



FACULTEIT POLITIEKE EN SOCIALE WETENSCHAPPEN

**Lokale netwerken als instrument voor Vlaams beleid:
Een onderzoek naar de interactie tussen centrale sturing en
lokale dynamiek**

Caroline Temmerman

Promotor: Prof. Dr. Filip De Rynck

Proefschrift ingediend tot het behalen van de academische graad van
Doctor in de Politieke Wetenschappen

2016



FACULTEIT POLITIEKE EN SOCIALE WETENSCHAPPEN

**Lokale netwerken als instrument voor Vlaams beleid:
Een onderzoek naar de interactie tussen centrale sturing en
lokale dynamiek**

Caroline Temmerman

Promotor: Prof. Dr. Filip De Rynck

Proefschrift ingediend tot het behalen van de academische graad van
Doctor in de Politieke Wetenschappen

2016

Examencommissie:

Prof. Dr. Filip De Rynck (promotor),
Universiteit Gent, Vakgroep Public Governance, Management en Finance

Prof. Dr. Herwig Reynaert (copromotor),
Universiteit Gent, Vakgroep Politieke Wetenschappen

Prof. Dr. Kristof Steyvers (voorzitter)
Universiteit Gent, Vakgroep Politieke Wetenschappen

Prof. Dr. Joop Koppenjan
Erasmus Universiteit Rotterdam, Faculteit Sociale Wetenschappen

Prof. Dr. Wouter Van Dooren
Universiteit Antwerpen, Departement Politieke Wetenschappen

Prof. Dr. Joris Voets
Universiteit Gent, Vakgroep Public Governance, Management en Finance

Prof. Dr. Ellen Wayenberg
Universiteit Gent, Vakgroep Public Governance, Management en Finance

Dankwoord

*“Obstacles are those frightful things you see when you take your eyes off your goal”
(Henry Ford)*

Het schrijven van een proefschrift is vergelijkbaar met het lopen van een marathon: een lange afstandsliep, een ware test voor het doorzettings- en uithoudingsvermogen en bij momenten een mentale uitputtingsslag. Deze prestatie zou dan ook nooit gelukt zijn zonder de steun en hulp van vele supporters die mij tijdens dit parcours hebben aangemoedigd.

Allereerst wil ik mijn promotor Filip De Rynck van harte bedanken. Filip, toen je me vier jaar geleden de kans gaf om als onderzoeker bij jou aan de slag te gaan, heb ik geen seconde getwijfeld. Bedankt voor het vertrouwen dat je me doorheen deze jaren gegeven hebt. Je hebt er nooit aan getwijfeld dat ik over de juiste capaciteiten beschikte om een proefschrift te maken. Bedankt voor alle uren die we in jouw kantoor (en tot in Amerika toe) gewijd hebben aan het discussiëren over mijn onderzoek. Je hebt mijn denkvermogen en wetenschappelijke kwaliteiten naar een hoger niveau getild, zoveel is zeker. Ook bedankt voor je onvermoeibare nalees- en verbeterwerk. De letters van het alfabet waren vaak niet toereikend om alle ontwerpversies van teksten, artikels, papers of rapporten te benoemen. Soms tot mijn (inwendige) frustratie, maar altijd met jouw bedoeling om het beste uit mijzelf naar boven te halen. Ik kon mij geen betere coach wensen! Joris en Ellen, ook aan jullie als leden van de Doctoraatsbegeleidingscommissie een oprecht dankjewel voor alle feedback, (wetenschappelijke) tips en advies. Ellen, als mede-mama kon ik bij jou steeds terecht om mijn hart te luchten over de soms niet evidente combinatie van het moederschap met een voltijdse job. Dankjewel!

Daarnaast wil ik ook mijn (ex-)collega's niet vergeten. Simon, net als ik was jij de voorbije jaren bezig met het schrijven van een proefschrift. Het deed me deugd dat we, als het soms even wat moeizamer ging, elkaar konden helpen om met de nodige nuchterheid en relativiseringsvermogen naar onze job te kijken. Ook Tess, Jolien, Liesbet en Pieter, bedankt voor de leuke sfeer op bureau en de gezellige momenten van verpozing tussendoor!

Ook een woord van dank aan de personen en organisaties door wie dit onderzoek mogelijk is gemaakt: het Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen voor de financiering, de Universiteit Gent voor de omkadering en uiteraard alle respondenten op Vlaams en lokaal niveau voor hun waardevolle inzichten en bereidwillige medewerking.

Tot slot en zeker niet in het minst, wil ik een aantal mensen uit mijn persoonlijke omgeving hier in de schijnwerpers zetten. Pap en mam, bedankt voor de kansen die jullie mij gegeven hebben om te studeren. Pap, bedankt voor je voorbeeld. 'Zonder hard werken komt er niks tot stand', dat heb ik van jou geleerd. Mam, bedankt voor alle verwennerijen en de oppas wanneer Amélie ziek was, zodat ik toch met een gerust hart kon gaan werken. As, als ik het even beu was of niet meer zag zitten, fungeerde jij als mijn uitlaadklep. Bedankt sis! Ook bij mijn andere zus en broers kon ik steeds terecht (hoewel ze er inhoudelijk niks van begrepen ☺). We zijn een toffe bende!

Simon, toen ik in 2013 'ja' tegen jou mocht zeggen, was ik apetrots. Nog trotser was ik toen onze dochter het jaar erop werd geboren. Hoewel de komst van Amélie de werk – privé balans soms aan het wankelen bracht, bleef het dankzij jouw steun toch haalbaar. Lieve schat, heel erg bedankt voor je hulp en met name de extra zorg voor Amélie tijdens de laatste drukke maanden van het proefschrift. Ik hou heel veel van jullie!

Inhoudstafel

Hoofdstuk 1

Introductie 15

1.1	Probleemstelling	17
1.2	Het onderzoeksobject theoretisch benaderd	19
1.2.1	Netwerkanalyse als uitgangspunt	19
1.2.2	Netwerken in centraal – lokale relaties	22
1.2.3	Metagovernance: de rol van de overheid empirisch benaderd	25
1.3	Doelstellingen en onderzoeksvragen	26
1.4	Opbouw van het proefschrift	27

Hoofdstuk 2

Theoretische bouwstenen 29

2.1	De horizontale dimensie: lokale dynamiek en prestaties van gemandateerde netwerken	31
2.1.1	Theoretische modellen voor netwerkanalyse	31
2.1.1.1	Het basismodel van Provan en Milward (1995)	32
2.1.1.2	Het geïntegreerd model voor netwerkeffectiviteit van Turrini, Cristofoli, Frosini en Nasi (2010)	35
2.1.1.3	Het collaborative governance model van Ansell en Gash (2008)	39
2.1.1.4	Tussentijdse reflectie over de eigen invulling van lokale dynamiek in gemandateerde netwerken	44
2.1.2	Analyse van de prestaties van gemandateerde netwerken	46
2.1.2.1	Dimensies van netwerkprestaties	46
2.1.2.2	Soorten prestaties op netwerkniveau	48
a.	Harde en zachte prestaties in het analysekader van De Rynck, Voets en Van Dooren (2010)	48
b.	De intensiteit van netwerkprestaties (3 C's) van Brown en Keast (2003)	50
2.1.2.3	Prestatiecriteria in functie van netwerkevolutie	52
2.1.2.4	Prestatiebeoordeling van gemandateerde netwerken	53
2.1.2.5	Tussentijdse reflectie	54
2.2	De verticale dimensie: centrale sturing en beïnvloeding	55
2.2.1	Verkenning van het concept metagovernance	55
2.2.1.1	Metagovernance als de combinatie van hiërarchie, markt en netwerk	56
2.2.1.2	Metagovernance als netwerkmanagement	60
a.	De roltypologie van Sørensen en Torfing (2009)	60
b.	Het analysekader van Bell en Hindmoor (2009)	64
2.2.1.3	Metagovernance in een schaduw van hiërarchie	67

2.2.2	Een ruimer perspectief om centraal – lokale verhoudingen te analyseren	69
2.2.2.1	Een bredere kijk op de positie van de centrale overheid.....	69
2.2.2.2	Sturingskeuzes als uitkomst van machts- en invloedsrelaties op het centrale beleidsniveau.....	71
2.2.3	Tussentijdse reflectie over de betekenis van centrale sturing in gemandateerde netwerken	73
2.3	Het ontwikkelde conceptueel model	74
Hoofdstuk 3		
Toelichting bij de onderzoeksopzet		79
3.1	Een meervoudige gevalstudie als strategie	81
3.2	Systematische case analyse als methode.....	84
3.2.1	Toelichting bij de uitgangspunten van SCA	84
3.2.2	SCA toegepast in het proefschriftonderzoek	85
3.2.2.1	Casuselectie	85
3.2.2.2	Dataverzameling	87
a.	Vorbereiding dataverzameling	88
b.	Semigestructureerde interviews in combinatie met een beperkte survey.....	89
c.	Data-analyse	91
3.3	Kwaliteitsbewaking van het onderzoek.....	93
Hoofdstuk 4		
Gevalstudie Eerstelijnsgezondheidszorg		97
4.1	Beschrijving van de gevalstudie	99
4.1.1	Lokale samenwerking binnen de eerstelijnsgezondheidszorg	99
4.1.1.1	Samenwerkingsinitiatieven voor Thuisverzorging (SIT)	100
4.1.1.2	Samenwerkingsinitiatieven Eerstelijnsgezondheidszorg (SEL)..	101
4.1.1.3	Toekomstige hervormingen binnen de eerstelijnsgezondheidszorg.....	102
4.1.2	Toelichting bij het wetgevend kader.....	103
4.1.2.1	Werkingsgebied	103
4.1.2.2	Opdrachten en taken	104
4.1.2.3	Erkennings- en subsidiëringsvoorwaarden	106
4.1.3	Drie lokale netwerken onder de loep genomen	107
4.1.3.1	Organisatiestructuur en samenstelling	107
4.1.3.2	Financieringsstromen.....	109
4.2	Toepassing van het conceptueel model	111
4.2.1	Verticale component: centrale sturing en beïnvloeding.....	111
4.2.1.1	Het institutioneel - politieke kader	111
a.	Bevoegdheidsverdeling tussen de federale en de Vlaamse overheid inzake eerstelijnszorg	111

b.	Multi-actor samenstelling van de Vlaamse overheid	113
c.	Asymmetrische machtsverhoudingen op het centrale beleidsniveau	115
d.	Relatie administratie – politiek.....	117
e.	Toegangskanalen van het lokale netwerk naar het centrale beleidsniveau	118
f.	Toegangskanalen van de individuele partners tot het centrale beleidsniveau wegen op de toegang van het lokale netwerk.....	121
4.2.1.2	Technisch - instrumenteel kader.....	122
a.	Regulering.....	125
b.	Effectiviteit	127
c.	Financiering	129
d.	Verantwoording.....	130
e.	Democratisch gehalte	131
f.	Legitimiteit.....	132
4.3	Horizontale component: lokale dynamiek en netwerkprestaties	133
4.3.1	Historiek en netwerkevolutie.....	133
4.3.1.1	De opgelegde schaal	133
4.3.1.2	Uitbreiding van de verplichte samenstelling.....	138
4.3.1.3	Wijziging van de financieringsvoorwaarden	139
4.3.1.4	Tussentijdse reflectie netwerkevolutie	141
4.3.2	Netwerkstructuur.....	141
4.3.2.1	Samenstelling.....	141
4.3.2.2	Organisatievorm	144
4.3.3	Netwerkprocessen	146
4.3.3.1	Management en leiderschap	146
4.3.3.2	Vertrouwen	153
4.3.3.3	Macht	158
4.3.3.4	Betrokkenheid.....	161
4.3.4	Analyse van de netwerkprestaties	163
4.3.4.1	Productprestaties.....	163
a.	Opgelegde taken door de Vlaamse overheid	163
b.	Opnemen van extra taken als uiting van lokale dynamiek.....	167
4.3.4.2	Procesprestaties: positieve effecten van het samenwerkingsproces.....	169

Hoofdstuk 5

Gevalstudie Sociaal – Economische Streekontwikkeling 173

5.1	Beschrijving van de gevalstudie	175
5.1.1	Lokale samenwerking voor sociaal – economische streekontwikkeling .	175
5.1.1.1	Historische schets	175
5.1.1.2	Samenwerking via de ERSV – SERR – RESOC structuur	177

5.1.1.3	Toekomstige hervorming van het streekontwikkelingsbeleid ..	179
5.1.2	Institutionele organisatie van het streekontwikkelingsbeleid	180
5.1.3	Toelichting bij het wetgevend kader	182
5.1.3.1	Erkenningsvoorwaarden	182
5.1.3.2	Opdrachten en taken	183
a.	Decretale basisopdrachten	183
b.	Uitvoeringsopdracht EAD	185
5.1.3.3	Financiering	186
5.1.4	Drie regionale netwerken onder de loep genomen	187
5.2	Toepassing van het conceptueel model	189
5.2.1	Verticale component: centrale sturing en beïnvloeding	189
5.2.1.1	Het institutioneel – politieke kader	189
a.	Positie van de VDAB als extern verzelfstandigd agentschap van de Vlaamse overheid	189
b.	Positie van de sociale partners in het beleidsproces	197
c.	Centraal – lokale verwevenheid van publieke actoren	199
5.2.1.2	Het technisch – instrumenteel kader	201
a.	Regulering	204
b.	Effectiviteit	205
c.	Financiering	208
d.	Democratisch gehalte	209
e.	Verantwoording	210
f.	Legitimiteit	211
5.2.2	Horizontale component: analyse van lokale dynamiek en netwerkprestaties	211
5.2.2.1	Historische schets	211
a.	Gent	211
b.	Kempen	212
c.	Zuid-West-Vlaanderen	213
5.2.2.2	Analyse van de RESOC werking	214
a.	Netwerkstructuur	214
b.	Netwerkprocessen	217
5.2.2.3	Tussentijdse reflectie lokale dynamiek in het RESOC	232
5.2.2.4	Analyse van de netwerkprestaties in het RESOC	233
a.	Beoordeling van het streekpact als indicator van de harde netwerkprestaties	233
b.	Procesprestaties van het netwerk	239
5.2.2.5	Analyse van de SERR werking	240
a.	Positie van de SERR in het lokaal en regionaal tewerkstellingsbeleid	241
b.	Analyse van de netwerkprestaties	242

Hoofdstuk 6	
Algemene beschouwingen en conclusies	251
6.1 Empirisch luik: patronen en trends in het functioneren van gemandateerde lokale netwerken in Vlaanderen	253
6.1.1 Patronen in de sturingsrelatie tussen gemandateerde lokale netwerken en de Vlaamse overheid.....	254
6.1.1.1 Het streven naar uniformiteit in lokale samenwerking als ambitie	254
6.1.1.2 Kruisbestuiving tussen actoren, bevoegdheden en belangen op het centrale beleidsniveau	263
6.1.1.3 Verwevenheid van centraal – lokale relaties in Vlaanderen	269
6.1.2 Patronen in lokale verhoudingen en het belang van regio – kenmerken.....	271
6.1.2.1 Een doorwerking van omgevingsfactoren op de positie van het lokale netwerk.....	272
6.1.2.2 Een verleden van samenwerking of conflict als drijfveer voor de opstelling in het gemandateerde netwerk.....	275
6.1.2.3 Een wisselende confrontatie tussen uniformiteit en lokale dynamiek in de drie regio's	277
6.1.2.4 Meerdere factoren verklaren de verhoudingen tussen actoren in gemandateerde netwerken	282
6.1.2.5 Enkele reflecties over de invulling van gemandateerde netwerkprestaties	285
6.2 Theoretische reflecties: de onderzoeksvragen beantwoord.....	288
6.2.1 De betekenis van centrale sturing (RQ1)	288
6.2.1.1 De betekenis van metagovernance in relatie tot gemandateerde netwerken: analyse van de technisch – instrumentele sturingsverhoudingen in twee gevalstudies	289
6.2.1.2 De analyse van centraal – lokale verhoudingen ingebed in een institutioneel – politieke context	291
6.2.2 De impact van centrale sturing op lokale dynamiek (RQ 2)	292
6.2.3 Prestaties van gemandateerde netwerken (RQ 3)	297
6.2.4 Lokale netwerken als instrument voor Vlaams beleid (RQ 4)	299
6.3 Enkele finale reflecties bij de waarde van het conceptueel model en de methodologische aanpak van het onderzoek	301
Referenties	305
Lijst van tabellen en figuren	325
Bijlagen	331

Hoofdstuk 1

Introductie

Het eerste hoofdstuk kadert het proefschriftonderzoek naar het functioneren van lokale gemandateerde netwerken in Vlaanderen.¹ We starten met een algemene duiding en probleemdefinitie. In punt twee bekijken we het onderzoek met een theoretische bril. Het derde luik bespreekt de doelstellingen, onderzoeksvragen en de relevantie van het onderzoek. Tot slot volgt een leeswijzer bij de opbouw van het proefschrift.

1.1 Probleemstelling

“Denken en handelen op stadsregionaal niveau” (Studiedag Kenniscentrum Vlaamse Steden, 29 mei 2015, Brussel)

“Gent omarmt co-creatie als een waardevolle dynamiek die onder meer de mobiliteit mee vormgeeft” (Mobiliteitsplan stad Gent, 2015)

“Geïntegreerde gebiedsontwikkeling voor een kwaliteitsvolle leefomgeving met een evenwichtige mix van functies” (Vlaamse Beleidsnota Omgeving 2014-2019, SD5)

“Toekomst intergemeentelijke samenwerking. Besturen is samenwerken” (Ontmoetingsavond Leiedal 28 mei 2013 – Harelbeke)

Gebiedsgerichte ontwikkeling, stedelijke regio's, stadsregionale en intergemeentelijke samenwerking, regionaal overleg, ... Het zijn termen die centraal staan in het huidige bestuurlijke debat in Vlaanderen (zie o.a. Boudry et.al. 2003; Vlaamse regering 2011; Cabus et.al. 2009, Boucké 2015; De Rynck et.al. 2011). Samenwerking op een (boven)lokale schaal tussen publieke actoren en met betrokkenheid van maatschappelijke partners is populair en lijkt belangrijk om een oplossing te bieden voor complexe maatschappelijke uitdagingen zoals gezondheidszorg, economische ontwikkeling, mobiliteitsbeheersing of waterbeheer. In 2012 maakte het Agentschap voor Binnenlands Bestuur een inventarisatie van alle samenwerkingsverbanden, structuren en gebiedsafbakeningen op streekniveau in Vlaanderen. De gebiedsdekkende regioscreening telt en classificeert in totaal 2.229 verbanden. De analyse toont aan dat samenwerking vorm krijgt tussen een mix van actoren, op verschillende bovenlokale schalen en in verschillende vormen. De inventaris wijst met

¹ De bestudeerde netwerken in het proefschrift zijn lokaal indien we ze beschouwen in het licht van de sturingsrelatie tussen de centrale overheid en de lokale actoren. De netwerken zijn evenwel georganiseerd op een bovenlokale schaal gezien de Vlaamse overheid vooral samenwerking oplegt in het kader van bestuurlijke uitdagingen die zich op een regionaal niveau stellen (De Rynck, 1994).

name op een sterke groei van het aantal verbanden sinds de jaren 2000. De regionale schaal lijkt hiermee steeds belangrijker te worden als de relevante schaal voor beleidsontwikkeling en –uitvoering (zie o.a. Wheeler 2002; Brenner 2003; Morgan 2004 voor een duiding in internationaal perspectief).

In dit proefschrift zijn we geïnteresseerd in de bestuurskundige realiteit achter dit fenomeen. We denken hierbij aan vragen als: Hoe functioneren (boven)lokale netwerken en wat bepaalt hun functioneren? Wat gebeurt er wanneer mensen, organisaties en middelen in een regio op initiatief van de overheid worden samengebracht? Zijn er verschillen tussen regio's en tussen de dynamiek in die regio's? Hoe komt het dat de lokale dynamiek in de ene regio eventueel verschilt van de dynamiek in een andere regio? Is het belangrijk wat daar gebeurt; welke meerwaarde heeft deze samenwerking en heeft dat eventueel impact op de beleidsvoering? Hoe gaat de centrale overheid om met de lokale dynamiek (of het gebrek hieraan) en wat verklaart haar handelen?

We concentreren ons in dit onderzoek in het bijzonder op vormen van regionale samenwerking die door de Vlaamse overheid zelf worden geïnstalleerd als onderdeel van haar instrumentarium om de vooropgestelde beleidsdoelstellingen te halen. We onderzoeken met name de rol van de overheid en de verhouding tussen centrale aansturing en lokale dynamiek. In de Vlaamse beleidsdocumenten duiken in dit verband termen op als kadersteller, partner en procesmanager (zie bijvoorbeeld de thematische screening 'stadsregionale samenwerking' van de Vlaamse Beleidsnota's 2014-2019 door het Kenniscentrum Vlaamse Steden). Deze begrippen lijken te wijzen op een ondersteunende en faciliterende rol door de Vlaamse overheid, een houding die lokale dynamiek stimuleert en het netwerk helpt een meerwaarde te creëren op het terrein.

In het volgende onderdeel benaderen we deze thematiek vanuit een wetenschappelijk oogpunt. In het eerste luik beroepen we ons op de netwerkliteratuur om de lokale dynamiek in netwerken te vatten en te verklaren.² In het tweede deel synthetiseren we een aantal theoretische opvattingen over de positie van de centrale overheid in een netwerkcontext. De literatuur over interbestuurlijke relaties en het concept van metagovernance vormen hierbij het kader

² We beschouwen lokale dynamiek als het geheel van de verhoudingen tussen de actoren binnen het netwerk en de impact hiervan op de netwerkprestaties.

1.2 Het onderzoeksobject theoretisch benaderd

1.2.1 Netwerkanalyse als uitgangspunt

Een kenmerk van de wetenschappelijke literatuur is de veelheid aan definities en betekenissen van netwerken (Popp et.al. 2014).³ Voets (2008) geeft een overzicht van definities van publieke netwerken.⁴ In een algemene benadering kunnen netwerken beschouwd worden als een set van horizontale relaties tussen meerdere autonome maar van elkaar afhankelijke actoren, die elk middelen inbrengen voor het bereiken van een gezamenlijk doel (zie ook Börzel 1998; Provan, Fish en Sydow 1997; O’Toole 1997; Provan en Lemaire 2012). De meeste netwerkdefinities plaatsen het vrijwillige of bottom-up karakter van samenwerking en onderlinge afhankelijkheid hiermee centraal (Rodriguez et.al., 2007). In dit proefschrift hebben we echter interesse in het functioneren van gemandateerde netwerken, waarbij samenwerking tussen actoren top-down wordt opgelegd onder de voorwaarden die de overheid bepaalt (Kenis en Provan, 2009). Popp en Casebeer (2015) definiëren gemandateerde netwerken als *“networks where policy-makers decide on the need and purpose for the network, the timing of the network’s creation, the required composition and structure of the network, and the mechanism for the network to access new or reallocated resources. It is a deliberate capturing of existing organizations under the umbrella of a new governance structure and a particular policy goal”* (p. 230).

