband houdt met het samenwerkingsverband, kan dan zowel het logo van het lokale bestuur als dat van het samenwerkingsverband bevatten. Dit komt dan weer ten goede aan de marketing en bekendheid van het samenwerkingsverband.

De samenwerkingsverbanden maken momenteel al heel wat kennis- en expertise-uitwisseling mogelijk tussen de deelgenoten onderling, maar ook met andere partners en overheden, dit is een goede tendens die zeker voortgezet dient te worden. Bij een aantal respondenten kwam naar voren dat het verschil tussen deelgenoten (landelijk – stedelijk; groot – klein) soms voor moeilijkheden kan zorgen, omdat er vaak andere prioriteiten spelen en er andere verwachtingen zijn betreffende de snelheid waarmee men vooruit wil/kan. Toch dienen deze verschillen niet gezien te worden als een belemmering, maar een opportuniteit om te leren van elkaar. Vooral grotere gemeenten hebben op sommige vlakken meer expertise en ervaring. Maak er een gewoonte van om niet alleen *best-practices*, maar ook minder goede ervaringen met elkaar te delen, wat werkt, wat werkt niet en waarom. Andere deelgenoten kunnen hier alleen maar uit leren om een bepaalde dienstverlening of project zelf uit te rollen. Bovendien kan iets niet werken in een bepaalde gemeente, maar wel in een andere. Het zijn deze informele intervisiemomenten en uitwisselingsmomenten die niet alleen zorgen voor een kruisbestuiving tussen de verschillende deelgenoten, maar ze kunnen er ook voor zorgen dat de onderlinge relaties er sterker van worden. Deze kennis- en expertise-uitwisseling kan ook toegepast worden met andere samenwerkingsverbanden.

Naast de aanbevelingen voor de cases, kunnen er uit het onderzoek ook twee aanbevelingen geformuleerd worden naar de Vlaamse overheid toe:

- Uit het onderzoek blijkt dat bepaalde samenwerkingsverbanden geen deel uitmaken van de mailingslist van de Vlaamse overheid. Hierdoor komt bepaalde informatie, zoals subsidie- of projectoproepen, niet rechtstreeks bij het samenwerkingsverband terecht, maar bij de individuele lokale besturen. Dit zorgt weer voor bijkomende stoorzenders in de communicatie, die mogelijk verholpen kunnen worden.
- Voor de toekomstige regioafbakeningen werd er door de respondenten gewezen op een aantal belangrijke aspecten. Zo werd er meermaals vermeld dat er bij de afbakening niet enkel rekening gehouden moet worden met objectieve criteria, zoals het inwoners aantal. Minstens even belangrijk is dat lokale besturen daadwerkelijk willen samenwerken en de structuren die er in bepaalde regio's al bestaat. Volgens de bevraagde cases zijn de geschiedenis en opgebouwde tradities meer van belang. Hiervoor zou de Vlaamse overheid mogelijks nog meer in gesprek kunnen gaan met lokale besturen en bestaande samenwerkingsverbanden om op deze manier de meest optimale indeling voor de bovenlokale verbanden te kunnen vinden, rekening houden met indelingen die er bestaan, om te vermijden dat er bijkomend weer nieuwe structuren ontwikkeld worden.

10 BIBLIOGRAFIE

Wetgeving

Wet van 17 februari 1994 betreffende de gecoördineerde grondwet

Decreet 22 december 2017 over het lokaal bestuur, BS 15 februari 2018.

Decreet 9 februari 2018 betreffende het lokaal sociaal beleid, BS 26 februari 2018

Geraadpleegde werken

Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), pp. 543-571.

Bouckaert, G., Peters, B. G., & Verhoest, K. (2010). *The Coordination of Public Sector Organizations: Shifting Patterns of Public Management*. US: Palgrave Macmillan.

Broucker, B., Van Haelter, B., Vos, D., De Rynck, F., Hondeghe, A., Steen, T., Wayenberg, E. (2017). *Ambtelijke capaciteit: Resultaten van het pilootonderzoek*. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.

Cheffins, B.R. (2013). The History of Corporate Governance. In M.D. Wright, D.S. Siegel, K. Keasey, & I. Filatotchev (Red.), *The Oxford Handbook of Corporate Governance* (Oxford handbooks in business and management) (pp. 46-64). Oxford: Oxford University Press.

Crompvoets, J and Ho, S., (2019). Developing a framework for a National Institutional Arrangements in Geospatial Information Management. In: A. Rajabifard (Ed.), *Sustainable Development Goals Connectivity Dilemma, Land and Geospatial Information for Urban and Rural Resilience* (pp. 141-161). United States: UN-GGIM Academic Network, CRC Press, Boca Raton.

Dang, T., Visseren-Hamakers, I., & Arts, B. (2016). A framework for assessing governance capacity: An illustration from Vietnam's forestry reforms. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 34(6), pp. 1154-1174.

Deprez, I., Hondeghem, A., Steen, T., & Diels, E. (2019). *Ambtelijke capaciteit en de regierol van lokale besturen: Een casestudy van het lokale integratiebeleid*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.