Netwerktypologieën maken daarnaast een onderscheid tussen soorten netwerken. Agranoff (2004) maakt bijvoorbeeld een opdeling tussen vier types naargelang hun functie. De auteur onderscheidt informatienetwerken, ontwikkelingsnetwerken, dienstverleningsnetwerken en actienetwerken. Klijn (2005) deelt op naargelang de plaats van het netwerk in de beleidscyclus. Klijn beschouwt beleidsnetwerken, governance netwerken en dienstverlenende- of uitvoeringsnetwerken. De typologie van Brown en Keast (2003) maakt dan weer een indeling naargelang de mate van integratie tussen de netwerkliden. De auteurs verwijzen naar de 3 C ’s (cooperative, coordinative en collaborative). In het eerste type netwerk staat informatie-uitwisseling tussen de leden centraal. Coördinerende netwerken gaan een stap verder maar de eigen afhankelijkheid van de partners blijft domineren. Aan het andere eind van het spectrum bevinden zich de collaboratieve netwerken. Deze netwerken kenmerken zich door een grote mate van onderlinge afhankelijkheid en een intense

³ In de literatuur duiken ook heel wat synoniemen op zoals partnerschappen, coalities, samenwerkingsverbanden, governance arrangementen, interactieve relaties, ...

⁴ We spreken over publieke netwerken omwille van de betrokkenheid van zowel publieke als non-profit en/of private actoren.

uitwisseling van bronnen. Deze netwerken vereisen volgens de auteurs een grote mate van vertrouwen tussen de leden.

In het onderzoek nemen we afstand van de in de literatuur geponeerde indelingen tussen soorten netwerken. Eerder dan te vertrekken van een vooraf opgelegd label, willen we de functionaliteit van het netwerk vaststellen op basis van de empirische analyse. We volgen hiermee de stelling van Wayenberg et.al. (2007) dat netwerken moeten geklasseerd worden op basis van de eigenlijke interacties.

We bestuderen de lokale verhoudingen daarnaast op het niveau van het netwerk als geheel (Provan et.al., 2007). Provan en collega's onderscheiden vier types netwerkonderzoek (zie tabel 1). Een 'whole-network' perspectief focust op de impact van *"multilevel actions and structures on network level outcomes"* (p. 483). De auteurs zijn van mening dat *"only by examining the whole network can we understand such issues as how networks evolve, how they are governed, and, ultimately, how collective outcomes might be generated"* (p. 480).

A Typology of Interorganizational Network Research		
Independent Variable or Input Focus	Dependent Variable or Outcome Focus	
	Individual Organizations	Collectivities of Organizations
Organizational variables	Impact of organizations on other organizations through dyadic interactions	Impact of individual organizations on a network
Relational or network variables	Impact of a network on individual organizations	Whole networks or network-level interactions

Tabel 1 - Typologie van soorten netwerkonderzoek (Provan, Fish en Sydow 2007: 483)

Wetenschappelijke inzichten over het functioneren van publieke netwerken en hun prestaties zijn wijdverspreid binnen de huidige literatuur (voor een status quaestionis zie O'Toole, 2015). Koliba, Meek en Zia (2011) definiëren prestaties en prestatiemeting als *"attempts to apply systematic and, ultimately, standardized criteria through which to assess the success of a social entity, be it at the individual, group, organization or interorganizational levels"* (p. 262). Netwerken kunnen beoordeeld worden op verschillende soorten resultaten (harde en zachte netwerkprestaties; input-, proces-, output- en outcomeprestaties) en op meerdere analyseniveaus (de gemeenschap, het organisatieniveau of het netwerkniveau). Afhankelijk van de invalshoek die gekozen wordt, zal de onderzoeker andere maatstaven voor succes moeten hanteren. Dit zorgt ervoor dat prestatiemeting van netwerken niet eenvoudig is. *"Performance data, [...] are complicated by the question*

whose perceptions matter" (Koliba et.al. 2011: 263). De literatuur onderscheidt daarnaast een brede waaier aan variabelen die het succes van netwerken kunnen beïnvloeden. Deze determinanten kunnen afkomstig zijn uit de netwerk omgeving of deel uitmaken van de netwerkstructuur (bijvoorbeeld lidmaatschap of organisatiestructuur) of de netwerkprocessen (waaronder macht, vertrouwen, leiderschap of netwerkmanagement). Recentelijk gaat veel aandacht uit naar de management component en de vraag naar de impact van management op netwerkprestaties (zie o.a. Agranoff en McGuire 2001 en 2003; Agranoff 2007; McGuire en Agranoff 2011; Klijn en Koppenjan 2000 en 2004; Koppenjan en Klijn 2004).

In een recente bijdrage geven Provan en Lemaire (2012) een stand van zaken van de netwerk literatuur. De auteurs stellen vast dat een aantal onderwerpen tot op heden onderbelicht blijven in empirisch onderzoek. *"Despite a great deal of progress made in recent years in understanding why networks form, what they are capable of doing, how they are managed and governed, and how they might operate effectively to accomplish their goals, there are many issues and topics that are not well understood"* (p. 646). De auteurs geven een overzicht van een aantal concrete topics waarover bijkomend onderzoek nodig is (zie tabel 2).

Netwerkevolutie, met aandacht voor eventuele beëindiging van de activiteiten;

Comparatief netwerkonderzoek in verschillende settings met aandacht voor verschillen in beleidsdomein, functie van het netwerk, governance, sector en netwerkstructuur;

Onderzoek naar de rol van het opgelegde versus vrijwillige karakter van netwerken in de bijdrage tot netwerkprestaties;

Aandacht voor de impact van de samenstelling van het netwerk, betrokkenheid van actoren en ruimere netwerk omgevingsvariabelen op de capaciteit van netwerken om effectief te functioneren in het licht van tegengestelde en soms conflicterende belangen (zie ook Rethemeyer en Hatmaker, 2008)

Tabel 2 - Lacunes in netwerkonderzoek (Provan en Lemaire, 2012: 646)

De auteurs stellen dat meer aandacht voor deze topics in wetenschappelijk onderzoek ook zijn voordeel bewijst op het terrein omdat het beleidsmakers en publiek managers voorziet van een grotere kennis over het functioneren van netwerken en een dieper inzicht in de voorwaarden die nodig zijn om het netwerk tot optimale resultaten te leiden. Het proefschriftonderzoek besteedt aandacht aan deze topics en

levert hiermee een bijdrage aan zowel de theoretische als de maatschappelijke relevantie van het onderzoek.

We stellen echter vast dat de netwerkliteratuur voornamelijk aandacht heeft voor de interne verhoudingen tussen de leden en de impact die hiervan uitgaat op de netwerkprestaties. De focus van dit proefschrift is echter ruimer omdat we geïnteresseerd zijn in het functioneren van lokale gemandateerde netwerken in centraal-lokale relaties en met name de impact van centrale sturing op de lokale dynamiek en de netwerkprestaties. De literatuur over interbestuurlijke relaties rijkt ons hiertoe enkele handvaten aan.

1.2.2 Netwerken in centraal – lokale relaties

Het topic van interbestuurlijke relaties krijgt tot op vandaag veel aandacht in de bestuurskundige literatuur. Ongaro, Massey, Holzer en Wayenberg (2010 en 2011) geven vanuit trans-Atlantisch perspectief een stand van zaken, zowel op het vlak van theorievorming als empirische toepassingen. We beperken ons tot een aantal elementen die ons toelaten de verhouding tussen de Vlaamse overheid en lokale netwerken te duiden en te analyseren. We nemen het tijds kader van Agranoff (2010 : 53-78) als uitgangspunt om het proefschrift te situeren in het ruimere onderzoeksveld.

Agranoff (ibid.) detecteert vier golven in de studie van interbestuurlijke relaties. In de eerste golf lag de focus primair op de bestuurlijke inrichting van de staat en meer bepaald de formele bevoegdheidsverdeling tussen de centrale overheid en lagere bestuursniveaus (i.e. de graad van centralisatie en decentralisatie). De literatuur onderscheidt hierin verschillende bestuurlijke systemen. In het Angelsaksische systeem (zoals Groot-Brittannië, Duitsland of Nederland) worden lokale overheden sterk betrokken bij de uitvoering van het centrale beleid. De uitgaven van de lokale besturen zijn in deze landen vaak groter dan de uitgaven op centraal niveau en dit maakt de centrale overheid in grote mate afhankelijk van de lokale overheid. In het Napoleontisch systeem of het zogenaamde Franco-model (waaronder België, Frankrijk en Spanje) is de centrale overheid daarentegen zelf sterk aanwezig op het lokale niveau (Hesse en Sharpe, 1991). In Vlaanderen merken we bijvoorbeeld een sterke aanwezigheid van buitendiensten van Vlaamse administraties op het subregionale en het lokale niveau (De Rynck en Wayenberg, 2010).

De tweede en derde golf in de studie van interbestuurlijke relaties situeren zich in de opkomst en uitbouw van de verzorgingsstaat vanaf het begin van de twintigste eeuw. In een verzorgingsstaat tracht de overheid via de installatie van beleidsprogramma's

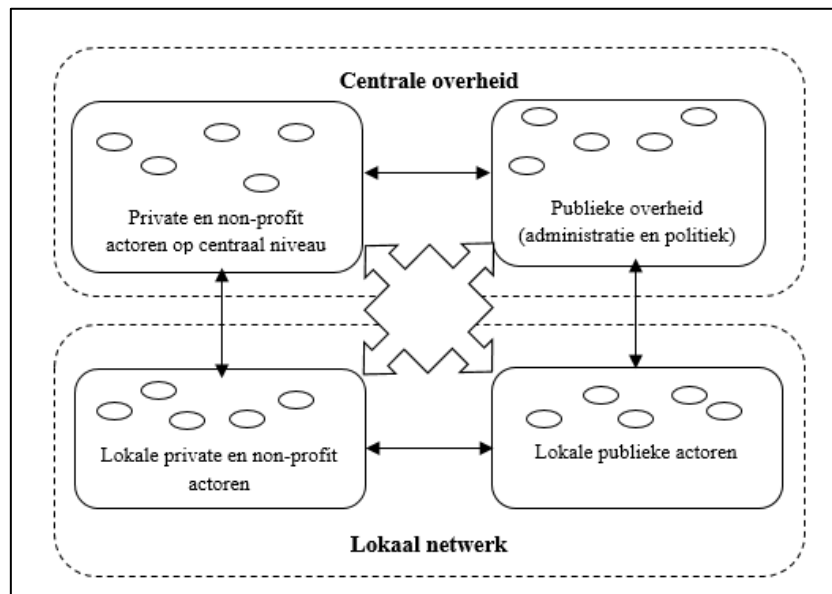
in verschillende domeinen (sociale zekerheid, tewerkstelling, economische ontwikkeling, onderwijs, enzovoort) het welzijn van haar burgers te verhogen. Initieel ging het hierbij voornamelijk om nationale programma's die op subregionaal of lokaal niveau geïmplementeerd werden. In IGR termen kenmerkte de relatie tussen de centrale overheid en de lokale besturen zich in deze periode voornamelijk door een principaal – agent benadering. Vanaf ongeveer de jaren '60 leidde de verdere groei van de welvaartsstaat ertoe dat ook actoren buiten de overheidsfeer steeds meer betrokken werden bij de uitvoering van het beleid (e.g. de derde golf). Via outsourcing en contracten werden non-profit en private actoren op dat moment partners van de nationale overheid in een waaier van sectoren. Het was het tijdsperk van de minimalistische staat en minder directe overheidsinterventie. Loughlin (2007: 390) vat de beleidsontwikkelingen in deze periode als volgt samen: *“The key institutional and policy forms of this era included beliefs in the primacy of market forces, reduction in importance of the public sector, deregulation of state controls and abandonment of the principle of equality.”* De rol van de administratie verschoof hierbij 'from operational to oversight or contract monitoring agency' (Agranoff, 2010: 69).

De vierde en meest recente beweging benadert interbestuurlijke verhoudingen vanuit een netwerk perspectief. Agranoff merkt op: *“The twenty-first century has been dubbed as a time where everything is connected in networks (Castells, 1996). Why should IGR be any different?”* (p. 72). De auteur zet zich hiermee af tegen een klassieke bilaterale benadering van sturingsrelaties tussen overheden en stelt dat interbestuurlijke verhoudingen zich vandaag kenmerken door een multi-actor, multilevel en cross-sectoraal karakter (zie ook Laffin et.al., 2014). De recente literatuur verruimt hiermee haar focus van de relatie tussen overheden naar de verhoudingen tussen actoren (publiek en privaat) in netwerken. Een aantal auteurs labelen de recente ontwikkelingen in interbestuurlijke verhoudingen als multilevel governance (zie o.a. Peters en Pierre, 2001). In Europa is MLG primair gelinkt aan de installatie van de Europese Unie en de relatie tussen de EU en haar lidstaten (zie o.a. Hooghe en Marks 2001 en 2003; Jessop 2004; Toonen 2010). Later werd het concept ook toegepast voor de studie van multilevel beleidsprocessen binnen staten (dus zonder betrokkenheid van de EU).

De acceptatie van een netwerk- of multilevel governance perspectief stelt volgens de literatuur een aantal uitdagingen aan de positie van de centrale overheid. Peters en Pierre (2001: 131) vatten dit als volgt samen: *“We are moving from a model of the state in a liberal-democratic perspective towards a state model characterized by complex patterns of contingencies and dependencies on external actors (Pierre, 2000). Political power and institutional capability is less and less derived from formal*

constitutional powers accorded to the state but more form a capacity to wield and coordinate resources from public and private actors and interests.”

In het proefschriftonderzoek sluiten we ons aan bij de recente wetenschappelijke inzichten over de inbedding van centraal-lokale relaties in een multilevel governance perspectief (zie figuur 1). Wayenberg (2004) merkt evenwel op dat de studie naar centraal – lokale relaties zich veelal kenmerkt door een normatieve – legalistische benadering. De auteur pleit daarentegen voor een ‘empirische organisatiebenadering’ en de integratie van een politieke dimensie in de studie van CLR, waaronder de toegang van lokale politici en maatschappelijke organisaties tot centrale beleidsniveaus. Ook Laffin en collega’s (2014) zijn deze mening toegedaan. *“The study of public administration and management needs to refocus [...] and address critical questions of power, competing interests, mechanisms of exclusion and inclusion, and contested claims [...]”* (p. 762). Jessop (2004) benadert de overheid in dit verband als een ‘complexe sociale relatie’, *“a relatively unified ensemble of socially embedded, socially regularized, and strategically selective institutions, organizations, social forces and activities organized around (or at least involved in) making collectively binding decisions for an imagined political community”* (Jessop, 2004: 49).



Figuur 1 - Eigen schematische voorstelling van lokale gemandateerde netwerken binnen centraal – lokale relaties

1.2.3 Metagovernance: de rol van de overheid empirisch benaderd

Tot slot zijn we geïnteresseerd in de rollen en instrumenten waar de centrale overheid zich concreet op beroept om gemandateerde lokale netwerken aan te sturen. De literatuur besteedt recentelijk veel aandacht aan het begrip metagovernance om de opstelling van de overheid in een netwerkcontext te bestuderen. Torfing en collega's (2012) definiëren metagovernance als *“deliberate attempts to facilitate, manage and direct more or less self-regulating processes of interactive governance without reverting to traditional styles of government in terms of bureaucratic rule making and imperative command”* (p. 122). Metagovernance verwijst naar een verschuiving van klassieke sturing (via regulering en controle) naar meer zelf-organiserende en autonome stelsels om resultaten te bereiken en de vraag hoe de overheid deze aanstuurt. Jessop (1997, 2011) beschouwt metagovernance daarom ook als de ‘governance van governance’ of de ‘sturing van zelfsturing’.

Sørensen (2005) onderscheidt vier metasturingsrollen voor de overheid; ontwerper, kadersteller, manager en participant. Bell en Hindmoor (2009) beschouwen metagovernance als de uitoefening van zes kernfuncties door de overheid. De zes elementen zijn sturing, effectiviteit, financiering, democratisch gehalte, verantwoording en legitimiteit. De auteurs argumenteren dat de overheid op al deze vlakken een rol moet spelen om haar sturingsrelatie met het netwerk vorm te geven. Het concept van metagovernance wordt in recent empirisch onderzoek vaak toegepast als analytische bril om de positie van de overheid ten aanzien van netwerken uit te klaren (zie o.a. Whitehead 2003; Kelly 2006; Bell en Park 2006; Mosely en James 2008; Hovik en Vabo 2005; Haveri et.al. 2009; Doberstein 2013; Thuesen 2013; Temmerman et.al. 2015a). Een aantal studies passen het concept van metagovernance toe in een multilevel setting. Kelly (2006) gebruikt de rollen voor het analyseren van de sturingsrelatie tussen de centrale overheid (in de vorm van een verzelfstandigd agentschap) en lokale overheden in het Verenigd Koninkrijk. Mosely en James (2008) hanteren de invalshoek van metagovernance in hun onderzoek naar centrale sturing van lokale dienstverlenende netwerken voor daklozen. Tot slot hanteert Thuesen (2013) de term multilevel metagovernance om te verwijzen naar de verschillende overheden (EU – nationaal – regionaal en lokaal) die de LEADER-aanpak in Denemarken aansturen (één van de vier assen van het plattelandsontwikkelingsbeleid van de EU 2007-2013).

In de heersende theoretische opvattingen en in de meeste empirische studies wordt het gebruik van metagovernance echter beperkt tot een technisch-instrumentele analyse van de positie van de overheid – die bovendien veelal als een eenheid wordt

voorgesteld - en wordt abstractie gemaakt van de ruimere politiek-institutionele context waarbinnen lokale netwerken opereren (i.e. multilevel governance, zoals schematisch voorgesteld in figuur 1). In een setting van opgelegde samenwerking ligt bovendien een extra uitdaging in de vraag welke acties van de centrale overheid als 'metagovernance' kunnen bestempeld worden en welke niet. Tot hoe ver kan en moet de betrokkenheid van de overheid in gemandateerde netwerken gaan? Een te sterke invulling neigt eerder naar hiërarchie en plaatst vraagtekens bij het zelfregulerend karakter dat eigen is aan het netwerk idee. In de literatuur klinkt dan ook een oproep voor bijkomend onderzoek om te bepalen welke acties van de overheid onder de noemer van 'metagovernance' kunnen bestempeld worden en meer bepaald naar de impact van deze acties op de effectiviteit van netwerken. Deze lacune werd ook vastgesteld door Klijn en Koppenjan (2012): *"Research on meta-governance is the key to further clarifying the nature and working of meta-governance strategies and their influence on the (self-)governance of actors in networks, and to proving the value of the concept"* (p. 194).

1.3 Doelstellingen en onderzoeksvragen

Het proefschriftonderzoek kent meerdere doelstellingen: beschrijvend, empirisch - theoretisch en praktisch (naar O'Toole, 1997 en 2015). Op beschrijvend vlak streven we naar een dieper inzicht in het functioneren van lokale gemandateerde netwerken in Vlaanderen. We focussen hierbij specifiek op verplichte netwerken en de manier waarop de Vlaamse overheid zich hiertoe verhoudt. We hebben in het bijzonder aandacht voor de impact van centrale sturing op lokale dynamiek en netwerkprestaties. Op theoretisch vlak trachten we de wetenschappelijke literatuur aan te vullen met een aantal vernieuwende en empirisch onderbouwde inzichten over centraal – lokale relaties in een multilevel governance context. Tot slot streven we op praktisch vlak naar een aantal relevante beleidsmatige inzichten in de manier waarop de Vlaamse overheid door haar opgerichte lokale netwerken kan aansturen om de vooropgestelde beleidsdoelstellingen te bereiken. De opzet van het proefschriftonderzoek wordt vertaald in één centrale onderzoeksvraag met vier deelvragen:

Centrale onderzoeksvraag: Hoe functioneren lokale gemandateerde netwerken in Vlaanderen?

Deelvraag 1: Hoe krijgt centrale sturing vorm in een setting van opgelegde samenwerking?

Deelvraag 2: Wat is de impact van centrale sturing op lokale dynamiek en welke gelijkenissen en verschillen stellen we hierbij vast?

Deelvraag 3: Hoe kunnen we prestaties van gemandateerde netwerken vatten en verklaren?

Deelvraag 4: Wat leren deze bevindingen over de positie van lokale gemandateerde netwerken in Vlaanderen en meer bepaald over de rol van de Vlaamse overheid?

De onderzoeksvragen onderstrepen de wetenschappelijke en de maatschappelijke relevantie van het proefschrift. Het proefschrift is wetenschappelijk relevant gezien de beperkte kennis over het functioneren van lokale gemandateerde netwerken binnen centraal – lokale verhoudingen. Deelvraag 1 focust op de betekenis van het begrip centrale aansturing in relatie tot lokale gemandateerde netwerken. Deelvraag 2 en 3 onderzoeken de impact van de centrale sturing op lokale dynamiek en netwerkprestaties. De vierde deelvraag maakt de brug tussen de theoretische reflecties en de praktische bruikbaarheid van de onderzoeksresultaten en richt zich hiermee voornamelijk tot de maatschappelijke relevantie van het proefschrift (zie ook Isett et.al. 2011: i169).

1.4 Opbouw van het proefschrift

Het proefschrift is opgebouwd uit zes hoofdstukken. Het inleidend hoofdstuk wordt gevolgd door de ontwikkeling van een eigen conceptueel kader voor het bestuderen van gemandateerde lokale netwerken in Vlaanderen in hoofdstuk 2. Het theoretische hoofdstuk is opgebouwd uit twee delen. In het eerste deel verkennen we de netwerkliteratuur voor de analyse van lokale dynamiek en prestaties van gemandateerde netwerken (horizontale component). In het tweede luik hebben we aandacht voor de relaties tussen het lokale netwerk en de centrale overheid (verticale component). We starten met een verkenning van het concept metagovernance als technisch – instrumentele bril om de sturingsrelatie te vatten. Daarna benaderen we de centraal – lokale verhoudingen vanuit een breder perspectief. In dit perspectief staan machts- en beïnvloedingsrelaties tussen publieke en private actoren in het middelpunt. Het derde hoofdstuk licht de gevolgde onderzoeksopzet toe. We kiezen voor het uitvoeren van een meervoudige gevalstudie als strategie. We maken gebruik van de systematische case analyse (SCA) als methode.

Hoofdstuk 4 en 5 geven verslag van het empirisch onderzoek bij twee types opgelegde lokale netwerken. Hoofdstuk vier reflecteert over de eerste gevalstudie, met name de

Samenwerkingsinitiatieven Eerstelijnsgezondheidszorg (SEL). In hoofdstuk vijf besteden we aandacht aan de opgelegde structuren inzake sociaaleconomische streekontwikkeling (RESOC-SERR). Elk hoofdstuk start met een situering van de gevalstudie, gevolgd door een empirische analyse aan de hand van het ontwikkelde conceptueel model.

Hoofdstuk 6 bevat de conclusies van het proefschrift. De conclusies bestaan uit een empirisch luik en een theoretisch luik. In het empirische deel gaan we op basis van de vaststellingen in de twee gevalstudies op zoek naar algemene patronen met betrekking tot het functioneren van lokale gemandateerde netwerken in Vlaanderen. In het theoretische luik staat het beantwoorden van de onderzoeksvragen centraal. Het proefschrift besluit met een aantal finale reflecties over het ontwikkelde conceptuele kader, de gevolgde onderzoeksstrategie en een aantal suggesties voor verder onderzoek.

Hoofdstuk 2

Theoretische bouwstenen

In dit hoofdstuk bouwen we aan een theoretisch kader om het functioneren van gemandateerde lokale netwerken in Vlaanderen te begrijpen. Het hoofdstuk bestaat uit twee delen. In het eerste deel beroepen we ons op de inzichten uit de netwerkliteratuur voor de operationalisering van lokale dynamiek en prestaties van gemandateerde netwerken (horizontale dimensie). Het tweede deel staat in het teken van de sturingsverhouding tussen de centrale overheid en door haar opgelegde lokale netwerken (verticale dimensie). We starten met een verkenning van het concept metagovernance voor de analyse van de instrumentele aansturing. We nemen de drie conceptuele stromingen van het begrip als basis en reflecteren telkens naar de mogelijke betekenis ervan in relatie tot gemandateerde netwerken. Daarna benaderen we de centraal – lokale verhoudingen vanuit een breder perspectief. In deze invalshoek staat de verwevenheid van macht en belangen tussen actoren, centraal. Deze ruime focus is volgens ons nodig voor een juist begrip van lokale netwerken binnen C – L relaties. We besluiten het hoofdstuk met de voorstelling van het eigen conceptueel model.

2.1 De horizontale dimensie: lokale dynamiek en prestaties van gemandateerde netwerken

Hoe conceptualiseren we lokale dynamiek en effectiviteit in relatie tot opgelegde netwerken? Deze vraag staat centraal in het eerste luik.

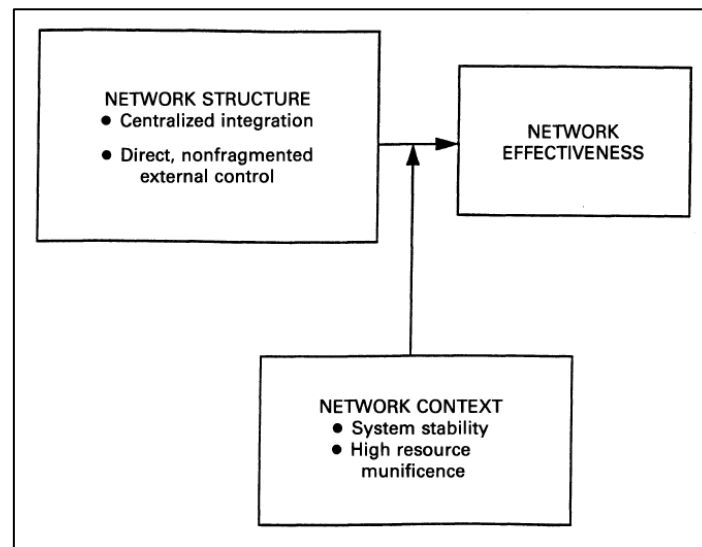
2.1.1 Theoretische modellen voor netwerkanalyse

In de netwerkprestatieliteratuur onderscheiden we een aantal theoretische modellen voor het verklaren van netwerkeffectiviteit. Elk model steunt op de relatie tussen bepaalde factoren en netwerkprestaties. We nemen de inzichten uit het basismodel van Provan en Milward (1995), het geïntegreerd model van Turrini et.al. (2010) en het collaborative governance model van Ansell en Gash (2008) als leidraad om invulling te geven aan onze eigen benadering van lokale dynamiek.

We merken voorafgaand op dat de modellen abstractie maken van het onderscheid tussen vrijwillige dan wel opgelegde netwerken – een vaststelling die ook geldt voor de ruimere netwerkliteratuur (voor enkele uitzonderingen zie Rodriguez et.al. 2007; Popp en Casebeer 2015). De vraag stelt zich dan ook hoe de verschillende variabelen betekenis en invulling kunnen krijgen in relatie tot gemandateerde netwerken.

2.1.1.1 Het basismodel van Provan en Milward (1995)

Provan en Milward (1995) zijn de eerste auteurs die een theoretisch model voorstellen voor het verklaren van netwerkeffectiviteit. Het model wordt tot op vandaag beschouwd als een benchmark in de netwerkprestatieliteratuur. De auteurs analyseren vier lokale dienstverlenende netwerken voor geestelijke gezondheid in de V.S. en focussen specifiek op de impact van de netwerkstructuur en de netwerkcontext als determinanten van netwerkprestaties. Netwerkeffectiviteit wordt in dit onderzoek gedefinieerd als de bijdrage aan het welzijn van de patiënt en de kwaliteit van dienstverlening door het netwerk. De auteurs komen tot de conclusie dat zowel structurele netwerkenmerken als de externe omgeving een rol spelen in het verklaren van de netwerkprestaties. Figuur 2 geeft een visuele voorstelling van het model.



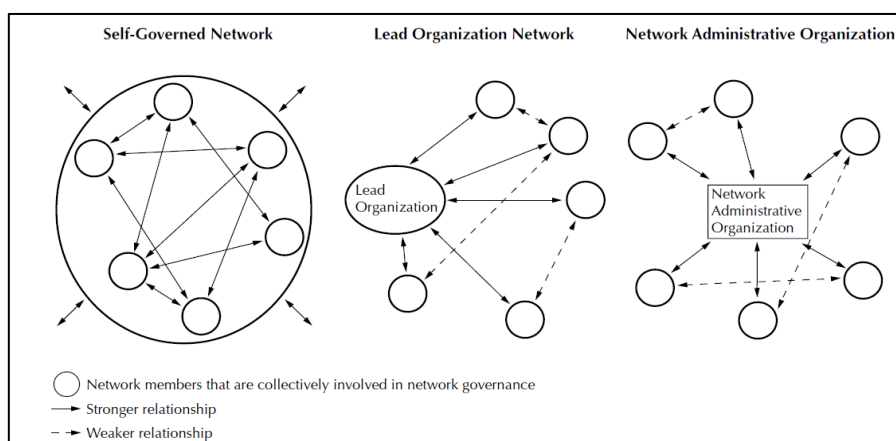
Figuur 2 - Model van netwerkeffectiviteit van Provan en Milward (1995: 24)

De inzichten van Provan en Milward zijn op meerdere vlakken interessant voor ons onderzoek:

In eerste instantie heeft het model aandacht voor structuurvariabelen als beïnvloedende factor van netwerkprestaties. Provan en Milward hebben in hun basismodel aandacht voor twee structurelementen: netwerkindegratie en externe controle. Met betrekking tot de eerste variabele ontdekken de auteurs een positief verband tussen de mate van integratie tussen de leden, bereikt door een centrale coördinatie-eenheid, en de mate van netwerkeffectiviteit. Voor de uitwerking van het

begrip externe controle focussen Provan en Milward specifiek op financiële controle, vanuit de motivatie dat de bestudeerde netwerken voornamelijk gesubsidieerd werden door de overheid. De onderzoekers argumenteren dat een rechtstreekse controle op de besteding van de subsidies tot hogere resultaten zal leiden omdat de kans op het onverantwoord spenderen van overheidsmiddelen hierdoor verkleint.

In een latere bijdrage onderscheiden Provan en Milward (2001) en Provan en Kenis (2008) nog een andere structuurvariabele, namelijk netwerk governance of de beheers- en coördinatiestructuur van het netwerk. Provan en Kenis definiëren netwerk governance als *“the use of institutions and structures of authority and collaboration to allocate resources and to coordinate and control joint action across the network as a whole”* (p. 230). De auteurs onderscheiden drie ideaaltypes: gedeelde coördinatie, leidende organisatie en netwerk administratieve organisatie (NAO). Figuur 3 illustreert de verschillende vormen.



Figuur 3 - Coördinatiestructuur in netwerken (Provan en Milward 2001: 23)

De eerste variant, het zelfsturend netwerk, is de meest eenvoudige vorm. In dit netwerk ligt het bestuur volledig in handen van de netwerkleden zelf, die op basis van gelijkwaardigheid met elkaar in interactie treden. Volgens Provan en Kenis is deze netwerkvorm het meest geschikt voor relatief kleine netwerken (zowel met betrekking tot het aantal leden als voor wat betreft de geografische spreiding) waarin directe contacten tussen de leden gemakkelijk te organiseren zijn. Het zelfsturend netwerk verandert wanneer een van de leden een dominante rol gaat opnemen in het netwerk (e.g. de tweede variant). Deze positie is volgens de auteurs veelal weggelegd voor een lid dat een centrale functie in het netwerk bekleedt en toegang heeft tot belangrijke hulpbronnen. In tegenstelling tot een zelfsturend netwerk kenmerkt dit

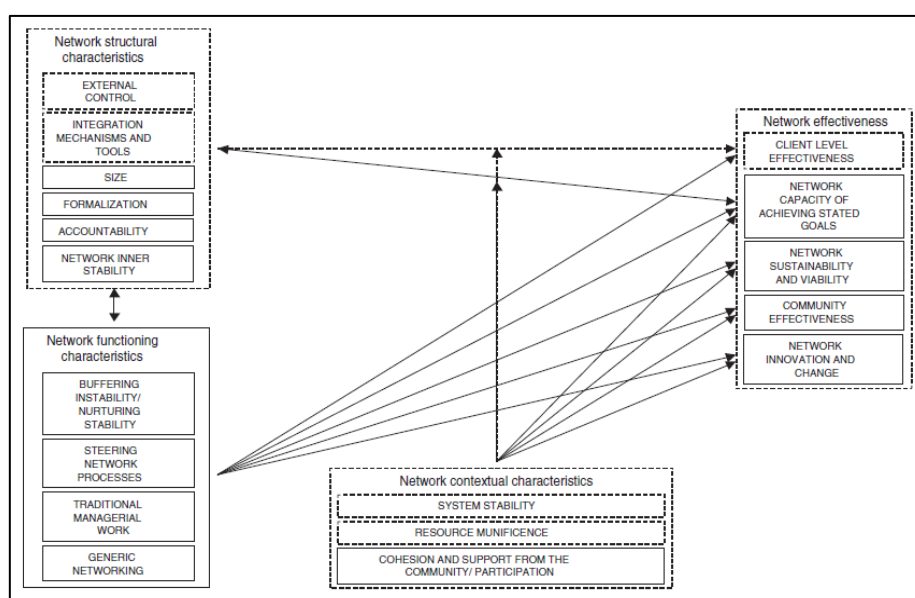
type zich door gecentraliseerde coördinatie, asymmetrische machtsverhoudingen en verticale sturingsmechanismen. Het derde type benoemen Provan en Kenis als een 'Netwerk Administratieve Organisatie'. Het basisidee hier is dat er een aparte administratieve entiteit wordt opgezet die de activiteiten van het netwerk coördineert.

Provan en Kenis stellen dat de keuze voor een bepaalde structuur mee bepalend is voor het bereiken van netwerkeffectiviteit. De auteurs baseren zich op het werk van Drazin en Van de Ven (1985) en identificeren vier factoren die verklaren onder welke omstandigheden een bepaalde vorm al dan niet een meerwaarde kan hebben. De vier contingenties zijn vertrouwen, het aantal netwerkleden, de mate van doelconsensus en de graad van specialisatie (en dus de vraag naar netwerk-level competenties). Zo is een zelfsturend netwerk volgens de auteurs meer aangewezen als de graad van vertrouwen tussen de actoren hoog is, het aantal netwerkleden laag, de consensus over het doel groot en de specificatievereisten laag (Provan en Kenis, 2008: 237). Volgens de auteurs moeten de netwerkleden rekening houden met deze factoren bij het bepalen van de organisatiestructuur. Provan en Kenis merken evenwel op dat veel netwerken gemandateerd zijn, waarbij de structuur door de overheid wordt opgelegd en waarbij de partners niet de vrije keuze hebben. De auteurs gaan echter niet dieper in op de mogelijke betekenis hiervan in relatie tot netwerkeffectiviteit.

In tweede instantie heeft het model van Provan en Milward oog voor de invloed uit de netwerkcontext op de effectiviteit van het netwerk. Een eerste determinant in het model is de stabiliteit van het externe systeem. Provan en Milward beschouwen hierbij mogelijke veranderingen in de omgeving die het netwerk kunnen beïnvloeden. De auteurs stellen in hun onderzoek vast dat het effect van systeemstabiliteit op de prestaties van het netwerk in samenhang met andere factoren moet bekeken worden. Systeemstabiliteit is dus een noodzakelijke maar onvoldoende voorwaarde voor netwerkprestaties. De tweede determinant heeft betrekking op de middelen die uit de omgeving ter beschikking worden gesteld (vb. subsidies voor het netwerk, technische ondersteuning, ..). Provan en Milward onderzoeken met name de impact van financiële middelen maar komen ook bij deze variabele tot de conclusie dat de directe effecten ervan beperkt zijn. De auteurs maken hiermee een onderscheid tussen noodzakelijke en voldoende voorwaarden voor het bereiken van netwerkeffectiviteit.

2.1.1.2 Het geïntegreerd model voor netwerkeffectiviteit van Turrini, Cristofoli, Frosini en Nasi (2010)

Turrini en collega's (2010) geven een *status quaestionis* van theoretische bijdragen en empirische studies over determinanten van netwerkprestaties die sinds de studie van Provan en Milward in 1995 verschenen zijn. De auteurs komen op basis van een aantal relevante trefwoorden tot een selectie van 92 artikels.⁵ De onderzoekers bundelen de inzichten van hun uitgebreide literatuurstudie in een geïntegreerd model voor netwerkeffectiviteit. Het model van Provan en Milward dient hierbij als uitgangspunt. Figuur 4 integreert het basisschema van Provan en Milward (stippellijnen) met de aanvullende inzichten van Turrini et.al. (volle lijnen).



Figuur 4 - Model voor het verklaren van netwerkeffectiviteit (Turrini et.al. 2010: 546)

Het model van Provan en Milward als basis

Het model van Turrini en collega's geeft een aantal aanvullingen op het basismodel van Provan en Milward:

⁵ De trefwoorden zijn: inter-organizational coalitions, public private partnerships, community partnerships, organizational partnerships, intergovernmental, interlocal, interagency, collaborative initiatives, alliances, consortia, multi-organizational AND effectiveness, outcomes, performance, consequences, impact, results

- Een bredere definiëring van het begrip netwerkprestaties. In navolging van het vervolgonderzoek van Provan en Sebastiaan (1998) en Provan en Milward (2001) onderscheiden Turrini et.al. drie niveaus van netwerkprestatie in hun model: het cliëntniveau, het niveau van de bredere gemeenschap en het niveau van het netwerk. We gaan dieper in op de operationalisering van netwerkeffectiviteit onder punt 2.1.2.
- Aandacht voor de sociale omgeving en de houding van de bredere gemeenschap waarbinnen het netwerk opereert als onderdeel van de context. De auteurs vermelden in het bijzonder een aantal studies die een positief verband vaststellen tussen de mate van sociaal kapitaal in een lokale gemeenschap (wat zich bijvoorbeeld uit in een historiek van samenwerking) en netwerkprestaties. Dit lijkt een interessante vaststelling in relatie tot gemandateerde netwerken, waar de installatie van het verplichte netwerk eventueel vooraf kan gegaan worden door de aanwezigheid van een zekere gedeelde probleemdefinitie tussen de leden (zie infra).
- Een ruimere invulling van het begrip netwerkstructuur, waaronder aandacht voor het aantal leden en de aard van de partners. Een aantal onderzoeken wijzen bijvoorbeeld op een negatief verband tussen het aantal netwerkleden en het prestatievermogen (Hasnain-Wynia et.al., 2003, Brown et.al. 1998). Een tweede variabele is de graad van formalisatie. Hierbij spelen een aantal mechanismen zoals interne afspraken rond taakverdeling, het houden van vergaderingen, een neergeschreven agenda en duidelijke besluitvormingsprocedures. Het derde element betreft de mate van transparantie over de netwerkactiviteiten en de manier waarop het netwerk verantwoording aflegt aan haar stakeholders. Tot slot wijst de literatuur op het belang van interne stabiliteit. Een vaak gehanteerde graadmeter hierbij is het personeelsverloop en de stabiele aanwezigheid van een manager.
- Aandacht voor functionele netwerkkenmerken en meer bepaald de invloed van netwerkmanagement. Op dat laatste gaan we hieronder dieper in.

Aandacht voor netwerkmanagement als functionele determinant van netwerkprestaties

De netwerkliteratuur besteedt sinds de jaren '90 veel aandacht aan de manier waarop netwerken gemanaged worden als determinant van succes. De public management literatuur onderscheidt diverse rollen en activiteiten die managers kunnen ontplooiën om het netwerk tot positieve resultaten te leiden (zie o.a. Kickert et.al. 1993; Agranoff en McGuire 2001; Koppenjan et.al. 1993; Milward en Provan 2006; Klijn 2005; Klijn en Koppenjan 2000; Klijn et.al. 2010; Koppenjan en Klijn 2004; Meier en O'Toole 2001 en

2003; Cristofoli et.al. 2014 en 2015). Turrini en collega's hebben in hun model aandacht voor vier soorten managementactiviteiten. De auteurs baseren zich hiervoor op het standaardwerk van Agranoff en McGuire (2001). Agranoff en McGuire beschouwen vier rollen voor netwerkmanagers: activeren, kaderen, mobiliseren en synthetiseren. De eerste rol, activeren, duidt in essentie op het selecteren van de juiste deelnemers voor het netwerk. Scharpf (1997) hanteert de term 'selectieve-activatie', waarmee hij stelt dat enkel de deelnemers met de juiste middelen voor het netwerk zullen gevraagd worden om toe te treden. Tijdens de beginstadia van het netwerk is het daarnaast belangrijk voor de manager om de normen en waarden van het netwerk te kaderen. De percepties van de leden dienen indien nodig bijgestuurd te worden zodat alle neuzen in dezelfde richting komen te staan. Een andere stap bestaat erin om de netwerklleden te mobiliseren. De manager zal hierbij trachten de leden en andere stakeholders warm te maken zich voor het netwerk te engageren. Belangrijk hierbij is dat de meerwaarde van het netwerk voor alle betrokkenen duidelijk wordt (m.a.w. het opbouwen van netwerklegitimiteit) (zie ook Huxham en Vangen, 2000). Tot slot dient de manager synthetiserend gedrag te vertonen en een omgeving te creëren om samenwerking en interactie tussen de netwerklleden te stimuleren. Klijn (2005) stelt dat de vier strategieën zowel kunnen gericht zijn op het veranderen van de interacties tussen de actoren (procesmanagement) als het bewerkstelligen van meer duurzame veranderingen in het netwerk (institutioneel design). Tabel 3 geeft een overzicht.

	Activeren	Kaderen	Mobiliseren	Synthetiseren
Procesmanagement	Selectief activeren, middelen mobiliseren, nieuwe interactiereeksen op gang brengen, coalitie opbouwen, ...	Naar congruentie van doelen zoeken, percepties beïnvloeden en verduidelijken, ...	Nieuwe organisatorische arrangementen creëren, ...	Bemiddelen, obstakels voor samenwerking verwijderen, stimulansen voor samenwerking creëren, ...
Institutioneel design	Samenstelling van het netwerk of positie van actoren wijzigen, netwerk activeren, ...	Regels voor besluitvorming in het netwerk wijzigen, percepties opnieuw kaderen, ...	Permanente organisatorische constructies creëren, ...	Regels voor conflicthantering en informatie-doorstroming wijzigen of bepalen, verdelingsregels of beroepscode wijzigen, ...

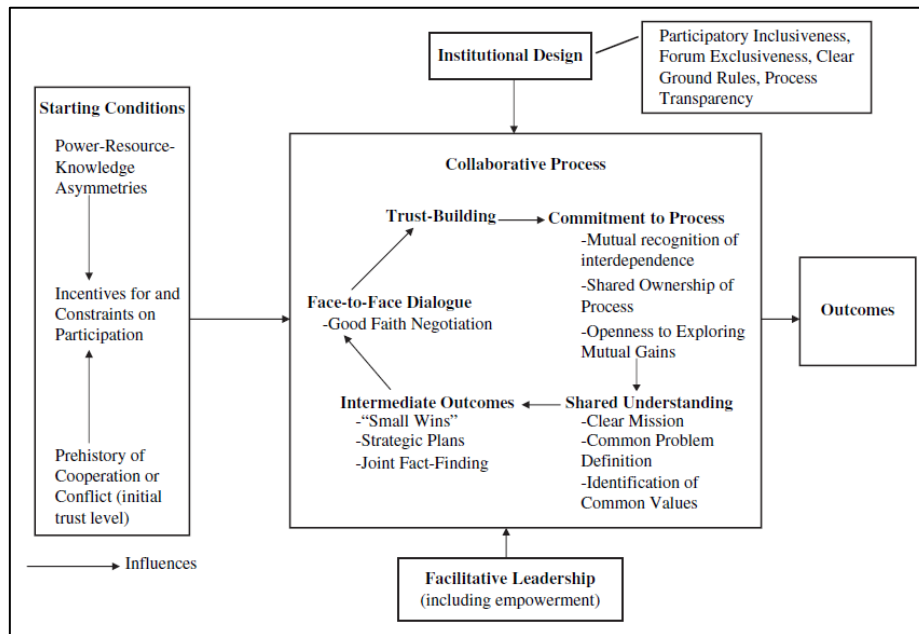
Tabel 3 - Classificatie van managementrollen (naar Agranoff en McGuire 2001; Klijn: 2005)

Het optreden als netwerkmanager is volgens meerdere auteurs geen eenvoudige taak en de manager moet over de juiste kwaliteiten en vaardigheden beschikken om deze rol op te nemen. Volgens Popp en Casebeer (2015) hebben opgelegde netwerken zelfs nog meer nood aan een goede manager dan vrijwillige netwerken. Immers, *“network managers must be skilled enough not only to manage in the absence of authority, [...] but most importantly to convert involuntary participants into champions of the network”* (p. 233). Anderzijds kan het gemandateerde karakter van de samenwerking volgens ons net ook grenzen stellen aan het optreden van de netwerkmanager, bijvoorbeeld wanneer het institutioneel design van het netwerk door de overheid wordt opgelegd, zij het dat de netwerkleden binnen het verplichte kader eventueel de ruimte kunnen krijgen om bijkomende institutionele keuzes te maken (bijvoorbeeld over de toevoeging van extra partners).

2.1.1.3 Het collaborative governance model van Ansell en Gash (2008)

Een derde model dat interessant is om van naderbij te bekijken is dat van Ansell en Gash (2008). Daar waar de voorgaande modellen en inzichten zich voornamelijk focussen op de prestaties van dienstverlenende netwerken, situeert het model van Ansell en Gash zich in de collaborative governance sfeer. De auteurs definiëren collaborative governance als *“a governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholders in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets”* (p. 544). We merken op dat deze benadering zowel van toepassing kan zijn op vrijwillige als op verplichte netwerken.

Het model van Ansell en Gash stoelt op een meta-analyse van 137 casestudies in diverse beleidsdomeinen. De auteurs detecteren op basis van hun literatuuranalyse vier soorten variabelen die een invloed hebben op de uitkomsten van het netwerk: startvoorwaarden, institutioneel design, leiderschap en proces. Figuur 5 geeft het model weer.



Figuur 5 - Het collaborative governance model van Ansell en Gash (2008: 550)

Het model van Ansell en Gash onderscheidt zich van de reeds besproken modellen om twee redenen: aandacht voor elementen die de installatie van het netwerk vooraf gaan en die het gedrag van de actoren in het netwerk kunnen beïnvloeden en een ruimere invulling van procesvariabelen.

Startvoorwaarden

In het model worden drie variabelen geïdentificeerd die de opstart van het samenwerkingsproces volgens de auteurs kunnen vergemakkelijken dan wel bemoeilijken. Een eerste conditie betreft de verdeling van hulpbronnen tussen de actoren. Daarnaast spelen ook motivatie en een verleden van samenwerking of conflict een rol.