Deprez, I., Platteau, E., & Hondeghe, A. (2018). De invulling en versterking van de regierol van lokale besturen op vlak van integratiebeleid. KU Leuven Instituut voor de Overheid.

Emerson, K. & Nabatchi, T. (2015). *Collaborative governance regimes*. Washington, DC: Georgetown University Press.

////////////////////////////////////

Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), pp. 1-29.

Federale Overheidsdienst Justitie (2019). *Vennootschappen, verenigingen en stichtingen*. Geraadpleegd via https://justitie.belgium.be/nl/themas_en_dossiers/vennootschappen_verenigingen_en_stichtingen

Flyvbjerg, B. (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*, 12(2), pp. 219-245.

Federale Overheidsdienst Binnenlandse Zaken. Algemene Directie Instellingen en Bevolking [ibz] (2020). *Bevolkingscijfers per provincie en per gemeente op 1 januari 2020*. Geraadpleegd via https://www.ibz.rrn.fgov.be/fileadmin/user_upload/fr/pop/statistiques/population-bevolking20200101.pdf

Gemeente Pelt (2019). Welzijn en hulpverlening, *Welzijnsregio*. Geraadpleegd via <https://www.gemeentepelt.be/welzijnsregio>

Gendzwill, A., & Lackowska, M. (2018). A Borrowed Mandate? Democratic Legitimacy of Inter-municipal Entities: A comparative Analysis. In F. Teles & P. Swianiewicz (Eds.), *Inter-municipal cooperation in Europe. Institutions and Governance* (pp. 57-77). Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Herentals (2018). *Omgevingsanalyse* 2020. Geraadpleegd via https://www.herentals.be/sites/default/files/public/stad/Informatie/Documenten/Inspiratienota/Bijlage_statistieken.pdf

Herentals (2019). *Inspiratienota*. Geraadpleegd via https://www.herentals.be/sites/default/files/public/stad/Informatie/Documenten/Inspiratienota/20180515_Inspiratienota.pdf

IBZ (2020). Federale overheidsdienst Binnenlandse zaken. *Statistieken Bevolking*. Geraadpleegd via https://www.ibz.rrn.fgov.be/fileadmin/user_upload/fr/pop/statistiques/population-bevolking-20200101.pdf

ISOM (2018). *Statuten SVK ISOM vzw*. Geraadpleegd via https://www.herenthout.be/wp-content/uploads/20180913_StatutenSVKISOM.pdf

ISOM (2019a). *Voorstelling: ISOM*. Geraadpleegd via <http://www.isom.be/over-isom/voorstelling>.

ISOM (2019b). *Doelstelling: ISOM*. Geraadpleegd via <http://www.isom.be/over-isom/doelstelling>.

ISOM (2019c). *Home*. Geraadpleegd via <http://www.isom.be/#>

////////////////////////////////////

- Jaramillo et al. (2012). *Universities through the Looking Glass: Benchmarking University Governance to Enable Higher Education Modernization in MENA*, <http://documents.worldbank.org/curated/en/596691468299224499/pdf/690710ESWOWhit0h0the0Looking0Glass1.pdf>
- Grindle, M. S. (1996). *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kapteyn, B. (2001). *Organisatietheorie voor non-profit*. Houten: Stafleu va Loghum.
- Keast, R. (2015). Network governance. In C. Ansell, & J. Torfing (Red.), *Handbook on Theories of Governance* (pp. 442-453). London: Edward Elgar.
- Klijn, E.H., & J. Edelenbos. (2013). The influence of democratic legitimacy on outcomes in governance networks, *Administration and Society* 45(6): 627- 650.
- Klok, P-J., Boogers, M., Denters, B., & Sanders, M. (2018). Inter-municipal Cooperation in the Netherlands. In F. Teles & P. Swianiewicz (Eds.), *Inter-municipal cooperation in Europe. Institutions and Governance* (pp. 157-172). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Knight, L. (2002). Network Learning: exploring learning by interorganizational networks. *Human Relations*, 55, 427-454.
- Leroy, J., Van Schuylenbergh, P., & Verlinden, P. (2015). Integratie gemeente-OCMW: naar een sterker lokaal sociaal beleid. *VVSG-pockets lokale besturen*. Brussel: Politeia.
- Levi-Faur, D. (2012). From “Big Government” to “Big Governance”? In D. Levi-Faur (Red.), *The Oxford handbook of governance (Oxford handbooks in politics and international relations)* (pp. 3-18). New York: Oxford university press.
- Meuleman, L. (2008). *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets. The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations* (Contributions to Management Science). Heidelberg: Physica-Verlag HD.
- Meuleman, L. (2014). Governance frameworks. In B. Freedman (Red.), *Global Environmental Change (Vol. 1, Handbook of Global Environmental Pollution)* (pp. 885 – 901). Dordrecht: Springer Netherlands.
- Meuleman, L. (2019). *Metagovernance for Sustainability: A Framework for Implementing the Sustainable Development Goals*. Abingdon en New York: Routledge.
- OCMW Herentals (2018), *Jaarverslag 2018*. Geraadpleegd via https://www.herentals.be/sites/default/files/public/stad/Bestuur/Documenten/Jaarrekening/20190507_GR_Jaarverslag2018OCMW.PDF