Toegang tot hulpbronnen / macht

Meerdere auteurs stellen dat macht in netwerken samenhangt met het bezit en de controle van hulpbronnen (Rhodes 1997; Klijn 1997). Omdat hulpbronnen vaak niet evenredig verdeeld zijn tussen de netwerkleden, zullen ook de interne machtsverhoudingen verschillen (Agranoff 2003). Dit kan op zijn beurt een mogelijke bedreiging vormen voor het samenwerkingsproces (Huxham en Vangen, 2005). Koppelman en Klijn (2004) onderscheiden vijf middelen die actoren kunnen

aanwenden als machtsbron in beleidsnetwerken: financiële capaciteit, productiecapaciteit, kennis, legitimiteit en bevoegdheden. Financiële macht bestaat bijvoorbeeld uit het geven van subsidies of het beschikken over fondsen. Het tweede middel, de capaciteit om te kunnen produceren, omvat zowel personeel, producten en diensten. Daarnaast kan een netwerkactor kennis (vb. data, gegevens), legitimiteit (vb. een goede reputatie in het veld) en bevoegdheden bezitten om beslissingen te nemen. Daarnaast is het belangrijk om aandacht te hebben voor verborgen bronnen van macht. Dit is bijvoorbeeld de toegang van een netwerkpartner tot invloedrijke actoren buiten het netwerk. Een netwerkpartner kan bijvoorbeeld connecties hebben binnen de overheid en slaagt er op die manier in om het beleidskader met betrekking tot het gemandateerde netwerk te beïnvloeden.

Huxham en Vangen (2005) maken een onderscheid tussen drie manieren waarop actoren macht in een netwerk kunnen aanwenden. Deze drie perspectieven zijn macht over, macht om en macht voor. Macht over reflecteert het aanwenden van machtsbronnen puur voor eigen gewin en ten koste van anderen. In het tweede type, macht om, gebruiken actoren hun macht ook voor eigen doeleinden maar bereiken ze dit door samenwerking met anderen. Het uitgangspunt is dus meer altruïstisch. De laatste vorm, macht voor, weerspiegelt waar een netwerk eigenlijk om draait: het samenwerken met andere netwerkleden in functie van een hoger doel.

Het zou kunnen dat de verdeling en inzet van hulpbronnen een specifieke betekenis krijgt in gemandateerde netwerken. Enerzijds zou de overheid er bijvoorbeeld bewust voor kunnen kiezen om actoren samen te brengen die al dan niet over bepaalde middelen beschikken om zo het samenwerkingsproces te beïnvloeden – al dan niet onder druk van de netwerkpartners zelf (zie deel 2). Anderzijds is het denkbaar dat de partners minder geneigd zijn tot het delen van hulpbronnen in het netwerk omwille van de weerstand tegen de verplichte samenwerking of dat de inzet van middelen om deze reden eerder gericht is op de realisatie van eigen organisatiebelangen dan wel het gezamenlijk uitvoeren van de opgelegde netwerkdoelstellingen.

Motivatie

Ansell en Gash (ibid.) geven aan dat de motivatie om deel te nemen aan het samenwerkingsproces mee bepalend is voor de houding in het netwerk. Motivatie is volgens de auteurs het product van meerdere factoren. In eerste instantie hangt motivatie samen met de eerder besproken verdeling van hulpbronnen en macht. Daarnaast spelen ook verwachtingen over de resultaten van het netwerk een rol. Een derde factor is de input die leden verwachten te kunnen leveren aan het netwerk. Ook de mate van onderlinge afhankelijkheid heeft een invloed. Als een actor zijn doelen

kan bereiken zonder samenwerking met andere spelers of via alternatieve wegen, zal de motivatie voor deelname laag zijn. Een laatste belangrijk aspect in het kader van motivatie is het ontstaan van het netwerk. Ook hier is het onderscheid tussen netwerken die opgelegd worden en vrijwillige netwerken niet zonder betekenis. Kenis en Provan (2009) merken bijvoorbeeld op dat de motivering in gemandateerde netwerken vaak lager zal liggen dan in spontane netwerken omdat een vrijwillige en gemeenschappelijke basis voor samenwerking veelal ontbreekt. De periode die vooraf gaat aan de opstart van het netwerk kan hierbij een belangrijke rol spelen (zie infra).

Historiek van samenwerking of conflict

Het model veronderstelt tot slot een doorwerking van het verleden op de houding van de partners in het netwerk. Een verleden van conflict zorgt voor een lage mate van vertrouwen tussen de partners. Indien partners in het verleden reeds samenwerkten, biedt dit daarentegen een betere startvoorwaarde voor de samenwerking in het netwerk en het verder uitbouwen van vertrouwen (zie ook Peters et al., 2005). Deze voorwaarde is misschien nog belangrijker in netwerken waarbij actoren niet vrijwillig kiezen voor samenwerking. In hun evaluatie van gemandateerde intersectorale samenwerkingsverbanden in de sfeer van onderwijs, sociale diensten en gezondheid, komen Heffen, McDonald, Casebeer en Wallsten (2003) bijvoorbeeld tot de vaststelling dat het effect van het opgelegde karakter van de samenwerking in grote mate afhankelijk was van de voorgeschiedenis van samenwerking of conflict tussen de partners en de doorwerking van deze relaties op de verhoudingen binnen het gemandateerde netwerk.

Leiderschap

Diverse studies onderschrijven het belang van leiderschap om de voortgang van het samenwerkingsproces te bewaken (zie o.a. Vangen en Huxham 2003; McGuire en Silvia 2009; Lemaire 2012). Lemaire (2012) stelt in haar proefschrift vast dat de literatuur op een analytisch niveau vaak geen duidelijk onderscheid maakt tussen managementrollen en leiderschapsrollen in netwerken. Uit een vergelijkende analyse besluit de auteur dan ook dat leiderschapsrollen veelal kunnen geïntegreerd worden in de eerder besproken roltypologie van Agranoff en McGuire (2001). Wel detecteren Crosby en Bryson (2005) een aantal specifieke leiderschapskwaliteiten, waaronder informele autoriteit, visie, lange termijnbetrokkenheid, integriteit en politieke en relationele vaardigheden. Net zoals in het geval van netwerkmanagement wijzen Popp en Casebeer (ibid.) op het belang om de juiste organisaties als leider van het gemandateerde netwerk aan te duiden, *“based on their ability to sincerely embrace the agenda and lead with an inclusive style that will engage others”* (p. 233).

Institutioneel design

Ansell en Gash definiëren institutioneel design als de formele afspraken die tussen de netwerkpartners gemaakt worden om het samenwerkingsproces vorm te geven (cfr. Klijn, 2005). Belangrijke thema's hierbij zijn volgens de auteurs de in- en uitsluiting van actoren, de mate van transparantie over het verloop van het proces en regels in verband met besluitvorming. Ook een duidelijke rol- en taakverdeling tussen de partners kan belangrijk zijn. Met betrekking tot het eerste punt stelt de literatuur dat het proces een 'open en inclusief' karakter moet hebben, waarbij alle relevante actoren de kans krijgen om te participeren. De betrokkenheid van een set van actoren is belangrijk om de legitimiteit van het proces en de uitkomsten ervan, te bewaken (zie ook Van Waarden, 1992). We verwijzen hierbij naar onze eerdere opmerking over het institutioneel design van gemandateerde netwerken.

Samenwerkingsproces

Ansell en Gash detecteren tot slot een aantal variabelen die een invloed hebben op de manier waarop het samenwerkingsproces verloopt. Volgens de auteurs kent het samenwerkingsproces eerder een cyclisch dan een lineair karakter. De verschillende variabelen kunnen elkaar dus meerdere keren versterken, ofwel positief ofwel negatief. Een eerste belangrijke component is face-to-face communicatie. Duidelijke communicatie verhoogt de kans op een gedeelde probleemstelling. Een tweede element is de mate van betrokkenheid in het netwerk (cfr. motivatie). De graad van onderling vertrouwen tussen de partners (het derde element) vormt volgens de literatuur echter een van de meest essentiële – en meest uitdagende – componenten van het samenwerkingsproces. Volgens Popp en Casebeer (ibid.) geldt dit nog sterker in een setting van opgelegde samenwerking: *“The development of trust is not an easy, linear task in any network, let alone in one that is mandated”* (Popp en Casebeer, 2015: 232).

Een algemene definitie van vertrouwen vinden we terug bij Mayer et.al. (1995). Volgens deze auteurs is vertrouwen gebaseerd op *“the willingness of a party to be vulnerable to the actions of another party based on the expectation that the other will perform a particular action important to the trustor, irrespective of the ability to monitor or control that other party”* (Mayer et.al. 1995: 712). Uit de definitie destilleren we een aantal kenmerken van vertrouwen. Vooreerst is vertrouwen een relationeel begrip. Het gaat over relaties tussen individuen, niet organisaties. Aangezien vertrouwen zich situeert op het individueel niveau, is het analyseren van de impact van vertrouwen op het netwerk volgens Zaheer et.al. (1998) dan ook een conceptuele uitdaging. Een tweede kenmerk is dat vertrouwen een zeker risico

inhoudt omdat partijen zich voor een stuk kwetsbaar opstellen. Tot slot kent het begrip een dynamisch karakter: vertrouwen kan toe- of afnemen doorheen de tijd. In de literatuur onderscheiden we ook een aantal dimensies van vertrouwen. Nooteboom (1996) maakt een onderscheid tussen competentievertrouwen en gedragsvertrouwen. Competentievertrouwen steunt op de verwachting dat de andere partij over de juiste competenties beschikt die nodig zijn in het netwerk. Voorbeelden van competenties zijn middelen, capaciteiten en vaardigheden. Gedragsvertrouwen is het vertrouwen dat de andere partij op een faire, voorspelbare en consistente manier zal handelen (Van Gestel et.al. 2010: 13). Sako (1992) deelt gedragsvertrouwen verder op in contractueel vertrouwen en 'goodwill' vertrouwen. In het eerste geval vertrouwt men erop dat de andere partij gemaakte afspraken zal nakomen. Afspraken kunnen zowel geschreven als ongeschreven zijn. Goodwill vertrouwen tot slot steunt op de bereidheid van een partij om meer te doen dan oorspronkelijk overeengekomen werd.

2.1.1.4 Tussentijdse reflectie over de eigen invulling van lokale dynamiek in gemandateerde netwerken

Op basis van de besproken modellen en de bijkomende inzichten uit de literatuur, komen we tot een eigen invulling van lokale dynamiek in relatie tot gemandateerde netwerken. We opteren voor een combinatie van inzichten uit de besproken modellen, omdat we van mening zijn dat elk model enkele sterke punten maar ook een aantal beperkingen of blinde vlekken kent:

Provan en Milward wijzen in hun basismodel op het belang van contextvariabelen en structurele netwerkenmerken als determinanten van netwerkprestaties. De auteurs maken bovendien een onderscheid tussen noodzakelijke en voldoende voorwaarden voor netwerkeffectiviteit. Turrini en collega's bouwen verder op de inzichten van Provan en Milward. De belangrijkste toevoeging in hun model is de aandacht voor functionele netwerkenmerken. De auteurs hebben hierbij vooral oog voor de rol van netwerkmanagement. Het analysekader van Ansell en Gash hanteert een ruimere invulling van procesvariabelen dan de vorige modellen (waaronder de aandacht voor vertrouwen en motivatie) maar heeft dan weer geen oog voor de rol van netwerkmanagement. Het model van Ansell en Gash onderscheidt zich evenwel van de voorgaande door aandacht te besteden aan zogenaamde startvoorwaarden die het samenwerkingsproces vooraf gaan en in het bijzonder de manier waarop een verleden van samenwerking of conflict tussen de partners kan doorwerken op de verhoudingen binnen het netwerk.

In dit proefschrift beschouwen we lokale dynamiek als een combinatie van structuur- en proceselementen (zie ook Bryson en Crosby, 2006). We hebben aandacht voor twee variabelen inzake de netwerkstructuur: organisatievorm en lidmaatschap (aantal en aard van de partners). De netwerkprocessen bestuderen we aan de hand van vier factoren: vertrouwen, management, leiderschap en macht. We analyseren de betekenis van deze elementen in het empirisch onderzoek telkens in relatie tot het opgelegde karakter van de lokale netwerken. We sluiten ons tot slot aan bij de stelling van Ansell en Gash dat de verschillende elementen in een cyclische en iteratieve relatie tot elkaar staan, waarbij ze elkaar kunnen versterken of tegenwerken. Daarnaast hebben we oog voor een verleden van samenwerking of conflict tussen de partners en de mogelijke doorwerking hiervan op de verhoudingen in het opgelegde netwerk. Bijkomend hebben we oog voor elementen uit de netwerkomgeving die een invloed kunnen hebben op de verhoudingen binnen het netwerk.

Tabel 4 geeft een overzicht van de eigen invulling van lokale netwerkdynamiek in het proefschrift.

Concept	Variabele	Operationalisering
Structuur	Organisatievorm	Network governance (Kenis en Provan, 2009); Institutioneel design (Ansell en Gash, 2008)
	Samenstelling	Aantal en aard van de leden (Van Waarden, 1992)
Processen	Management en leiderschap	Profiel en rollen van de netwerkcoördinator en voorzitter (Agranoff en McGuire, 2001)
	Betrokkenheid	Analyse van motivatie en betrokkenheid van de verplichte netwerkpartners (Ansell en Gash 2008)
	Vertrouwen	Analyse van belang van en soorten vertrouwen (Van Gestel et.al., 2010)
	Macht	Bezit en inzet van hulpbronnen (Klijn en Koppenjan, 2004)
Historiek		Doorwerking van een verleden van samenwerking of conflict op de verhoudingen tussen de partners in het opgelegde netwerk

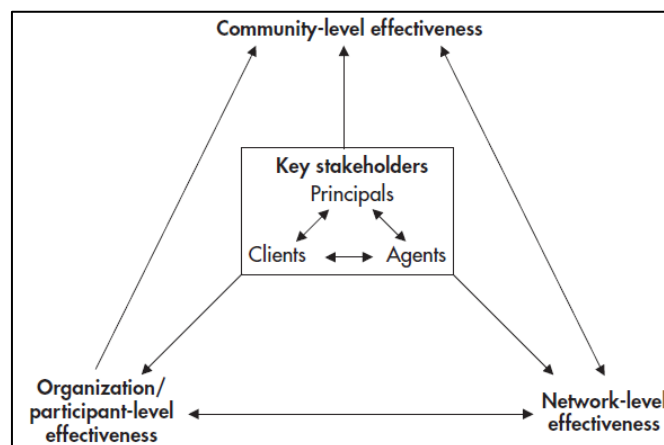
Tabel 4 - Operationalisering van lokale netwerkdynamiek in het proefschrift

2.1.2 Analyse van de prestaties van gemandateerde netwerken

In de onderstaande paragrafen focussen we op de operationalisering van netwerkprestaties. De vraag naar netwerkprestaties of de effectiviteit van netwerken staat centraal in de tweede generatie netwerkonderzoek (zie o.a. Provan en Milard 2001; Mandell en Keast 2008; Provan en Kenis 2007 en 2009; De Rynck, Voets en Van Dooren 2010; Caplan en Jones 2002; Keast 2003; Raab 2012; Meijer en O'Toole 2003). Provan en Kenis (2007) definiëren netwerkeffectiviteit als *“the attainment of positive network-level outcomes that could not normally be achieved by individual organizational participants acting independently”* (p. 230). In algemene zin zijn netwerkprestaties gekoppeld aan het bereiken van vooropgestelde doelstellingen, ongeacht het doel en hoe of door wie deze worden geformuleerd (naar McGuire en Agranoff 2011; Turrini et.al. 2010). Het eenduidig definiëren en meten van netwerkeffectiviteit is daarom niet eenvoudig. De verschillende belanghebbenden in en rond het netwerk zullen de meerwaarde namelijk vaak op een andere manier invullen en hiervoor verschillende maatstaven hanteren (Provan en Milward 2001; Kenis en Provan 2009; Caplan en Jones 2002; Cristofoli et.al. 2011; Popp et.al. 2014). Daarnaast bestaan de prestaties van netwerken mogelijks ook uit 'onzichtbare' resultaten, die vaak moeilijk kwantitatief te meten zijn (Provan en Lemaire, 2012). Tot slot zijn prestaties in grote mate normatief en hangt de beoordeling van het succes van het netwerk af van de criteria die de netwerkleden hiervoor gebruiken (zie Van Raaij, 2006).

2.1.2.1 Dimensies van netwerkprestaties

Provan en Milward (2001) onderscheiden drie soorten belanghebbenden van dienstverlenende netwerken: principals, clients en agents. De auteurs koppelen dit multi-stakeholderperspectief aan drie analyseniveaus voor het beoordelen van prestaties van netwerken: de gemeenschap, het netwerk en de organisaties die deel uitmaken van het netwerk (zie figuur 6).



Figuur 6- Drie dimensies van netwerkeffectiviteit (Provan en Milward, 2001: 421)

Een eerste analyseniveau is de meerwaarde van het netwerk voor de gemeenschap. In het geval van dienstverlenende netwerken bestaat de gemeenschap zowel uit de directe als de indirecte klanten van het netwerk. De directe klanten zijn diegenen die rechtstreeks geholpen worden door de diensten die het netwerk aanbiedt. De mate van tevredenheid over het aantal en de aard van de aangeboden diensten staat volgens de auteurs centraal in dit type prestatiemeting. Indirecte klanten zijn groepen in de samenleving die een indirect belang hebben bij het bestaan van het netwerk. Dit kan bijvoorbeeld de overheid zijn die het netwerk subsidieert, het agentschap dat toezicht houdt op het netwerk of de ruimere gemeenschap die baat heeft bij de bijdrage van het netwerk tot de oplossing van een maatschappelijke problematiek. Het tweede analyseniveau betreft de meerwaarde van het netwerk voor de deelnemende organisaties. Hill (2002) deelt het derde analyseniveau verder op in de organisatie als geheel en het individu of de persoon die de organisatie in het netwerk vertegenwoordigt. De meerwaarde voor de organisatie als geheel kan zich situeren op meerdere vlakken. Vooreerst kan lidmaatschap van het netwerk ervoor zorgen dat organisaties ook zelf op een hoger niveau kunnen presteren. Daarnaast kan het lidmaatschap bijdragen tot een grotere naambekendheid voor de organisatie en een positieve(re) beeldvorming naar de buitenwereld toe. Tot slot beschikt de organisatie mogelijks over een grotere toegang tot middelen en laat het haar toe om bepaalde kosten te spreiden. Voor het individu kan deelname aan het netwerk bijvoorbeeld leiden tot een grotere job-tevredenheid of het versterken van persoonlijke vaardigheden.

In het proefschriftonderzoek zijn we voornamelijk geïnteresseerd in het derde analyseniveau, met name de resultaten op niveau van het netwerk als geheel (zie ook

Provan et.al., 2007). Volgens Kenis en Provan (2009) worden prestaties van publieke netwerken best vanuit dit oogpunt beoordeeld. Provan et.al. (ibid.) spreken in dit verband over een 'whole-network' perspectief, waarbij de focus ligt op de studie van "the impact of multilevel actions and structures on network level outcomes" (Provan et.al. 2007: 483). In het volgende onderdeel gaan we dieper in op de soorten prestaties op netwerkniveau.

2.1.2.2 Soorten prestaties op netwerkniveau

Cristofoli en collega's (2011) geven een stand van zaken van de literatuur over netwerkprestaties. De eerder vermelde studie van Provan en Milward uit 1995 dient hierbij als startpunt. De auteurs stellen vast dat de literatuur zich kenmerkt door een waaier aan verschillende criteria voor het meten van netwerkprestaties. De gebruikte maatstaven verschillen onder andere naargelang het netwerktype, het analyzeniveau, de focus op input, processen of output en de aard van de voorgestelde criteria (objectieve of subjectieve meting van effectiviteit). In de literatuur detecteren we een aantal algemene analysekaders die ons kunnen helpen om het begrip prestaties op netwerkniveau te operationaliseren. We bespreken achtereenvolgens het analysekader van De Rynck, Voets en Van Dooren (2010) en de 3 C's van Brown en Keast (2003).

a. Harde en zachte prestaties in het analysekader van De Rynck, Voets en Van Dooren (2010)

De Rynck et.al. (2010) onderscheiden drie soorten prestaties van beleidsnetwerken: productprestaties, procesprestaties en regimeprestaties. Productprestaties reflecteren de klassieke manier voor het meten van de meerwaarde van netwerken (cfr. New Public Management). Productprestaties leggen de klemtoon op harde netwerkresultaten en zijn materieel en kwantitatief meetbaar op netwerkniveau (Sørensen en Torfing 2009; Caplan en Jones 2002). Een typische indicator is het aantal geproduceerde en aangeboden activiteiten en diensten door het netwerk in een bepaalde tijdspanne (Provan en Milward, 2001). Bekeken vanuit de andere analyzeniveaus zijn productprestaties in hoge mate normatief. Het gaat hierbij in essentie over de tevredenheid van de belangrijkste stakeholders over het netwerk. In het verlengde van productprestaties vinden we outcome- of effectprestaties. Empirisch onderzoek naar de effecten van netwerken is echter dun gezaaid. Dit komt omdat effectonderzoek steeds een longitudinale dimensie kent en dus moeilijker te meten is dan een statische beoordeling van netwerken (Dowling et.al., 2004). Daarnaast duiken er mogelijke problemen van causaliteit op (Sullivan en Skelcher, 2002).

Procesprestaties zijn een tweede categorie waarop netwerken kunnen beoordeeld worden. Voets et.al. (2008) onderscheiden daarin drie clusters: legitimiteit, verantwoording en instemming. Human en Provan (2000) delen legitimiteit verder op in een intern en een extern element. Interne legitimiteit gaat over de mate waarin de leden de meerwaarde van het netwerk erkennen (Van Raaij 2006; Skelcher en Sullivan 2008). Externe netwerklegitimiteit gaat over de manier waarop de buitenwereld naar het netwerk kijkt (zie ook Provan en Milward 2001). Het behalen van externe legitimiteit staat volgens de auteurs centraal in opgelegde netwerken, gezien het netwerk omwille van haar oprichting door de overheid reeds een zekere rechtmatige grondslag kent (zie ook Popp en Casebeer, 2015). Het tweede element, verantwoording, heeft betrekking op de manier waarop het netwerk rekenschap aflegt aan de belangrijkste stakeholders, zijnde de klanten, de principals en agents. Mogelijke maatstaven hierbij zijn het aantal verantwoordingslijnen, de frequentie van terugkoppeling over de netwerkactiviteiten naar de overheid en de netwerkleden of de graad van transparantie t.o.v. de gemeenschap (Dowling et.al., 2004). Het derde element is toestemming. Mogelijke indicatoren zijn dan het aantal topics waarvoor instemming wordt gevraagd, de manier waarop beslissingen in het netwerk genomen worden en de balans tussen de actoren hierbij. Hoewel procesindicatoren tot op bepaalde hoogte kwantitatief kunnen gemeten worden, steunt de beoordeling ervan in hoge mate op percepties van de betrokken actoren (zie o.a. Van Raaij 2006; Hasnain-Wynia et.al. 2003). Deze opmerking geldt ook voor het derde type, de regimeprestaties.

Regimeprestaties reflecteren het derde soort prestaties. We detecteren in de literatuur twee invalshoeken voor het beoordelen van regimeprestaties van netwerken. Een eerste benadering is afkomstig uit de organisatietheorie en legt de focus op een meer technische analyse van de relaties tussen netwerkleiden (zie bijvoorbeeld Keast, 2003). Belangrijke elementen zijn bijvoorbeeld het aantal en de aard van de leden, de duurzaamheid van het lidmaatschap en de kwaliteit van de relaties (Kenis en Provan 2008; De Rynck et.al. 2010). Het aantal, de dichtheid en de veelvormigheid van relaties zijn criteria voor het beoordelen van de kwaliteit van relaties. Scott (1991) verwijst hiernaar met de term 'multiplexity'. Een vaak gebruikte kwantitatieve onderzoeksmethode om de relaties in een netwerk in kaart te brengen is via sociale netwerkanalyse. In een tweede benadering kunnen regimeprestaties beoordeeld worden vanuit de regimeliteratuur (zie o.a. Stone 1989; Van Ostaaijen 2010; Mossberger en Stoker 2001). In de klassieke betekenis verwijst een regime naar een stabiele coalitie van stedelijke actoren met de kracht van sociale productie (naar Mossberger en Stoker, 2001). Het regime slaagt er met andere woorden in een bepaalde dynamiek op gang te brengen, sociaal kapitaal op te bouwen en te wegen op de beleidsagenda. Vertalend naar netwerken kunnen we de vraag stellen of de

partners erin slagen een dynamiek te creëren die de product- en procesprestaties overstijgt. Slaagt het netwerk er bijvoorbeeld in om nieuwe (beleids)patronen te formuleren en dus met andere woorden een nieuw regime te ontwikkelen?


De Rynck et.al. (2010) stellen dat de drie types prestaties op elkaar inwerken, waarbij er een complexe onderlinge causaliteit bestaat. Zo kunnen productprestaties een invloed hebben op de regime- en procesprestaties. Beperkte productprestaties zijn nefast voor de interne legitimiteit en dit kan op zijn beurt leiden tot een daling van het aantal leden omdat de gepercipieerde meerwaarde van het netwerk afneemt. Omgekeerd kan de afwezigheid van relevante stakeholders en/of een lage mate van interne legitimiteit een invloed hebben op de meetbare outputs van het netwerk. Tot slot bestaat er volgens de auteurs een verband tussen de regime- en procesprestaties. Wanneer het aantal netwerkliden te hoog wordt, kan dit mogelijks nefast zijn voor de transparantie en het democratische gehalte van de interne besluitvorming.

b. De intensiteit van netwerkprestaties (3 C's) van Brown en Keast (2003)

Brown en Keast (2003) maken een onderscheid tussen soorten netwerken naargelang de mate van integratie tussen de leden (zie ook Keast et.al. 2007 en Mandell et.al. 2009). De auteurs identificeren drie types: coöperatieve, coördinerende en collaboratieve netwerken (zie tabel 5). Coöperatieve netwerken beperken zich tot informatie-uitwisseling tussen de autonome leden van het netwerk. Netwerken worden hierbij ingezet voor het bereiken van individuele doelen. De vereiste graad van betrokkenheid van de leden tot het netwerk en de mate van onderling vertrouwen, is hierbij laag. Netwerkliden blijven bovendien enkel verantwoordelijk ten opzichte van de eigen organisatie. De tweede categorie zijn coördinerende netwerken. Dit soort netwerk wordt voornamelijk ingezet in het kader van concrete projecten, waar elke partner een deel van de nodige middelen in het netwerk inbrengt. Hoewel de motivatie tot samenwerken nog deels kan gevonden worden in de eigen organisatiedoelen, zijn de leden ook deels afhankelijk van elkaar omwille van de gedeelde doelstelling van het project. Netwerkliden zijn dus zowel verantwoordelijk ten opzichte van de eigen organisatie als ten opzichte van de andere netwerkliden. De derde categorie reflecteert de meest intense vorm van samenwerking. Het creëren van collaboratieve netwerken is echter niet eenvoudig – laat staan in opgelegde netwerken: dit type netwerken vereist immers een hoge mate van vertrouwen tussen de leden, een intense uitwisseling van middelen en de uitbouw van sterke afhankelijkheidsrelaties. Het netwerk ontwikkelt bovendien een eigen dynamiek die een invloed heeft op het functioneren van de deelnemende organisaties (bijvoorbeeld inzake het moeten opgeven van autonomie of het moeten

bijstellen van de eigen organisatiedoelen). De leden van het netwerk zijn tot slot in de eerste plaats verantwoordelijk ten aanzien van het netwerk en pas daarna ten aanzien van de eigen organisatie.

De driedeling van Brown en Keast is interessant omdat het een beeld geeft over de gevraagde mate van samenwerking binnen het opgelegde netwerk en de eisen die dit stelt aan het samenwerkingsproces (bijvoorbeeld over de mate van vertrouwen, de wijze van communiceren, het delen van middelen of de manier van verantwoording).

COOPERATIVE COORDINATIVE COLLABORATIVE 		
Low trust — unstable relations	Medium trust — based on prior relations	High trust — stable relations
Infrequent communication flows	Structured communication flows	Thick communication flows
Known information sharing	'Project' related and directed information sharing	Tactic information sharing
Adjusting actions	Joint projects, joint funding, joint policy	Systems change
Independent/autonomous goals	Semi-independent goals	Dense interdependent relations and goals
Power remains with organisation	Power remains with organisations	Shared power
Resources — remain own	Shared resources around project	Pooled, collective resources
Commitment and accountability to own agency	Commitment and accountability to own agency and project	Commitment and accountability to the network first
Relational time frame requirement — short term	Relational time frame medium term — often based on prior projects	Relational time frame requirement — long term 3-5 years
Learning Mode: Learning Networks/ Community of Practice: Self-Interest: Securing information	Learning Mode: Learning Networks/ Community of Practice :Self-Interest: Learning more efficient means of coordination	Learning Mode: Emphasis on: Network Learning/ Transformational: Collective Learning: Building a New Whole

Tabel 5 - Types netwerken naargelang integratie tussen netwerkleden (Mandell et.al. 2009:

14)

2.1.2.3 Prestatiecriteria in functie van netwerkevolutie

Provan en Milward (2001) poneren dat de beoordeling van netwerkprestaties rekening moet houden met de leeftijd van het netwerk. Volgens Kenis en Provan (2009) zijn sommige prestaties moeilijk te bereiken in bepaalde stadia, bijvoorbeeld omdat het vertrouwen tussen de netwerkleden in een jong netwerk meestal lager zal liggen dan in een meer 'volwassen' netwerk (Human en Provan 2000; Van Raaij 2006;

Mandell en Keast 2008). Provan en collega's (2011) stellen dat de ontwikkeling van netwerken zowel beïnvloed kan worden door externe contextfactoren als door de opstelling van de partners in het netwerk. Een aantal studies stellen dat de groei van gemandateerde netwerken daarnaast ook beïnvloed wordt door de kwaliteit van reeds bestaande relaties tussen de actoren (Heffren et.al. 2003; Bryson et.al. 2009).

Sydow (2004) onderscheidt vier verschillende stadia in de groei van netwerken (zie ook Popp et.al. 2014). De eerste fase betreft de *formatie* van het netwerk. De auteur geeft aan dat deze fase veel meer inhoudt dan het louter samen plaatsen van actoren. Essentieel in dit stadium is het uitbouwen van relaties tussen de actoren, het scheppen van vertrouwen en het creëren van nieuwe manieren van denken, normen en waarden. “[...] *the importance of spending time in the early development of a network on building the foundational relationships and common understanding of the network and its way of working*” (Popp et.al. 2014: 60). Het netwerk gaat over naar de tweede fase wanneer het begint te functioneren. Groei en ontwikkeling staan hierbij centraal. Dit stadium benoemt Sydow als *de strijd voor netwerkstabiliteit*. Het netwerk zal hierbij vooral aandacht moeten besteden aan het verwerven van externe en interne legitimiteit. Volgens Provan en collega's (2007) is het verkrijgen van interne legitimiteit (de manier waarop de leden de waarde van het netwerk beoordelen) des te belangrijker in netwerken die gemandateerd zijn en die niet voortkomen uit eerdere relaties. In de derde netwerkfase zijn de formele en informele spelregels voor alle leden duidelijk en geaccepteerd en wordt het samenwerken in netwerkverband een *routine* (Klijn en Koppenjan, 2004). Actoren werken vaak al gedurende een tijd samen vooraleer dit stadium wordt bereikt. Dit kan volgens een aantal auteurs oplopen tot gemiddeld drie à vijf jaar (Mandell en Keast 2008; Kenis en Provan 2009; Raab et.al. 2013). Een essentieel element hierbij is immers dat het vertrouwen tussen de leden hoog genoeg moet zijn. In het finale stadium staat het *versterken* van de positie van het netwerk en de onderlinge relaties centraal. Volgens Sydow gaat het hierbij niet zozeer over het ontwikkelen van nieuwe aspecten dan wel over het uitbreiden van bestaande elementen.

2.1.2.4 Prestatiebeoordeling van gemandateerde netwerken

Kenis en Provan (2009) argumenteren dat prestatie meting en -beoordeling rekening moet houden met de ontstaanswijze van het netwerk. De onderzoekers zijn van mening dat vrijwillige en verplichte netwerken, gezien hun verschillende oorsprong, niet op dezelfde criteria kunnen beoordeeld worden. Kenis en Provan verwijzen hierbij in het bijzonder naar de studie van Van Raaij (2006). Van Raaij gaat in haar onderzoek op zoek naar criteria of normen die netwerkpartners zelf hanteren om de meerwaarde van het netwerk waarbinnen ze actief zijn, te beoordelen. De auteur

focus op de prestaties van vier regionale dienstverlenende netwerken in de gezondheidssector in Nederland. Zij komt tot de vaststelling dat de criteria van netwerklegitimititeit, activeringscapaciteit (de mogelijkheid om het netwerk draaiende te houden) en netwerkklimaat (de bereidheid om voorbij eigen organisatiebelangen te kijken en beslissingen te maken die voordelig zijn voor het netwerk als geheel) door de bevroegde netwerkleden wel geschikt werden bevonden voor de beoordeling van vrijwillige netwerken maar niet voor gemandateerde netwerken. De verklaring hiervoor was dat niet alle betrokken partnerorganisaties overtuigd waren van het nut of de meerwaarde van het gemandateerde netwerk. Meer concreet komt Van Raaij tot de vaststelling dat de uitvoerende professionals wel overtuigd waren van de nood tot samenwerking, maar dat dit niet gold voor de leidinggevenden van de betrokken organisaties (managers en/of directeurs).

In een andere studie besluiten Addicott en Ferlie (2006) dat de gebruikte criteria verschillen naargelang de prestatiebeoordeling gebeurt door de oprichter van het netwerk (e.g. de overheid), dan wel door de netwerkleden zelf. De evaluatieliteratuur maakt in dit verband een opdeling tussen twee benaderingen voor het beoordelen van de implementatie van beleid, namelijk 'conformance' en 'performance' (zie o.a. Barrett en Fudge 1981; Mastop en Faludi 1997). In het onderzoek naar de prestaties van gemandateerde netwerken is deze tweedeling interessant omdat het een onderscheid maakt tussen verwachtingen die de overheid aan het netwerk oplegt (conformance) en zaken die het netwerk eventueel uit eigen beweging realiseert (performance). Mandell et.al. (1994) maken in dit kader het onderscheid tussen doelbereiking enerzijds en de ontwikkeling van nieuwe gedragingen, anderzijds. Volgens de auteurs is het niet doelbereiking die centraal staat in het nagaan van de effectiviteit van netwerken maar eerder de ontwikkeling van nieuwe gedragingen, zoals het opbouwen van vertrouwen, de manier waarop partners met elkaar communiceren of de ontwikkeling van motivatie en betrokkenheid. We merken op dat de tweede benadering van netwerkprestaties van Mandell en collega's een link heeft met onze definiëring van lokale netwerkdynamiek in het vorige onderdeel.

2.1.2.5 Tussentijdse reflectie

In het empirisch onderzoek nemen we het netwerkniveau als uitgangspunt voor de analyse van de prestaties van opgelegde lokale netwerken in Vlaanderen. We focussen hierbij op een mix van soorten prestaties (harde en zachte prestaties). We steunen op een objectieve meting van de prestaties (bijvoorbeeld aan de hand van indicatoren) in combinatie met subjectieve maatstaven (gebaseerd op percepties van actoren) voor het beoordelen van de netwerkprestaties.

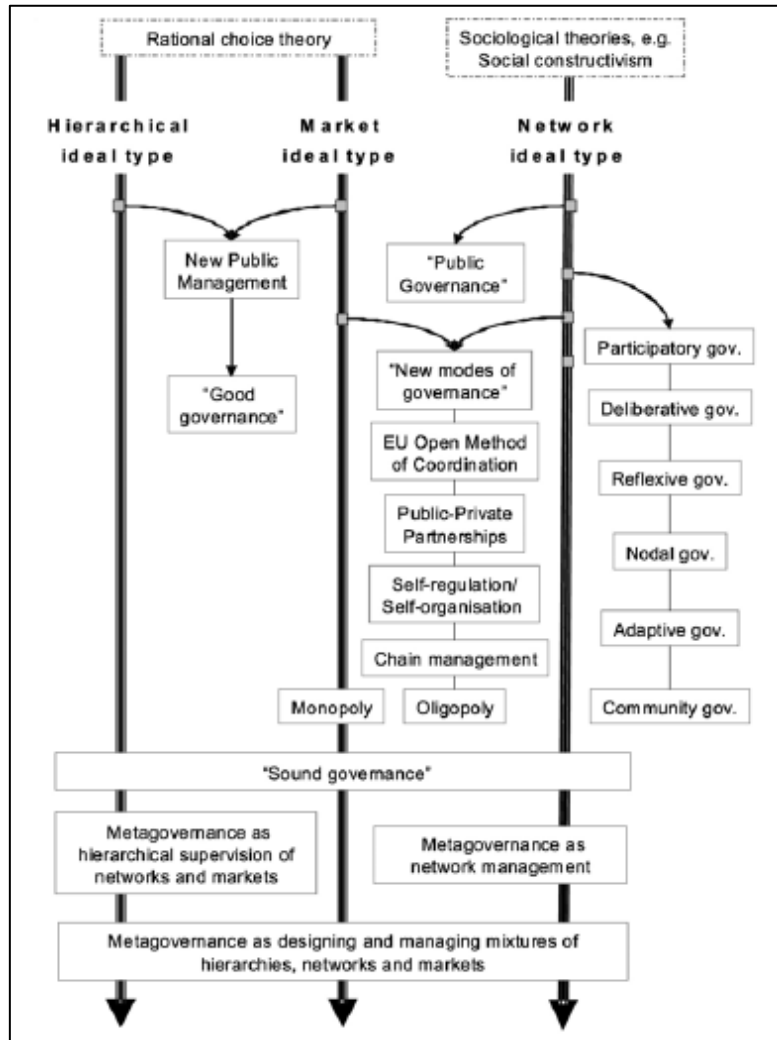
Tot slot hebben we hierbij zowel aandacht voor de implementatie van de verplichte doelen (conformance) als voor eigen prestaties van het netwerk (performance). Bij het bestuderen van de effectiviteit van gemandateerde netwerken is het immers relevant om enerzijds na te gaan hoe het netwerk tegemoet komt aan de verwachtingen die de overheid oplegt en anderzijds om te onderzoeken of er zich tussen de lokale partners een dynamiek ontwikkelt die het netwerk ook tot andere types prestaties leidt.

2.2 De verticale dimensie: centrale sturing en beïnvloeding

Het tweede deel van het theoretisch hoofdstuk focust op de ontleding van de sturingsrelatie tussen de overheid en door haar opgelegde netwerken. We starten met een verkenning van het concept metagovernance voor het analyseren van de instrumentale aansturing van gemandateerde netwerken. Daarna benaderen we centraal – lokale verhoudingen vanuit een breder perspectief. Tot slot volgt een tussentijdse synthese.

2.2.1 Verkenning van het concept metagovernance

Het concept metagovernance wordt in de jaren '90 geïntroduceerd door een aantal West-Europese wetenschappers die onderzoek verrichten naar problemen in het besturen van de samenleving en het falen van traditionele vormen van beleidsvoering (zie o.a. Kooiman 1993; Jessop 1997). Jessop is een van de eerste academici die het nieuwe gedachtegoed benoemt als metagovernance. Het concept wil een brug slaan tussen traditionele vormen van beleidsvoering ('government') en de toenemende inzet van interactieve vormen van beleidsvoering ('governance') en focust hierbij in het bijzonder op de positie en de rol van de overheid. In de literatuur onderscheiden we verschillende invullingen van het concept. Jessop (2011) merkt op: *"It has been defined as, inter alia, the organization of self-organization, the regulation of self-regulation, the steering of self-steering, the structuring of game-like interaction within governance networks, and interaction among actors to influence parameter changes to the overall system"* (p. 106). Meuleman (2008) onderscheidt in zijn proefschrift drie conceptuele stromingen van metagovernance (zie figuur 7). In de volgende paragrafen bespreken we de mogelijke toepassing van elke denkrichting voor het bestuderen van de sturingsverhoudingen tussen de centrale overheid en gemandateerde lokale netwerken.



Figuur 7- Schematische voorstelling van metagovernance stromingen (Meuleman, 2008: 73)

2.2.1.1 Metagovernance als de combinatie van hiërarchie, markt en netwerk

De eerste en meest brede benadering van metagovernance vertrekt van de idee dat de overheid zich in een toenemende complexe maatschappij moet beroepen op meerdere types sturingsmechanismen om haar relatie met maatschappelijke actoren te organiseren (zie o.a. Jessop 2011). De literatuur maakt traditioneel het onderscheid tussen drie ideaaltypische vormen van sturing of governance: hiërarchie, markt en netwerk (Thompson et.al. 1991; Keast et.al. 2007; Bouckaert et.al. 2010).

Het eerste model reflecteert het klassieke besturingsparadigma. Dit mechanisme plaatst de overheid als dominante en regulerende actor centraal. De overheid tracht haar doelstellingen te realiseren via strikte aansturing en controle van de maatschappij. In het tweede model, het marktmechanisme, vormt het zelfsturend vermogen van actoren de basis (Koppenjan, 1993). Competitie, onderhandeling en prijszetting in een model van vraag en aanbod zijn hierbij centrale begrippen. Het netwerkmechanisme vormt het derde onderscheiden sturingsmodel.⁶ Het uitgangspunt in dit model is de onderlinge afhankelijkheid van actoren. Elke actor beschikt over bepaalde middelen en actoren treden op basis van gelijkwaardigheid met elkaar in interactie (Klijn en Koppenjan, 2000). Overheidssturing dient zich hierbij te richten op het scheppen van de nodige condities voor samenwerking. Het netwerkmodel bewijst zijn meerwaarde volgens de literatuur vooral in dynamische en complexe situaties (Kooiman, 1993). Tabel 6 zet de belangrijkste kenmerken van de drie modellen naast elkaar.

	Hiërarchie	Markt	Netwerk
Basis van het proces	Autoriteit en dominantie	Prijs en competitie	Samenwerking en vertrouwen
Doel van het proces	Neutrale implementatie van vooraf geformuleerde doelstellingen	Zelfsturing op basis van autonome beslissingen en wederzijdse aanpassing	Interactieprocessen waarin informatie, doelen en middelen worden uitgewisseld
Proceskenmerken	Top-down normen, routines, directe controle- en verantwoordingslijnen, macht	Vraag en aanbod, prijsmechanismen, competitie, onzichtbare hand, onderhandeling	Gedeelde waarden, gezamenlijke probleemanalyse, consensus, loyaliteit, vertrouwen
Karakterisering van relaties	Hiërarchie	Autonomie	Wederzijdse afhankelijkheid
Taak van de overheid	Top-down regelsteller, controleur	Bewaker van vrije marktwerking	Netwerkmanager, netwerkbouwer
Vereiste bronnen	Macht en autoriteit	Onderhandeling, informatie, macht	Vertrouwen
Theoretische basis	Weberiaanse bureaucratie	Neo-institutionele economie	Netwerktheorie

⁶ Voor een uitgebreide toelichting zie Powell (1990)

Tabel 6- Drie ideaaltypische sturingsmodellen naast elkaar gezet (naar Bouckaert et.al. 2010; Koppenjan et.al. 1993)

Bouckaert en collega's (ibid.) onderscheiden per sturingsmodel enkele specifieke instrumenten die door de overheid kunnen ingezet worden (zie tabel 7). We merken op dat het overzicht enkel aandacht heeft voor de formele instrumenten. Informele sturings- en beïnvloedingsmethodes (vb. via informele of persoonlijke contacten) worden hierin niet meegerekend.

<p>Hiërarchische instrumenten</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Strikte regels en wetten ➤ Veto macht en macht om beslissingen ongedaan te maken ➤ Gedetailleerde procedures ➤ Inputfinanciering ➤ Directe controle en verantwoordingslijnen (o.a. via inspecties) ➤ Directe instructies
<p>Marktinstrumenten</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Contractuele overeenkomsten ➤ Performance based monitoring ➤ Resultaat georiënteerde rapportering ➤ Audits ➤ Resultaat gebonden financiering ➤ Resultaatgerichte incentives en sancties ➤ Benchmarking
<p>Netwerkinstrumenten</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Netwerk management ➤ Wederzijdse controle (veelvuldige persoonlijke contacten, consultatie en overleg) ➤ Gezamenlijke besluitvorming ➤ Betrokkenheid van stakeholders in het proces (vb. adviesraden, klankbordgroepen)

Tabel 7 - Instrumenten per sturingsmodel (Bouckaert et.al. 2010)

Wetenschappers stellen dat elk ideaaltypisch model een aantal beperkingen kent en aanleiding geeft tot falen (Jessop 2003; Meuleman 2008). Zo kan een te sterke nadruk op hiërarchische instrumenten leiden tot een gebrek aan flexibiliteit, onjuiste informatie en weerstand bij de uitvoerende organisaties. Het marktmechanisme faalt wanneer schaarse middelen niet efficiënt worden ingezet. Ook het netwerkmodel is niet zonder risico's: het ontbreken van cruciale stakeholders, het niet bereiken van overeenstemming of een dominante houding van bepaalde actoren kan het samenwerkingsproces ondermijnen. De uitdaging voor de overheid bestaat er daarom in de drie sturingsmechanismen te mixen op een manier dat ze elkaars beperkingen opvangen. Het concept van metagovernance verwijst in deze benadering naar het

management van de verschillende sturingsmodellen en het zoeken naar de optimale instrumentenmix. Metagovernance overstijgt dus de concrete vormen van governance (i.e. het hanteren van een 'meta-perspectief' door de overheid). Metagovernance wordt in deze benadering daarom ook gedefinieerd als de 'governance van governance' (zie o.a. Jessop 1997, 2003 en 2004; Meuleman 2008).

Het eerste perspectief van metagovernance laat toe om de positie van gemandateerde netwerken als beleidsinstrument van de overheid te bepalen. In deze setting maakt de overheid meer bepaald een combinatie tussen het hiërarchische model en het netwerkmodel. De overheid kiest namelijk voor de inzet van 'netwerk governance' vanuit een autoritaire positie, omdat samenwerking tussen actoren wordt opgelegd onder de voorwaarden die de regelgever zelf bepaalt. De combinatie van verticale en horizontale sturingsmechanismen kan volgens de literatuur echter tot een aantal spanningen leiden, waaronder het risico van 'window dressing'. Dit betekent dat de overheid lijkt aan te tonen dat ze maatregelen neemt om complexe problemen aan te pakken, maar waarbij ze de verantwoordelijkheid eigenlijk van zich af schuift omdat ze het netwerk niet voorziet van de nodige middelen om haar opgelegde doelstellingen waar te maken. *"Governments may now be using networks more as a mechanism to 'off-load' issues. That is, governments may now be mandating networks in order to be seen to be doing something to address a complex policy or service issue, but without any real commitment to resourcing or supporting the work of the network"* (Networks Leadership Summit VII, 2013: 7). Ook Klijn en Koppenjan (2000) komen tot deze vaststelling: *"In The Netherlands [...] experiments have even been started to develop public policies in co-operation with politicians, civil servants, private companies, pressure groups and citizens. But at the same time there is a hesitation and resistance to abandoning existing routines and to giving up the power to determine the content of policies unilaterally. As a result these experiments often remain marginal and half-hearted"* (p. 155).