- Mayntz, R. (2003). New challenges to governance theory. In H.P. Bangk (Red.), *Governance as social and political communication* (pp. 27-40). Manchester: Manchester University Press.
- Osborne, S.P. (2010). Introduction: The (New) Public Governance: a suitable case for treatment? In S.P. Osborne (Red.), *The New Public Governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance* (Routledge masters in public management) (pp. 1-16). London: Routledge
- Peters, B.G., Pierre, J., Sorensen, E., & Torfing, J. (2013). *Interactive governance: advancing the paradigm*. Oxford: Oxford university press.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (2003). *The external control of organizations: A resource dependence perspective*. Stanford: University Press.
- Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2017). *Public management reform. A comparative analysis into the age of austerity*. Oxford: Oxford University Press.
- Provan, K., & Kenis, P. (2007). Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 229-252, DOI: 10.1093/jopart/mum015.
- Richards, L. (2009). *Handling Qualitative Data: A Practical Guide*. London: Sage
- Rhodes, R.A.W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, 44(4), pp. 652-667.
- Rhodes, R.A.W. (2012). Waves of Governance. In D. Levi-Faur (Red.), *The Oxford handbook of governance (Oxford handbooks in politics and international relations)* (pp. 32-48). New York: Oxford university press.
- Roose, H., & Meuleman, B. (2017). *Methodologie van de sociale wetenschappen. Een inleiding*. Gent: Academia Press.
- Silva, P., Teles, F., & Ferreira, J. (2018). Intermunicipal cooperation: The quest for governance capacity? *International Review of Administrative Sciences*, 84(4), 619-638. DOI: 10.1177/0020852317740411.
- Sørensen, E.; Torfing, J. (2007). Introduction: Governance Network Research: Towards a Second Generation. In E. Sørensen & J. Torfing (Eds.), *Theories of Democratic Network Governance* (pp. 25-42). Basingstoke: Palgrave Macmillan:
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through meta-governance. *Public Administration*, 87(2), 234–258.
- Sørensen, E., & Torfing, J. (2017). Metagoverning Collaborative Innovation in Governance Networks. *American Review of Public Administration*, 47(7), 826-839.

Span, K.C.L., Luijkx, K.G., Schalk, R., & Schols, J.M.G.A. (2012). What Governance Roles do Municipalities use in Dutch Local Social Support Networks? *Public Management Review*, 14(8), 1175-1194. DOI: 10.1080/14719037.2012.664013.

Stad Turnhout (2019). Documenten. *Statuten Welzijnzorg Kempen*. Geraadpleegd via <https://www.turnhout.be/statuten-welzijnzorg-kempen>

Swianiewicz, P. (2010). *Territorial consolidation reforms in Europe*. Budapest: OSI/LGI.

Tan, E. (2019). *Decentralization and Governance Capacity: The Case of Turkey (Public Sector Organisations)*. Cham: Springer International Publishing.

Teles, F. (2016). *Local governance and inter-municipal cooperation*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Temmerman, C., De Rynck, F., & Voets, J. (2017). *Naar een bovenlokale aanpak van maatschappelijke uitdagingen in beleidsdocumenten van de Vlaamse overheid*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing.

Torring, J. (2012). Governance Networks. In D. Levi-Faur (Red.), *The Oxford handbook of governance (Oxford handbooks in politics and international relations)* (pp. 99-112). New York: Oxford university press.

UNESCAP. (2008). *What is good governance?* Opgehaald van <https://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>

Verenging van Vlaamse Steden en Gemeenten [VVSG] (2020b). *Bestuur. VVSG*. Geraadpleegd via <https://www.vvsg.be/over-ons/Bestuur>

Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten [VVSG] (2019, november). *Inspiratiedag. Regionaal Sociaal Beleid*. Inspiratiedag van VVSG, Brussel.

Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten [VVSG] (2020a). *Bestuurlijke commissies. VVSG*. Geraadpleegd via <https://www.vvsg.be/over-ons/Bestuurlijke-commissies>

Verhoest, K. (2002), Resultaatgericht verzelfstandigen. Een analyse vanuit een verruimd principaal-agent perspectief, *doctoraat, Leuven*. K.U.Leuven, 353p. http://steunpuntbov.be/rapport/SBOV-rapport_2010_Peeters_positionering_Vlaamse_gemeenten.pdf

Vlaamse Regering (2019). *Regeringsverklaring van de Vlaamse Regering* (31 (2019-2020) nr.1). Geraadpleegd via: <https://www.vlaamsparlement.be/parlementaire-documenten/parlementaire-initiatieven/1332132>

Vlaams Parlement (2018). *Ontwerp van decreet betreffende de bovenlokale cultuurwerking*. <http://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1387794>

////////////////////////////////////

Welzijnszorg Kempen (2019j). *Jaarverslag 2017*. Welzijnszorg Kempen. Geraadpleegd via https://www.welzijnszorgkempen.be/sites/default/files/21x24-jaarverslag-welzijnszorg_kempen_digitaal.pdf

////////////////////////////////////