Het onderzoek van Bell en Park (2006) illustreert de problematiek. De auteurs voeren een casestudie rond de positie van lokale partnerschappen in het planningsproces rond waterbeleid in de staat New South Wales in Australië. De installatie van deze netwerken door de centrale overheid ligt vervat in de *Water Management Act* (2000). De auteurs gebruiken een analysekader met vier componenten om de sturingsrelatie tussen de centrale overheid (e.g. de staat NSW) en het opgelegde lokale netwerk na te gaan: de keuze m.b.t. de selectie van de verplichte partners; de (on)duidelijkheid inzake doelformulering en de verwachte netwerkresultaten; informatieverstrekking en financiering en de mate waarin de overheid gebruik maakt van de input van het lokale netwerk. Bell en Park komen in hun studie tot de vaststelling dat de centrale overheid in de praktijk niet geneigd was om bevoegdheden te decentraliseren naar

het lokale netwerk. De centrale overheid wou daarentegen de macht in eigen handen houden. *“The limits to mutuality in this case also highlights the dilemmas faced by governments in such collaborative experiments: the desire to engage with stakeholders but not to share power in any meaningful way”* (p. 79).

Een tweede spanning schuilt in de schijnbare tegenstelling tussen hiërarchische sturing en netwerksturing (zie ook Kalders et.al. 2004). De wederzijdse afhankelijkheid tussen actoren vormt immers een van de centrale uitgangspunten van het netwerkmodel. In gemandateerde netwerken wordt deze afhankelijkheid echter top-down opgelegd door de overheid. In de volgende onderdelen gaan we dieper in op de gevolgen van deze paradox voor de sturingsrelatie tussen de overheid en het gemandateerde netwerk.

2.2.1.2 Metagovernance als netwerkmanagement

De tweede benadering van metagovernance doet zijn intrede vanaf de jaren 2000. In deze denkrichting verwijst metagovernance specifiek naar de manier waarop de overheid sturing kan geven aan interacties in netwerken (zie o.a. Sørensen 2006; Sørensen en Torfing 2009; Klijn en Koppenjan 2000 en 2004; Torfing et.al. 2012). Sørensen (2006: 100) definieert metagovernance in dit verband als *“an indirect form of governing that is exercised by influencing various processes of self-governance”*. Het autonome of zelfsturende karakter van samenwerking vormt een belangrijk uitgangspunt in deze invalshoek van metagovernance - en raakt hiermee een belangrijk punt met betrekking tot de mogelijke betekenis van het begrip in relatie tot gemandateerde netwerken. De idee van zelfregulering impliceert namelijk dat de overheid zich moet onthouden van een hiërarchische opstelling (i.e. regulering en controle), ten voordele van meer indirecte manieren om het netwerk aan te sturen.

a. De roltypologie van Sørensen en Torfing (2009)

De inzichten van Sørensen en collega's (2006, 2007, 2009, 2012) kunnen beschouwd worden als referentiepunten in de literatuur over metagovernance als netwerkmanagement. In een artikel van 2006 beschouwt Sørensen vier ideaaltypische metagovernance rollen waar de overheid zich op kan beroepen om haar relatie met autonome netwerken vorm te geven (zie tabel 8). In latere bijdrages worden deze rollen door de auteur verder uitgewerkt.

	Beperkte interventie	Sterke interventie
Hands-off	Kadersteller	Ontwerper
Hands-on	Manager	Actor

Tabel 8 - Vier metagovernance rollen (naar Sørensen 2006; Thuesen 2013)

Als netwerkontwerper (*netwerk design*) tracht de overheid richting te geven aan de basisvoorwaarden voor het functioneren van het netwerk. Deze rol focust volgens de auteur op het beïnvloeden van de reikwijdte, de samenstelling en de institutionele procedures van het netwerk.⁷ Een tweede rol is die van kadersteller (*framing*). Hierbij tracht de metagovernor haar visie over de doelen en prioriteiten van het netwerk uit te dragen naar de netwerkleden. Dit kan ze doen door in te grijpen op de wettelijke en financiële condities, maar ook door het opzetten van procedures voor monitoring en evaluatie. Daarnaast kan de overheid optreden als *netwerkmanager*. In deze functie vervult de metagovernor voornamelijk een ondersteunende en faciliterende rol die erop gericht is de interactieprocessen tussen de netwerkleden te verbeteren. Ook kan de overheid in deze positie een bemiddelende rol opnemen in het geval van spanningen en conflicten tussen de leden. In de laatste rol is de overheid ook een actieve partner in het netwerk (*netwerkparticipant*). In deze positie wil de overheid door deelname aan de netwerkactiviteiten invloed uitoefenen op het verloop en de uitkomsten van het netwerk. De rol als netwerkparticipant kan volgens de auteur evenwel leiden tot complexe situaties omdat de overheid hierbij zowel actor als regisseur is (Sørensen en Torfing, 2009).

De eerste twee metasturingsrollen (design en framing) worden door Sørensen en Torfing bestempeld als hands-off vormen. Management en participatie vormen volgens de auteurs sterkere vormen om het netwerk te beïnvloeden, via directe interactie tussen de metagovernor en het netwerk (hands-on). Sørensen en Torfing argumenteren dat de overheid best een combinatie van hands-off en hands-on rollen inzet. Volgens de auteurs kan het in een eerste fase volstaan om hands-off metasturing uit te oefenen. Wanneer in een latere fase signalen zouden opduiken van falen (bijvoorbeeld door conflicten, uitsluiting van sleutelactoren of het niet bereiken van de verwachte resultaten), kan de overheid op een meer directe manier ingrijpen. De overheid dient haar optreden als metagovernor dus regelmatig te evalueren en aan te passen indien nodig. Tot slot is het maken van een keuze tussen en het combineren van verschillende rollen volgens de literatuur een moeilijke evenwichtsoefening. Een te sterke invulling zou kunnen leiden tot weerstand bij de netwerkleden omdat het gedrag van de overheid dan als te dominant ervaren wordt, waardoor het zelfregulerende karakter van het netwerk in gedrang komt. Omgekeerd kan ook te weinig betrokkenheid mogelijks negatieve gevolgen hebben omdat het netwerk dan niet voldoende ondersteund wordt en/of omdat de beleidsintenties van

⁷ In het artikel van 2006 gebruikt Sørensen de benaming 'storytelling' in plaats van 'design'. In het boekhoofdstuk (2007) en in latere bijdragen hanteren Sørensen en Torfing de benaming netwerkdesign.

de overheid te vaag zijn. Het is daarom wikkelen en wegen voor de overheid om de juiste tools in te zetten (Kooiman 1993; Sørensen en Torfing 2009; Torfing et.al. 2012).

Een aantal auteurs argumenteren dat zowel publieke als private actoren metagovernance kunnen uitoefenen (zie Sørensen, 2006). In de meeste literatuur heerst echter consensus dat deze rol idealiter moet opgenomen worden door publieke actoren (administratie en/of politiek). Overheidsactoren bekleden namelijk een specifieke positie, aangezien ze beschikken over heel wat (financiële) hulpbronnen, formele en democratische legitimiteit (Klijn en Koppenjan 2000; Wolf 2003; Bell & Hindmoor 2009). Voor politici is dit volgens Sørensen en Torfing echter minder evident gezien deze meer zouden vasthouden aan hun traditionele rol als soevereine beslissers (Sørensen, 2006). Overheidsmanagers zouden daarentegen vanuit hun dagelijkse werkzaamheden meer geneigd zijn tot het delen van kennis en bronnen (Torfing et.al. 2012).

In het artikel *'Making governance networks effective and democratic through metagovernance'* argumenteren Sørensen en Torfing (2009) dat de overheid door het vervullen van een combinatie van metasturingsrollen een positieve bijdrage kan leveren aan de doelmatigheid en de democratische kwaliteit van netwerken. Tabel 9 geeft hiervan een overzicht.

	Bijdrage tot doelmatigheid	Bijdrage tot democratische kwaliteit
Design	Focus op doelstellingen scherp houden bij oprichting van het netwerk Hanteren van duidelijke deadlines voor outputs Beëindigen van onsuccesvolle netwerken	Installatie van het netwerk bekendmaken Verzekeren van deelname van relevante actoren Creëren of ondersteunen van alternatieve netwerken
Framing	Doelstellingen van het netwerk en eigen doelstellingen van de actoren op elkaar afstemmen en netwerkleden overtuigen van de nood tot gezamenlijke actie Onderlinge afhankelijkheidsrelaties tussen de netwerkleden verhogen en stimulatie van uitwisseling van bronnen Creatie van stimulansen voor verdere samenwerking door de winsten van het netwerk duidelijk te stellen	Communiceren over politieke, financiële, wettelijke en discursieve kaders Monitoren van de performance van het netwerk Beslissen of het niet voldoen aan voorwaarden leidt tot sancties of aanpassing van het kader
Management	Toewijzen van voldoende middelen en gepaste ondersteuning van het netwerk → verlagen van transactiekosten en empowerment van de netwerkleden Verminderen van spanningen door een gezamenlijke agendasetting, bemiddeling, stimulatie van gezamenlijke probleemoplossing Stimuleren van flexibiliteit in het kader van innovatie	Empoweren van zwakke netwerkleden en zorgen voor gelijkheid tussen partners Transparantie verzekeren Polen of de private stakeholders steun krijgen van hun achterban
Participatie	Creatie van gedeeld eigenaarschap Opbouw van vertrouwen Formaliseren van processen en procedures die goed werken en leren van diegenen die niet goed werken	Toeziën op het behoud van een brede beleidsagenda Zorgen voor open discussie over alternatieve opties Verzekeren dat het netwerk zijn optreden m.b.t. algemene democratische standaarden evalueert

Tabel 9 - Bijdrage van metasturing tot de doelmatigheid en de democratische kwaliteit van zelfsturende netwerken (naar Sørensen en Torfing 2009:

De vraag stelt zich evenwel of en hoe publieke actoren invulling en betekenis kunnen geven aan deze vier rollen in gemandateerde netwerken. Volgens Rodriguez, Langley, Béland en Denis (2007) hebben opgelegde netwerken – in tegenstelling tot vrijwillige netwerken – naast metagovernance (door de auteurs vertaald als zachte vormen van aansturing) namelijk ook nood aan hiërarchische aansturing, omdat de kans dat de leden zich onderling afhankelijk voelen voor het bereiken van een gezamenlijke doelstelling (i.e. de grondslag van vrijwillige samenwerking) vaak ontbreekt. De zogenaamde zachte vormen van aansturing zouden volgens de auteurs daarom niet volstaan in een context van gemandateerde samenwerking. De onderzoekers staven deze argumentatie aan de hand van een vergelijkende gevalstudie naar de aansturing van drie verplichte netwerken tussen publieke gezondheidsorganisaties in Quebec (een stedelijke regio in Canada). Voor de methodologische uitwerking beroepen de onderzoekers zich op een documentenanalyse, observaties en de informatie uit 94 semigestructureerde interviews met betrokken actoren op centraal en lokaal niveau. Rodriguez en collega's komen tot de vaststelling dat de samenwerkingsprocessen die door de overheid aangestuurd werden door zowel zachte vormen van sturing als duidelijke hiërarchische regels, meer succesvol waren in de implementatie van de vooropgestelde doelen dan de netwerken waarbij dit niet het geval was. *“In particular, by providing no clear formal rules, the mandating agency left the partner organizations groping in ambiguity and unable to resolve differences. By its restraint in the use of incentives, it did not stimulate interest in collaboration”* (p. 185). Rodriguez en collega's poneren daarom dat *“clan-based mechanisms alone, although essential, are insufficient to stimulate collaboration in a mandated situation”* (p. 178). In een ander onderzoek sluiten Mosely en James (2008) zich hierbij aan: *“the statutory duty to cooperate alone was not a sufficient driver of collaboration, arguing that the mandatory requirement needed to be backed up with penalties or financial incentives”* (p. 124).

b. Het analysekader van Bell en Hindmoor (2009)

Het analysekader van Bell en Hindmoor (2009) is naar onze mening concreter en daarom ook beter toepasbaar dan de roltypologie van Sørensen en Torfing. De auteurs operationaliseren metagovernance als de uitoefening van zes kernfuncties door de overheid. De variabelen zijn regulering, effectiviteit, financiering, democratisch gehalte, verantwoording en legitimiteit. Deze zes componenten vormen volgens Bell en Hindmoor *“the functions that governments typically perform, or at least should perform, in relation to any governance arrangement”* (p. 47) en kunnen daarom zowel gebruikt worden in relatie tot vrijwillige als gemandateerde netwerken. De functies kunnen volgens ons zowel doorwerken op de doelmatigheid als de democratische kwaliteit van netwerken (cfr. de inzichten van Sørensen en Torfing), zij

het dat we veronderstellen dat voornamelijk de eerste drie criteria een link vertonen met netwerkeffectiviteit (zie tabel 10). We maken hierbij abstractie van de soorten rollen die Sørensen en Torfing onderscheiden (hands-of en hands-on) omdat we van mening zijn dat de overheid ook vanop afstand (via ontwerper of kadersteller) invulling kan geven aan bepaalde acties die door Sørensen en Torfing gelinkt worden aan de rol van manager of participant. Een aantal door de auteurs aangehaalde voorbeelden van hands-on sturing zijn het toewijzen van voldoende middelen aan het netwerk, het stimuleren van lokale flexibiliteit of het formaliseren van processen die goed werken. Zeker in een setting van opgelegde samenwerking kunnen deze acties volgens ons ook opgenomen worden binnen de rol van netwerkontwerper.

	COMPONENT	TOELICHTING
Doelmatigheid	Regulering	Het uitzetten van de basisregels voor het netwerk (speelruimte, verwachtingen, samenstelling, ...)
	Effectiviteit	Monitoren van de prestaties van het netwerk en zo nodig bijsturen
	Financiering	Het toewijzen van middelen aan het netwerk (subsidies, expertise, informatie, ...)
Democratische kwaliteit	Democratisch gehalte	Bewaken van de democratische kwaliteit, o.a. door het toezien op de besluitvorming en de in- en uitsluiting van actoren
	Verantwoording	De overheid blijft eindverantwoordelijke t.o.v. de burger en controleert het reilen en zeilen van het netwerk
	Legitimiteit	Toezien op de transparantie en verloop van het samenwerkingsproces

Tabel 10 - Zes kernfuncties in de metasturing van netwerken (naar Bell en Hindmoor, 2009)

De eerste component, 'regulering', wordt door Bell en Hindmoor gedefinieerd als het uitzetten van de basisregels voor het netwerk of met andere woorden *"the state describing and defining the nature of the collaborative governance arrangement"* (Gunningham, 2009: 163). In relatie tot gemandateerde netwerken vertalen we dit als de vraag welke aspecten inzake de structuur, de werking en de doelstellingen van het netwerk door de overheid opgelegd worden en welke niet. Tolkki et.al. 2011 verwoorden dit als *"the relationship between regulation and self-regulation"* of de verhouding tussen *"the network's power to govern"* en *"the governing bodies' power over the network"* (p. 313 – 314). De tweede component betreft het evalueren van de meerwaarde van het netwerk door de overheid ('effectiviteit'). De overheid kan er enerzijds voor kiezen om zich te beroepen op gedetailleerde standaarden en minimale vereisten om de prestaties te beoordelen of zij kan lokale actoren anderzijds de

ruimte geven om de outputs aan te passen naargelang lokale omstandigheden of noden. De vraag stelt zich in dit verband ook welke acties de overheid neemt of kan nemen indien het netwerk de vooropgestelde doelen niet bereikt. Het derde element, 'financiering' wordt door Bell en Hindmoor beschouwd als een van de kernelementen die de overheid kan inzetten om netwerken te sturen. Het kan hierbij zowel gaan over het toewijzen van financiële middelen (inclusief de voorwaarden die hieraan verbonden worden) als over de ruimere toekenning van hulpbronnen. Meerdere auteurs beschouwen de toekenning van financiële middelen als een krachtig incentive voor de overheid om samenwerking te stimuleren en het netwerk te sturen (Doberstein, 2013). Naast de hoogte van de toegekende financiële middelen, kan ook de manier waarop deze toegekend worden (en de voorwaarden die hieraan gesteld worden) mogelijks een effect hebben op de lokale verhoudingen.

De laatste drie sturingscomponenten kunnen door de overheid in de eerste plaats ingezet worden om de democratische kwaliteit van het netwerk te bewaken. Ze worden daarom in de empirische analyse wel meegenomen maar niet in hun volledige diepgang bestudeerd. De functie 'democratisch gehalte' duidt erop dat de overheid erop toeziet dat het netwerk handelt in overeenstemming met de gangbare democratische praktijken en normen. Volgens de auteurs is dit des te belangrijker in netwerken waar ook niet-publieke actoren in betrokken zijn. De component 'verantwoording' doelt op het feit dat de overheid het netwerk kan controleren en verantwoordelijk kan houden. Dit vereist duidelijke lijnen van verantwoordelijkheid en transparantie. Het laatste criterium, 'legitimiteit' wordt door de auteurs beschouwd als een nevenproduct van de andere functies. Bell en Hindmoor beschouwen legitimiteit als een tweedimensionaal concept, gelinkt aan zowel de inputs als de outputs van het politieke systeem. Indien de overheid erin slaagt om het netwerk op een gepaste manier aan te sturen via regulering, het verzekeren van de effectiviteit en het voorzien van de nodige middelen, verhoogt dit volgens de auteurs de outputlegitimiteit van het netwerk (of met andere woorden het feit dat het netwerk een meerwaarde kan creëren). Wanneer de overheid anderzijds kan bewerkstelligen dat het democratisch gehalte en verantwoording kan verzekerd worden, zal dit de inputlegitimiteit verhogen (of met andere woorden het feit dat de acties van het netwerk en de keuzes die in het netwerk gemaakt worden, voortvloeien uit de voorkeuren van de bevolking).

De vraag of de overheid optreedt als metagovernor van het netwerk, zal dus met andere woorden afhangen van de manier waarop ze invulling geeft aan de verschillende sturingscomponenten en het effect hiervan op de doelmatigheid en/of de democratische kwaliteit van het netwerk.

2.2.1.3 Metagovernance in een schaduw van hiërarchie

Academici als Sørensen en Torfing poneren dat de overheid zich moet onthouden van hiërarchische top-down instrumenten om haar relatie met netwerken vorm te geven, omdat *“metagovernors must respect the capacity for self-regulation of the interactive governance arenas in order to preserve the commitment of the public and private partners”* (Torfing et.al. 2012: 132). Zoals gesteld zijn Rodriguez en collega's het niet eens met deze stelling in relatie tot gemandateerde netwerken. Een aantal wetenschappers poneren echter dat de impact van de overheid ook in vrijwillige netwerken vaak groter is dan de normatieve aannames uit de literatuur doen vermoeden. De derde stroming beschouwt metagovernance dan ook als een manier van de overheid om de controle te herwinnen over nieuwe governance vormen. Whitehead (2003) is een van de wetenschappers die metagovernance vanuit deze invalshoek benadert.

Whitehead (2003) komt tot de vaststelling dat netwerken en andere vormen van governance in het Verenigd Koninkrijk vaak opereren in een schaduw van hiërarchie. De auteur duidt hiermee op het feit dat *“state and governmental hierarchies continue to have a crucial role in coordinating the activities of governance regimes”* (p. 6). Jessop (2001) spreekt in dit verband over *“the persistence of hierarchical rule within governance relations”* (p. 15). Whitehead voert onderzoek naar een nieuw beleidsinstrument voor regionale streekontwikkeling in Engeland, het Single Regeneration Budget (SRB). Het programma wil lokale actoren stimuleren om samen te werken voor het uitvoeren van gezamenlijke initiatieven in de regio. Mits te voldoen aan bepaalde voorwaarden hebben de samenwerkingsverbanden recht op financiële steun door de centrale overheid. Het SRB wordt per regio gecoördineerd en ondersteund door een overheidsagentschap (de Regional Development Agency). De onderzoeker gaat aan de hand van 46 interviews bij betrokken actoren op centraal en lokaal niveau na hoe het agentschap in de West Midlands uitvoering geeft aan zijn rol als metagovernor. Whitehead komt tot de vaststelling dat het SRB programma slechts een beperkt succes kent. Dit is volgens de auteur voornamelijk toe te schrijven aan de strikte manier waarop het agentschap invulling aan de gehanteerde sturingsmechanismen. De studie spreekt meer concreet over *“a bewildering array of administrative procedures and control mechanisms”; “rigorous administrative checks and reports”* en *“a series of tactics of fear and discipline”* (p. 10). Whitehead merkt op dat het initiatief, hoewel initieel bedoeld om meer lokale vrijheid te bieden in de ontwikkeling van nieuwe beleidsinitiatieven, in de praktijk geleid heeft tot een toenemende impact van de centrale overheid op het regionale en het lokale niveau. De auteur besluit dat *“[...] the procedures and practices of metagovernance are*

currently facilitating hierarchical rule, not local self-determination in the policy decision-making process” (p. 14).

Het risico van netwerken die opereren in de schaduw van hiërarchie stelt zich naar onze mening nog sterker in gemandateerde netwerken. De overheid opteert hier immers voor de inzet van ‘netwerk governance’ vanuit een hiërarchische positie. Deze opstelling brengt het gevaar met zich mee dat *“as a result, hierarchical control is indirectly reintroduced, but now in an even more opaque and manipulative manner. This seems to be at odds with the characteristics of networks and network society that limit the possibilities of government and meta-governance alike (see Koppenjan et al, 2011)”* (Klijn en Koppenjan, 2012: 195). We vinden bijval voor deze stelling in het onderzoek van Doberstein (2013).

Doberstein voert een vergelijkend onderzoek naar de aansturing van lokale netwerken in Canada en maakt hiervoor een selectie van lokale netwerken binnen verschillende beleidsdomeinen en binnen verschillende regio’s. Doel van de studie is om op basis van secundaire bronnen op zoek te gaan naar algemene patronen in de sturingsrelatie tussen de overheid (federaal, provinciaal of gemeentelijk) en lokale netwerken. Interessant in dit onderzoek is de aandacht voor zowel vrijwillige als opgelegde netwerken. Daarnaast maakt Doberstein een onderscheid tussen aansturing van het netwerk door politici dan wel door ambtenaren. De auteur komt tot de conclusie dat er verschillende stijlen van metagovernance bestaan. Doberstein detecteert vier verschillende vormen van metagovernance naargelang twee dimensies: het ontstaan van het lokale netwerk (top-down of bottom-up) en de identiteit van de metagovernor (politici of ambtenaren). Figuur 8 geeft een overzicht.

	<i>Elected official metagovernor</i>	<i>Bureaucratic metagovernor</i>
Top-down formation	STATE-DIRECTED POLITICAL METAGOVERNANCE Ex. UDAs, CDECs (post-Charest)	STATE-DIRECTED ADMINISTRATIVE METAGOVERNANCE Ex. LIPs; LHINs; HPS; UAS; NAPs; CFDCs
Bottom-up formation	SOCIETY-CENTRED POLITICAL METAGOVERNANCE Ex. AAP, GTMA, CAWI, GHP	SOCIETY-CENTRED ADMINISTRATIVE METAGOVERNANCE Ex. SREDA; TOP; CDECS (pre-Charest)

Figuur 8 - Patronen van metagovernance van lokale netwerken (Doberstein, 2013: 602)

Doberstein constateert dat opgelegde netwerken in Canada veelal een ‘state-directed metagovernance’ karakter vertonen. Dit toont volgens de auteur aan dat overheden in Canada steeds vaker experimenteren met beleid in/door netwerken, *“but under conditions whereby bureaucrats [or politicians] perform the supervising and steering functions of governance networks”* (p. 603). Volgens de auteur biedt het aansturen van netwerken door ambtenaren evenwel een aantal voordelen tegenover het aansturen door verkozen politici, waaronder het vermijden van partijpolitieke invloeden en een meer stabiele en effectieve opvolging van het netwerk. Anderzijds heeft een politicus de mogelijkheid om te fungeren als ‘political champion’ die kan zorgen voor een grotere democratische legitimering van het netwerk.

2.2.2 Een ruimer perspectief om centraal – lokale verhoudingen te analyseren

De besproken inzichten van metagovernance en haar focus op de technisch – instrumentele sturingsrelatie tussen de overheid en netwerken zijn nuttig maar volstaan volgens ons niet om het functioneren van gemandateerde lokale netwerken in Vlaanderen op een juiste manier te vatten. In eerste instantie denken we dat de literatuur het begrip ‘centrale overheid’ vaak op een te uniforme en te ongedifferentieerde manier benadert. Daarnaast uiten we kritiek op de sterk rationele en te strikt bestuurskundige invulling van metagovernance. We willen hiermee niet suggereren dat beredeneerde argumenten geen rol (kunnen) spelen in de besluitvorming maar wel dat onderzoekers volgens ook aandacht moeten hebben voor andere mechanismen die de besluitvorming over en in lokale netwerken kunnen beïnvloeden. We hebben meer bepaald oog voor de zogenaamde politiek – institutionele verklaringen waarbij processen van macht, belangen en beïnvloeding domineren. In de onderstaande paragrafen beroepen we ons op een aantal inzichten uit de bredere sociaal – wetenschappelijke en politologische literatuur om deze verruiming van ons analyseperspectief te staven.

2.2.2.1 Een bredere kijk op de positie van de centrale overheid

In het introductiehoofdstuk wezen we reeds op de noodzaak om centraal – lokale relaties te benaderen vanuit een bredere focus. We sluiten ons aan bij Laffin (2009). De auteur stelt dat *“central – local relations can be understood as an arena in which many actors behave strategically within a system which offers a range of possible locations to pursue their objectives”* (p. 23). Dat werkt volgens ons ook door in gemandateerde netwerken die een plaats hebben in de central – lokale relaties.

De auteur plaatst de analyse van centraal – lokale relaties hiermee in een context van governance. ‘Governance’ is een containerbegrip met een waaier aan betekenissen (Meuleman 2008; Stoker 1998; Pierre en Peters 2000; 6, 2015). Desondanks is het mogelijk om een aantal basiskenmerken van het begrip te detecteren, waaronder (1) de toegenomen complexiteit van structuren van beleidsvorming en –uitvoering en (2) een grotere betrokkenheid van actoren buiten de publieke sfeer bij de formulering en uitvoering van beleid (zie o.a. Laffin, 2009).

In de literatuur is veel discussie over de vernieuwende kracht van het begrip. Volgens een aantal auteurs is er sprake van een beweging van ‘government naar ‘governance’ (Pierre en Peters 2000; Rhodes 1997; Salamon 2002). Andere wetenschappers stellen dat ‘governance’ geen nieuwe evolutie is omdat actoren buiten de publieke sfeer altijd al wegen en opportuniteiten gekend hebben om invloed uit te oefenen op het beleidsproces (Pross 1975; 6, 2015). In dit proefschrift gaan we voorbij aan dit debat. De vraag is volgens ons namelijk niet *of* maar eerder *hoe* de relaties tussen de overheid en private en non-profit actoren op het centrale beleidsniveau vorm krijgen en wat de impact hiervan is op de beleidskeuzes met betrekking tot gemandateerde lokale netwerken.

Pierre en Peters (2005) presenteren een typologie met vijf verschillende modellen van relaties tussen de overheid en maatschappelijke actoren. De vijf types differentiëren volgens de auteurs voornamelijk in termen van de betrokken actoren en het verloop en de uitkomsten van het beleidsproces. Tabel 11 geeft een overzicht.

MODEL	TOELICHTING
1 <i>The etatiste model</i>	Government is the principal actor for all aspects of governance and can control the manner in which societal actors are involved, if at all, in governance
2 <i>The liberal-democratic model</i>	Government is influenced by interest groups but can nevertheless ‘have the opportunity to pick and choose ... [who] it will permit to have influence’ (p. 11)
3 <i>The state-centric model</i>	The state ‘remains at the center of the process’ but has institutionalized its relationships with social actors in corporatist-type arrangements (ibid.)
4 <i>The so-called Dutch governance school model</i>	The state is ‘merely one among many actors involved in the process’ and ‘society may be the most powerful actor’ (ibid.)
5 <i>The governance without government model</i>	The state has lost its capacity to govern and is, at best, an arena within which private actors play out their own interests to create more or less self-steering governance arrangements (p. 12)

Tabel 11- Typologie van relaties tussen overheid en maatschappij (naar Pierre en Peters, 2005: 11-12)

Het overzicht van Pierre en Peters geeft uiting aan de tegengestelde meningen in de literatuur aangaande de positie van de overheid in een tijdperk van governance. De tegenstelling situeert zich meer bepaald tussen de aanhangers van een ‘weak-centre’ these en de pleitbezorgers van de ‘strong-centre’ stelling.

Aanhangers van het ‘weak centre’ gedachtegoed of de uitgeholde overheid stellen dat de traditionele hiërarchie en bureaucratie plaats moeten maken voor een model waarbij de staat *“is becoming a collection of inter-organisational networks made up of governmental and societal actors with no sovereign actor being able to steer or regulate”* (Rhodes, 1996: 667). Tegenstanders, waaronder Laffin en collega’s (2014), uiten kritiek op de aannames van het netwerk governance model. Volgens deze auteurs sluiten de theoretische inzichten van het governance gedachtegoed niet aan bij de realiteiten van beleidsvoering, waarbij bureaucratische en hiërarchische structuren nog steeds domineren. In de onderstaande paragrafen gaan we dieper in op beide perspectieven.

2.2.2.2 Sturingskeuzes als uitkomst van machts- en invloedsrelaties op het centrale beleidsniveau

De klassieke literatuur onderscheidt twee basissystemen met betrekking tot de toegang van maatschappelijke actoren tot de overheid, namelijk het corporatisme en het pluralisme (Jordan en Schubert, 1992). Het pluralisme gaat uit van een groot aantal evenwaardige groepen die elk op een gelijke manier in relatie staan tot de overheid. Het corporatisme veronderstelt daarentegen dat de toegang tot de besluitvorming beperkt is tot bepaalde geprivilegieerde groepen of elites, namelijk diegenen die het meeste macht hebben (zie ook Dahl, 1961).

Marsh (2008) vat de verschillende opvattingen m.b.t. de toegang van maatschappelijke actoren tot de besluitvorming in twee modellen, met name het verdeelde machtsmodel versus het asymmetrische machtsmodel. Tabel 12 plaatst de voornaamste kenmerken van de modellen naast elkaar.

VERDEELDE MACHTSMODEL	ASYMMETRISCH MACHTSMODEL
Governance > government	Governance > government
Mix van sturingsmodellen, maar het netwerkmodel domineert	Mix van sturingsmodellen, maar het hiërarchisch model domineert
Uitgeholde overheid	Sterke overheid, maar wel sterk uitgedaagd

Machts-afhankelijkheid en evoluerende en open uitwisselingsrelaties	Machts-afhankelijkheid en asymmetrische uitwisselingsrelaties
Interbestuurlijke relaties	Interbestuurlijke relaties
Een opgedeelde bestuurlijke macht	Een sterke bestuurlijke macht
Politieke tradities worden in vraag gesteld	Dominante politieke tradities
Focus op de veelzijdigheid van het maatschappelijk middenveld die weerspiegeld wordt in de betrokkenheid van de private en non-profit sector door netwerk governance	Ingebedde ongelijkheid in de maatschappij
Pluralisme	Ongelijke machtsverdeling / corporatisme

Tabel 12 - Het verdeelde machtsmodel versus het asymmetrische machtsmodel (naar Marsh, 2008: 255)

Het overzicht toont dat beide modellen de ontwikkeling naar governance aanvaarden (i.e. beleid dat tot stand komt door interactie tussen de overheid en de maatschappij). Het pluralisme of het verdeelde machtsmodel plaatst netwerken als dominant sturingsmodel hierin centraal. Macht is vanuit dit oogpunt evenredig verdeeld over de betrokken actoren. Pleitbezorgers van dit gedachtegoed spreken van een uitgeholde overheid en een 'new process of governing', waarbij *"the sovereign state [...] is being replaced by new ideas about pluricentric government based on interdependence, negotiation and trust."* (Sørensen en Torfing, 2008: 3). De beleidskeuzes weerspiegelen in deze opstelling de veelzijdigheid van het maatschappelijk middenveld.

Het asymmetrische machtsmodel stelt daarentegen dat machtsbronnen in de realiteit niet gelijk verdeeld zijn, waardoor de toegang tot het beleidsproces voor bepaalde groepen uit het middenveld groter zal zijn dan voor andere (i.e. het corporatisme). Hoewel beleid ook hier tot stand komt door interactie tussen publieke en private (non-profit) actoren en dus de stempel van 'governance' draagt, volgt het asymmetrische machtsmodel veel meer de idee van padafhankelijkheid en het blijven voortbestaan van traditionele structuren van beleidsvoering (zie o.a. Marsh 2008; Marsh et.al. 2003; Richards 2008).

In de lijn van de opvattingen van het asymmetrische machtsmodel kaderen we de begrippen beleidsnetwerk en beleidsgemeenschap (Jordan 1990; Koppenjan 2006). Een beleidsgemeenschap is een gesloten beleidsnetwerk waarvan de leden bepaalde belangen en standpunten delen en ook de criteria voor toegang bepalen (Rhodes 1986; Richardson en Jordan 1979). Via deze relatief gesloten circuits trachten private en non-profit belangenorganisaties hun standpunten te verdedigen en te vertalen in

het beleid dat op centraal niveau tot stand komt. Laffin en collega's (ibid.) merken op dat de verhoudingen hierin niet neutraal zijn maar zich daarentegen kenmerken als arena's waar macht, tegengestelde belangen en mechanismen van in- en uitsluiting spelen. In de literatuur onderscheiden we twee historische perspectieven m.b.t. de aanwezigheid van beleidsnetwerken en -gemeenschappen. De Amerikaanse literatuur hanteert begrippen als 'subsystem' en 'subgovernment' en verwijst hiermee naar de relaties tussen de leden van commissies van het Amerikaanse congres, overheidsorganisaties en belangengroepen (Koppenjan 2006; Hecló 1978). Kenmerkend hierbij zijn de hechte en duurzame relaties tussen de betrokken actoren en het gesloten karakter van beleidsvorming op specifieke beleidsdomeinen. Een aantal auteurs hanteren in dit verband de term 'iron triangle' (ijzeren driehoek). De Europese benadering bouwt voort op de inzichten van het neo-corporatisme (zie o.a. Schmitter 1974; Schmitter en Lembruch 1979). Het neo-corporatisme situeert zich historisch gezien voornamelijk in de socio-economische sfeer en duidt op de rol van machtige werkgevers- en werknemersorganisaties in de beleidsvorming rond arbeidsthema's tijdens de 19^e en 20^e eeuw. De belangengroepen verwierven hierbij een quasi publieke status en maakten deel uit van het overheidsapparaat voor de totstandkoming en uitvoering van het beleid. Ook in Vlaanderen is het maatschappelijk middenveld - in tal van domeinen – een sterk betrokken partner in de beleidsvoering (Verschuere et.al., 2013).

2.2.3 Tussentijdse reflectie over de betekenis van centrale sturing in gemandateerde netwerken

Wat betekenen de bovenstaande afwegingen finaal voor de invulling van het begrip centrale sturing in relatie tot gemandateerde netwerken?

We startten met een verkenning van het begrip metagovernance. De inzichten van metagovernance winnen aan populariteit om de sturingsrelatie tussen overheden en netwerken te analyseren. De normatieve aannames van metagovernance en het merendeel van het empirisch onderzoek richten zich echter op de toepassing van het concept in een setting van vrijwillige samenwerking (cfr. de tweede conceptuele stroming). Autonomie, zelfsturing en onderlinge afhankelijkheid tussen actoren vormen hierbij de basis. We verbreedden daarom de focus van het concept en namen ook de andere perspectieven op metagovernance in rekening om onze redenering op te bouwen. De tweede denkrichting beschouwt metagovernance als een rationele mix van hiërarchie, markt en netwerk. De derde stroming uit kritiek op de idee van zelfsturing in netwerken en benadrukt de blijvende invloed van de overheid in nieuwe vormen van governance. We komen tot de volgende vaststellingen:

In eerste instantie zijn we van mening dat gemandateerde netwerken net zoals vrijwillige netwerken nood hebben aan metagovernance in de betekenis van netwerkmanagement (e.g. de tweede stroming). In een setting van opgelegde samenwerking is het mogelijks zelfs nog belangrijker dat de overheid een stimulerende en ondersteunde rol opneemt ten aanzien van het netwerk, bijvoorbeeld door de meerwaarde van de samenwerking duidelijk te stellen of door maatregelen te nemen om de onderlinge afhankelijkheidsrelaties te verhogen. Een aantal auteurs beweren dat gemandateerde netwerken daarnaast ook nood hebben aan hiërarchische aansturing (bijvoorbeeld in de vorm van duidelijke regels en controle). De argumentatie hiervoor is dat de gemeenschappelijke grondslag van vrijwillige samenwerking vaak zou ontbreken in opgelegde netwerken, zodanig zelfs dat de verplichte partners zich zouden verzetten tegen de opgelegde samenwerking.

Een belangrijke uitdaging schuilt voor de overheid evenwel in het zoeken naar de juiste sturingsbalans. De notie ‘schaduw van de hiërarchie’ wijst immers op de nadelige effecten van een overheid die te sterk aanwezig is in netwerken – een dreiging die zich volgens ons nog sterker stelt in gemandateerde netwerken. Anderzijds houdt te weinig sturing ook een aantal risico’s in, waaronder het risico van ‘window dressing’, waarbij de overheid de netwerken opricht als onderdeel van haar beleid om tot de oplossing van een bepaalde problematiek te komen, maar zich daarna onttrekt van haar verantwoordelijkheid.

In het tweede luik uitten we echter kritiek op de uniforme benadering van de overheid en de sterk rationele invulling van sturing in de huidige metagovernance literatuur. Wij pleiten daarentegen voor een breder analyseperspectief, waarbij niet enkel aandacht is voor het optreden van politici en ambtenaren maar ook voor de aanwezigheid van private en non-profit actoren op het centrale beleidsniveau. De literatuur toont aan dat de verhoudingen tussen publieke en private actoren niet neutraal zijn en dat de aard van deze relaties een impact heeft op de besluitvorming en dus finaal op de wijze waarop het begrip centrale sturing en de doorwerking hiervan op het functioneren van lokale gemandateerde netwerken, betekenis krijgt.

2.3 Het ontwikkelde conceptueel model

Figuur 9 toont het ontwikkelde conceptueel model voor het proefschriftonderzoek naar het functioneren van gemandateerde lokale netwerken in Vlaanderen. We focussen in het bijzonder op de interactie tussen centrale sturing en lokale dynamiek. Het model combineert inzichten uit verschillende wetenschappelijke invalshoeken, namelijk de netwerkliteratuur voor het operationaliseren van lokale dynamiek en

netwerkprestaties en de (meta)governance literatuur voor het analyseren van centraal – lokale verhoudingen. Het eigen kader is opgebouwd rond vier blokken: centrale sturingsrelaties, lokale dynamiek, netwerkcontext en netwerkprestaties. Het model gaat breed, maar aandacht voor al deze elementen is naar onze mening noodzakelijk om een goed begrip te krijgen van lokale gemandateerde netwerken in centraal – lokale relaties.

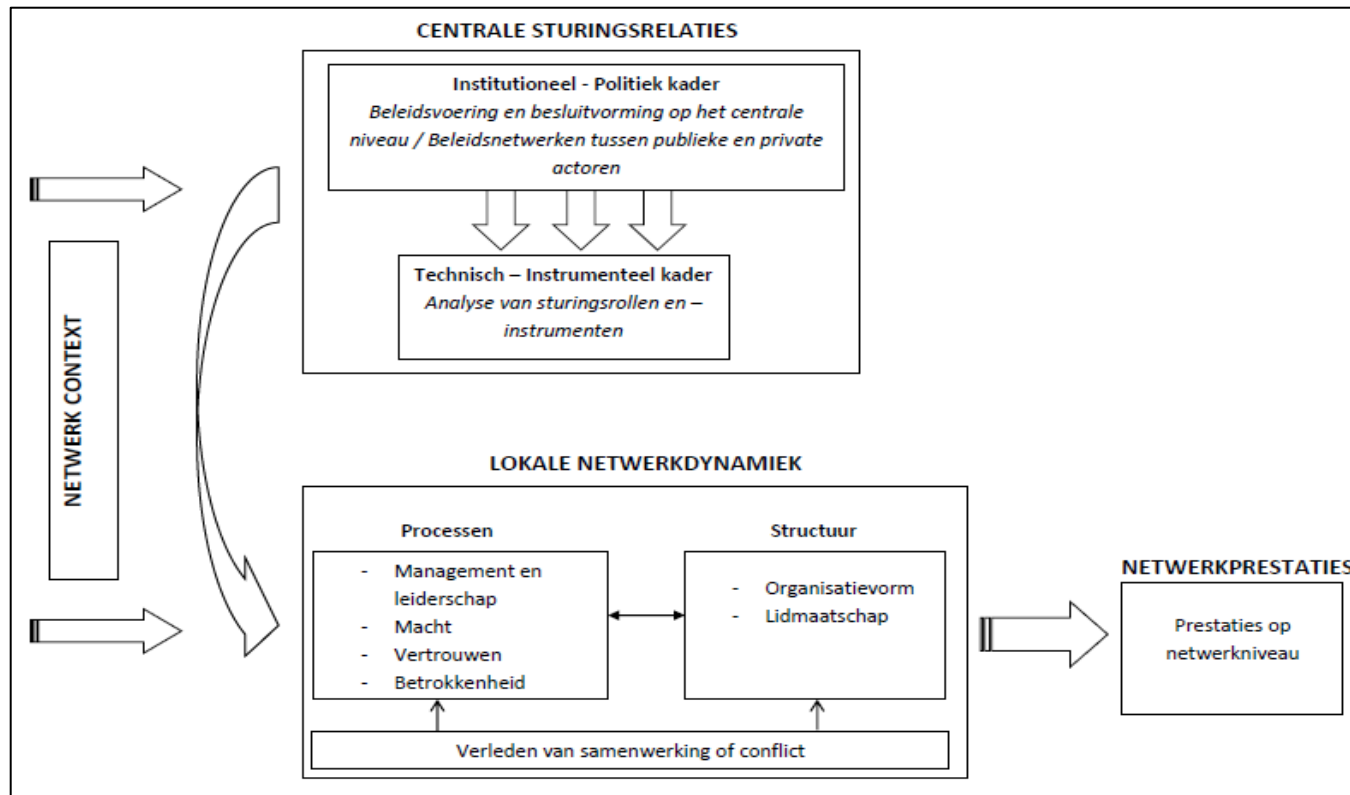
Het proefschrift gaat uit van de premisse dat *centrale sturingsrelaties* een impact hebben op het handelen van de partners in het opgelegde netwerk. In de empirische hoofdstukken nemen we de zes componenten van Bell en Hindmoor (2009) als basis om de formele sturingsrelatie tussen de centrale overheid en het gemandateerde lokale netwerk te bestuderen (e.g. het technisch – instrumenteel kader). In tweede instantie hebben we aandacht voor de bredere setting waarbinnen centraal – lokale verhoudingen in Vlaanderen vorm krijgen (e.g. het politiek – institutioneel kader).

Centrale sturing heeft een impact op de *lokale dynamiek* in het gemandateerde netwerk. De lokale dynamiek wordt beïnvloed door een aantal proceskenmerken, die op hun beurt in relatie staan met de structurele elementen van het netwerk. Voor de analyse van lokale processen selecteren we vier criteria. De criteria zijn gekozen vanuit het belang dat de netwerkliteratuur eraan hecht als verklarende determinant voor netwerksucces. De eerste variabele betreft management en leiderschap. We analyseren hierbij in eerste instantie de positie van de netwerkcoördinator. In tweede instantie maken we een analyse van het formeel leiderschap in het netwerk (i.e. de positie van de netwerkvoorzitter). De tweede factor heeft oog voor het vertrouwen tussen de partners. Daarnaast volgen een analyse van de betrokkenheid van de partners en de machtsverhoudingen in het netwerk. De operationalisering van netwerkstructuur steunt op twee variabelen, met name de organisatiestructuur van het netwerk en de aard en het aantal netwerkliden. Daarnaast hebben we aandacht voor het verleden en de manier waarop een historiek van samenwerking of conflict kan doorwerken op de verhoudingen binnen het opgelegde netwerk. In navolging van Ansell en Gash (2008) argumenteren we dat de drie componenten van lokale dynamiek (processen – structuur – historiek) op elkaar kunnen inwerken, waarbij ze elkaar kunnen versterken of tegenwerken.

In derde instantie hebben we aandacht voor de *netwerkcontext* die zowel op het centrale beleidsniveau als op het lokale netwerkniveau kan inwerken. Op centraal niveau kunnen externe factoren bijvoorbeeld een impact hebben op de (manier waarop) beleidskeuzes die tot stand komen. Nieuwe beleidsprioriteiten kunnen bijvoorbeeld afgestemd worden op recente ontwikkelingen. Daarnaast kunnen elementen uit de omgeving mogelijk inwerken op de relaties tussen actoren op het

centrale beleidsniveau. De netwerkcontext kan ook een invloed hebben op de houding van lokale actoren in het netwerk omdat bijvoorbeeld de motivatie voor de doelstellingen van het opgelegde netwerk kan evolueren. We hanteren een open benadering van de variabele netwerkomgeving waarbij we op basis van de empirische analyse nagaan welke contextvariabelen een invloed hebben op het centrale en/of het lokale niveau.

De *netwerkprestaties* vormen tot slot de afhankelijke variabele in het onderzoek. We opteren ervoor om ons te richten op het netwerkniveau als analyseniveau voor het beoordelen van de meerwaarde. Naast een kwantitatieve meting van de (opgelegde) prestaties hebben we aandacht voor de mening van de lokale partners over de meerwaarde van het gemandateerde netwerk.



Figuur 9 - Het ontwikkelde model voor de analyse van gemandateerde lokale netwerken in Vlaanderen

Hoofdstuk 3

Toelichting bij de onderzoeksopzet

Hoofdstuk 3 bespreekt de gevolgde onderzoeksstrategie en de gehanteerde onderzoeksmethoden en -technieken. De onderzoeksopzet vloeit voort uit de probleemstelling (hoofdstuk 1) en de theoretische uitgangspunten van het proefschriftonderzoek (hoofdstuk 2). We opteren ervoor het onderzoek uit te voeren aan de hand van een meervoudige gevalstudie (Yin 2013; Stewart 2012; van Thiel 2007). We maken gebruik van de Systematische Case Analyse als onderzoeksmethode. We besluiten met enkele beschouwingen over de kwaliteit van het onderzoek.

3.1 Een meervoudige gevalstudie als strategie

Gezien de focus van het proefschriftonderzoek en het type onderzoeksvragen dat gesteld wordt, maken we de keuze voor het uitvoeren van een gevalstudie als onderzoeksstrategie. De besproken studies in het theoretische hoofdstuk bewijzen bovendien de effectiviteit van casestudy onderzoek voor het analyseren van de relatie tussen netwerken en de overheid (zie o.a. Kelly 2006; Whitehead 2003; Bell en Park 2006; Rodriguez et.al. 2007).

Jochems en Joosten (2009: 2) definiëren een gevalstudie als *“de intensieve bestudering van een verschijnsel binnen zijn natuurlijke situatie, zodanig dat verwevenheid van relevante factoren behouden blijft.”* De auteurs beschouwen zes kenmerken waaraan een casestudy moet beantwoorden (zie tabel 13).

1.	Er is sprake van <i>één eenheid, of slechts enkele eenheden</i> , uit de verzameling die het domein van de probleemstelling vormt
2.	De bestudering van het verschijnsel vindt plaats binnen <i>zijn natuurlijke omgeving</i>
3.	Het onderzoek strekt zich uit over <i>een bepaalde periode</i> waarbij op diverse tijdstippen metingen worden gedaan ofwel achteraf informatie over ontwikkelingen in de periode wordt verzameld.
4.	Er worden meestal <i>diverse databronnen</i> gebruikt. De belangrijkste zijn participerende observatie, interviews met informanten en beschikbare documenten.
5.	De onderzoeker is gericht op een <i>gedetailleerde beschrijving van tal van variabelen</i> , om zo verklaringen voor processen op het spoor te komen.
6.	Deze beschrijvingen en verklaringen worden getoetst aan de beschrijvingen en verklaringen die door de onderzochten zelf worden gegeven.

Tabel 13 - Kenmerken van een gevalstudie (Jochems en Joosten, 2009: 2)

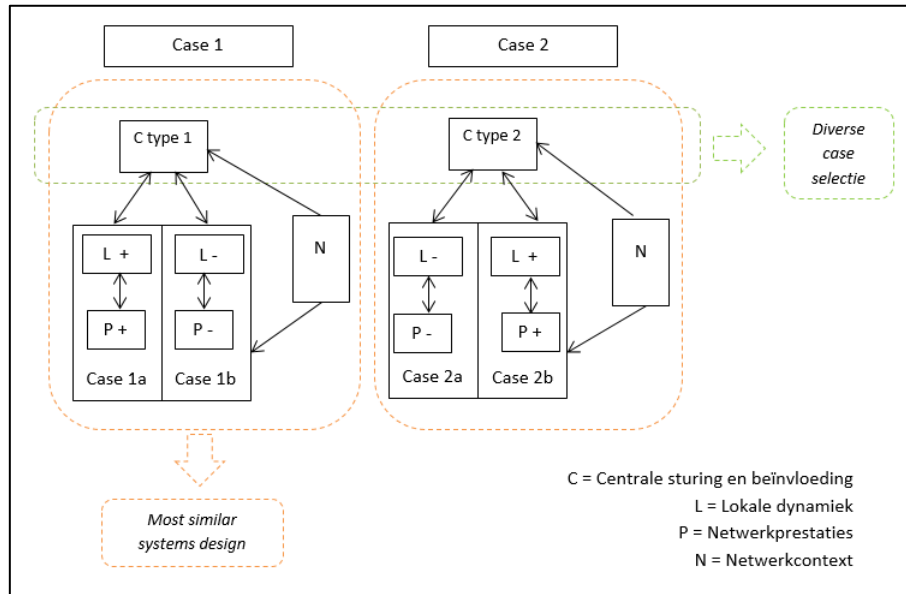
Een eerste eigenheid van de gevalstudie is het beperkt aantal situaties of cases die bestudeerd worden. Dit komt omdat het te onderzoeken fenomeen vaak complex is,

waardoor het noodzakelijk is om het geval meer in de diepte dan in de breedte te bestuderen (Yin, 2013). De methodologische literatuur maakt het onderscheid tussen een enkelvoudige en een meervoudige gevalstudie (zie ook Collier, 1993). Stewart (2012: 69) definieert een meervoudige gevalstudie als: “*Investigations of a particular phenomenon (or group of phenomena) at a number of different sites*”.

In het proefschrift onderzoeken we hoe lokale gemandateerde netwerken in Vlaanderen functioneren binnen centraal – lokale verhoudingen. Een van de doelstellingen is om na te gaan of verschillende types van centrale sturing- en beïnvloedingsrelaties (anders) inwerken op lokale verhoudingen en dus finaal op de netwerkprestaties. Gezien deze opzet opteren we voor het uitvoeren van een meervoudige gevalstudie. We kiezen hierbij voor een selectie van cases in verschillende beleidsdomeinen en met een gedifferentieerde betrokkenheid van de Vlaamse overheid (zie infra). Seawright en Gerring (2008) verwijzen hiernaar als de methode van de diverse caseselectie. De opzet van deze selectietechniek is volgens de auteurs “*the achievement of a maximum variance along relevant dimensions* (p. 300). Deze methode kan zowel gebruikt worden om relaties tussen variabelen te verkennen (hypothese zoekend) of te bevestigen (hypothese testend).⁸

In het onderzoek zijn we ook geïnteresseerd in de vraag hoe centrale sturing zich verhoudt tegenover lokale dynamiek en wat de impact hiervan is op het functioneren van het lokale netwerk (en finaal de netwerkprestaties). Binnen elke gevalstudie onderscheiden we daarom een aantal subeenheden (*embedded cases*, Yin 2013). Gezien de institutionele context voor elke subeenheid dezelfde is, veronderstellen we dat differentiatie in prestaties tussen de subeenheden te verklaren is door de invloed van lokale dynamiek en/of de netwerkcontext. De subeenheden vormen hiermee een voorbeeld van een *most similar systems design*, “*in which common systemic characteristics are conceived of as “controlled for”, whereas intersystemic differences are viewed as explanatory variables*” (Przeworski en Teune, 1970: 33). Seawright en Gerring (ibid.) stellen dat zowel de methode van diverse cases als de *most similar* methode, een minimale selectie van twee cases vereisen (zie ook Lijphart, 1971). Figuur 10 geeft een visuele voorstelling van de gekozen onderzoeksopzet.

⁸ De methode van de diverse caseselectie is te onderscheiden van de methode *most different systems design* (MDS) gezien deze laatste slechts variatie toelaat op één enkele variabele (Przeworski en Teune 1970; Seawright en Gerring 2008).



Figuur 10- Visuele voorstelling van de onderzoeksopzet

Een tweede kenmerk is dat een gevalstudie bestudeerd wordt in zijn natuurlijke omgeving. Gezien de grenzen tussen het studieobject en de omgeving vaak niet helder zijn en er bovendien sprake is van een grote invloed vanuit de omgeving, is isolatie niet wenselijk (Jochems en Joosten, 2009). Met betrekking tot het aantal meetmomenten heeft de onderzoeker de keuze tussen het uitvoeren van een eenmalige meting of het verrichten van meerdere meetmomenten, verspreid over de tijd (een longitudinale meting). Gezien de opzet van het onderzoek opteren we ervoor om per gevalstudie een eenmalige meting uit te voeren. Wel hebben we bij de dataverzameling aandacht voor de geschiedenis en ontwikkelingen m.b.t. de vooropgestelde variabelen doorheen de tijd. Een vierde kenmerk is het gebruik van meerdere databronnen, omdat dit de betrouwbaarheid van de bevindingen verhoogt (van Thiel, 2007). Het uitvoeren van een meervoudige gevalstudie steunt in de praktijk voornamelijk op een kwalitatieve onderzoeksstrategie. Het voordeel van een kwalitatief onderzoeksdesign is dat er een rijkdom aan empirische informatie kan worden verzameld (Yin, 2013). Via een uitgebreide en gedetailleerde dataverzameling kan de complexe realiteit beter gevat worden (kenmerk 5). Tot slot worden de conclusies uit het empirisch onderzoek gebruikt om een antwoord te formuleren op de vooropgestelde onderzoeksvragen en dienen zij als basis voor de maatschappelijke en theoretische relevantie van het onderzoeksproject (zesde kenmerk).

3.2 Systematische case analyse als methode

3.2.1 Toelichting bij de uitgangspunten van SCA

Systematische case analyse (SCA) is een onderzoeksmethode die zich specifiek richt op het bestuderen van netwerken op het terrein van bestuurskunde (Agranoff, 2007). De methode werd ontwikkeld door Agranoff en Radin (1991) en bestaat uit een aantal systematisch te volgen stappen die de onderzoeker begeleiden in de voorbereiding, de uitvoering en de analyse van casestudie onderzoek. De auteurs passen de methodiek toe in de benadering van *grounded theory*, een inductieve onderzoekstraditie die zich richt op theorievorming en –ontwikkeling op basis van empirische data. In zijn proefschrift gebruikt Voets (2008) de methode succesvol bij de ontwikkeling van een semi-inductieve onderzoeksstrategie voor het bestuderen van twee interbestuurlijke beleidsnetwerken in Vlaanderen. Ook in dit onderzoek maken we een combinatie van deductief en inductief onderzoek. Het onderzoek is enerzijds deductief omdat we steunen op een vooraf gedefinieerde set van variabelen met betrekking tot de aansturing van netwerken, de rol van lokale dynamiek en netwerkprestaties. Gezien de beperkte kennis over de toepassing van het concept van metagovernance in een setting van opgelegde samenwerking en geplaatst binnen een multi-level governance perspectief, staan we daarnaast ook open voor empirische waarnemingen en trachten we op basis hiervan de theorievorming verder te ontwikkelen (inductief onderzoek). Tabel 14 plaatst de stappen in SCA en de ondernomen stappen in dit proefschrift naast elkaar.

Stappen in SCA (Agranoff 2007: 39)	Ondernomen stappen in het proefschrift
1. Ontwerpen van een globaal concept en ontwikkelen van onderzoeksvragen	1. Ontwikkelen van een probleemdefinitie, onderzoeksvragen en conceptueel kader
2. Selectie van cases door plaats bezoek	2. Caseselectie op basis van vooraf gedefinieerde criteria
3. Beschrijven van de cases	3. Eerste kennismaking met de gevalstudies (verzamen van basisgegevens)
4. Voorbereiding van een handleiding voor discussies in het veld	4. Diepere kennismaking per gevalstudie (brede dataverzameling van geschreven bronnen en verkennende interviews)
5. Voorafgaande veldstudie, voornamelijk door het verzamelen van documentatie en het testen van de handleiding	5. Voorbereiding van dataverzameling per gevalstudie
3. Finaliseren van de handleiding voor discussies in het veld	
7. Plaats bezoeken, inclusief discussies, observaties en bijkomende	6. Dataverzameling (mix van kwalitatieve en kwantitatieve methoden)

documentenverzameling	
8. Rapportage van post-site impressies	7. Data analyse (mix van technieken)
9. Ontwikkelen van cases door het omzetten van informatie in categorieën van data	
10. Cross-case analyse, ontwikkeling van conceptuele bevindingen en theorieontwikkeling	8. Herhalen van stap 4 – 7 (uitvoeren van de meervoudige gevalstudie)
	9. Cross-case analyse
	10. Beantwoorden van de onderzoeksvragen en reflecteren over het gebruikte conceptueel model
	11. Formuleren van nieuwe wetenschappelijke inzichten

Tabel 14 - Stappen in Systematische Case Analyse

3.2.2 SCA toegepast in het proefschriftonderzoek

Het volgende onderdeel bespreekt in detail de gevolgde stappen van SCA, toegepast op het proefschriftonderzoek. We clusteren de toelichting in een sectie over de casusselectie en een sectie m.b.t. de dataverzameling en data analyse. Voor de uitwerking van stap 1 verwijzen we naar hoofdstuk 1 en 2. Stap 9 tot 11 komen aan bod in hoofdstuk 6 (conclusies van het proefschrift, opgesplitst in een empirisch luik en een theoretisch luik).

3.2.2.1 Casusselectie

Zoals hierboven aangegeven opteren we in het proefschrift voor het uitvoeren van een meervoudige gevalstudie. We maken hiervoor een selectie van gemandateerde lokale netwerken in Vlaanderen. De inventaris van regionale samenwerkingsverbanden uit 2012 ('regioscreening') dient als uitgangspunt voor de selectie van de cases. De regioscreening geeft een overzicht van alle formele samenwerkingsverbanden, structuren en gebiedsafbakening op het niveau tussen de lokale besturen en de Vlaamse overheid (Agentschap voor Binnenlands Bestuur, 2012: 9). Het overzicht is te raadplegen via een open Access databank en de resultaten werden verwerkt in een rapport met een aantal analyses en reflecties.⁹ De databank telt in totaal 2.229 samenwerkingsverbanden en deelt deze op in een aantal categorieën zoals beleidsdomein, functie, samenstelling en initiatiefnemer. Deze categorisering liet toe om in een eerste stap de samenwerkingsverbanden te filteren

⁹ Het rapport is mede tot stand gekomen met de wetenschappelijke medewerking van o.a. Filip De Rynck, Joris Voets, Ellen Wayenberg en Caroline Temmerman

die opgericht zijn in opdracht van de Vlaamse overheid. Gezien de focus van het onderzoek en de hieruit voortvloeiende keuze om ook te werken met *embedded cases*, werden in een tweede stap de samenwerkingsverbanden eruit gehaald die door de Vlaamse overheid gebiedsdekkend zijn uitgerold over de verschillende regio's in Vlaanderen. Binnen deze selectie gingen we vervolgens op zoek naar regionale samenwerkingsverbanden (e.g. lokale netwerken indien we ze bekijken in het licht van C – L verhoudingen) in verschillende beleidsdomeinen en met een gedifferentieerde betrokkenheid van de Vlaamse overheid. We selecteerden hieruit twee soorten lokale netwerken. Binnen elke gevalstudie selecteren we tot slot drie subeenheden (zie supra, het MSSD). De subeenheden werden gekozen op een manier die toelaat om maximaal aandacht te hebben voor de invloed van lokale dynamiek en de netwerkcontext op de prestaties. We zijn van mening dat deze selectie ons toelaat om voldoende gedetailleerd empirisch materiaal te verzamelen voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen (zie Milward et.al. 2010 in O'Toole 2015).

Een eerste gevalstudie betreft de Samenwerkingsinitiatieven Eerstelijnsgezondheidszorg (SEL). Een SEL is een "door de Vlaamse Regering erkend samenwerkingsverband van vertegenwoordigers van zorgaanbieders en eventueel van vertegenwoordigers van mantelzorgers en gebruikers en/of vrijwilligers, dat gericht is op het optimaliseren van de zorg binnen een bepaald geografisch afgebakend werkgebied" (Decreet Eerstelijnsgezondheidszorg, Art. 2, 11°).¹⁰ Een SEL wordt georganiseerd op het niveau van de regionale stad, zoals vastgelegd in het Zorgregiodecreet (2003)¹¹. De basisregels voor de aansturing van het netwerk liggen vevat in het Decreet Eerstelijnsgezondheidszorg (2004) en het Uitvoeringsbesluit (2008).¹² De Vlaamse overheid stuurt enkel op afstand en is niet actief betrokken in het netwerk.

De regionale netwerken voor socio-economische streekontwikkeling (RESOC-SERR) vormen de tweede gevalstudie. Een eerste tak van dit netwerk betreft het Regionaal Sociaaleconomisch Overlegcomité (RESOC). Het toepassingsgebied van een RESOC strekt zich uit over materies van sociaaleconomisch belang in de regio. Een RESOC organiseert hiertoe het tripartiete overleg tussen de sociale partners en provincies en gemeenten. De tweede pijler wordt gevormd door de Sociaaleconomische Raad van de Regio (SERR). Een SERR verenigt werkgevers en werknemers binnen een bepaalde

¹⁰ Decreet van 3 maart 2004 betreffende de eerstelijnsgezondheidszorg en de samenwerking tussen de zorgaanbieders (B.S. 20.04.2004)

¹¹ Decreet van 23 mei 2003 betreffende de indeling in zorgregio's en betreffende de programmatie van gezondheidsvoorzieningen en welzijnsvoorzieningen (B.S. 06.06.2003)

¹² Besluit van de Vlaamse Regering van 19 december 2008 betreffende de Samenwerkingsinitiatieven Eerstelijnsgezondheidszorg (B.S. 31.03.2009)

regio en heeft als kerntaak om advies te verlenen over aangelegenheden van economisch beleid en/of werkgelegenheidsbeleid. De werking van de RESOC-SERR is gekaderd binnen het Decreet van 7 mei 2004.¹³ De regelgeving voorziet enkel een sturende rol op afstand. De Vlaamse overheid is echter ook aanwezig op het terrein via de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB). Het toepassingsgebied van de RESOC-SERR en de VDAB kent verschillende raakpunten. Daarnaast is de VDAB in de meeste netwerken aanwezig als toegevoegde partner.

We bestuderen de twee netwerken in drie regio's en binnen drie verschillende provincies. Dit laatste argument laat ons toe om ook aandacht te besteden aan de (eventuele) rol van het provinciebestuur. De regio's kennen elk een verschillende ruimtelijke en socio-economische context. In de provincie Oost-Vlaanderen focussen we op de regio Gent. Deze streek kenmerkt zich door de aanwezigheid van de grootstad Gent. De stad is bepalend voor alle ontwikkelingen in de regio. In de provincie West-Vlaanderen kijken we naar de regio Zuid-West-Vlaanderen. We selecteerden deze streek omwille van de aanwezigheid van de middelgrote stad Kortrijk. De derde regio is de Antwerpse Kempen (provincie Antwerpen). De Kempen is een vrij landelijke regio die zich uitstrekt rond de stad Turnhout. Tabel 15 geeft een overzicht van de geselecteerde cases en subeenheden.

	Regio Gent	Regio Kempen	Regio Zuid-West-Vlaanderen
SEL	<i>SEL Gent</i>	<i>SEL Kempen</i>	<i>SEL Zuid-West-Vlaanderen</i>
RESOC-SERR	<i>RESOC-SERR Gent en Rand</i>	<i>RESOC-SERR Kempen</i>	<i>RESOC-SERR Zuid-West-Vlaanderen</i>

Tabel 15 - Overzicht van de geselecteerde gevalstudies en subeenheden

3.2.2.2 Dataverzameling

De dataverzameling gebeurt op meerdere manieren. We maken gebruik van verschillende technieken binnen de kwalitatieve onderzoeksmethoden. De toepassing van een mix van databronnen verhoogt de betrouwbaarheid en de validiteit van de gevalstudie (Van Thiel, 2007). We bespreken vooreerst de voorbereiding (stap 5). Daarna zoomen we in op de eigenlijke dataverzameling (stap 6). We laten ons hierbij

¹³ Decreet van 7 mei 2004 betreffende het statuut, de werking, de taken en de bevoegdheden van de erkende regionale samenwerkingsverbanden, de sociaaleconomische raden van de regio en de regionale sociaaleconomische overlegcomités (B.S. 09.06.2004)

leiden door twee methodologische handboeken: *Bestuurskundig onderzoek, een methodologische inleiding* (Van Thiel, 2007) en *Basisboek Kwalitatief Onderzoek* (Baarda et.al. 2013).

a. Voorbereiding dataverzameling

In elke case gingen we van start met een brede verzameling van schriftelijke bronnen. Dit betrof zowel documenten eigen aan de gevalstudie (bijvoorbeeld jaarverslagen) als externe bronnen zoals wetgeving e.d. In een tweede fase, parallel aan de analyse van het basismateriaal, contacteerden we via mail de coördinator van elk netwerk. Dit gebeurde telkens gelijktijdig voor de drie geselecteerde subeenheden per gevalstudie. Aan de coördinatoren werd de opzet van het onderzoek toegelicht en er werd gevraagd of er vanuit het netwerk bereidheid was om mee te werken aan het project. In een enkel geval werd het onderzoek bijkomend toegelicht op een bestuursvergadering (indien hierom werd gevraagd). Bij een positief antwoord (dat verleend werd door alle gecontacteerde cases) werd toestemming gevraagd voor het inkijken van interne documenten zoals notulen van bestuursvergaderingen en interne nota's. Deze documenten werden bestudeerd om meer inzicht te krijgen in de werking van het netwerk. Tot slot vroegen we aan de coördinator de contactgegevens van de netwerkliden. In een derde stap namen we voor elke gevalstudie een verkennend interview af. We deden dit naargelang de case bij een wetenschapper met relevante onderzoekservaring (SEL), bij een ambtenaar van de Vlaamse overheid (SEL) of een coördinator van een netwerk dat niet deelnam aan het onderzoek (RESOC-SERR). Het afnemen van een verkennend interview liet toe om bijkomende informatie te verzamelen die niet kon afgeleid worden uit geschreven bronnen (doorwerking van historiek, delicate kwesties, opvattingen van personen, ..). Op deze manier konden we met een goede kennis van zaken de eigenlijke dataverzameling aanvatten.

Binnen elk netwerk selecteerden we 7 à 10 respondenten. Voor het concrete aantal interviews per (sub)case lieten we ons leiden door het argument van uitputting, wat wil zeggen dat de interviews stoppen als de onderzoeker vaststelt dat er inhoudelijke verzadiging of saturatie optreedt (Baarda et.al., 2013). In elke subcase namen we de formele ledenlijst als uitgangspunt voor de selectie van de respondenten. We opteerden ervoor om in ieder geval de netwerkcoördinator en de netwerkvoorzitter te bevragen. Bij de selectie van de andere personen streefden we naar een mix van verschillende beroepsdisciplines en respondenten gelinkt aan de publieke dan wel de (semi-) private sector. Hiermee beoogden we een spreiding van verschillende culturen, zienswijzen en standpunten. Daarnaast selecteerden we leden uit de verschillende bestuursorganen. Met dit criterium hielden we rekening met een

variatie in de mate van betrokkenheid van leden bij de werking van het netwerk. Tot slot reserveerden we in elke case een à twee plaatsen voor zogenaamde “wildcards.” Indien tijdens de interviews zou gewezen worden op andere personen die aanvullend interessante informatie konden verschaffen, konden we besluiten om deze personen bijkomend te contacteren. Het was geen voorwaarde dat deze respondenten formeel deel moeten uitmaken van het netwerk, ook voormalige netwerkpartners konden geïnterviewd worden. Per gevalstudie interviewden we afsluitend ook een aantal vertegenwoordigers van de Vlaamse overheid.

We kozen ervoor om deze selectielijst niet te bespreken met de coördinator, om te vermijden dat we beïnvloed zouden worden in onze keuze. De coördinator zou namelijk bepaalde personen kunnen suggereren die sterk positief staan tegenover het netwerk, om op deze manier een optimistisch beeld van de werking en de netwerkprestaties naar buiten te brengen.

b. Semigestructureerde interviews in combinatie met een beperkte survey

Voor de eigenlijke dataverzameling deden we beroep op semigestructureerde interviews in combinatie met een beperkte vragenlijst. Het verloop van een semigestructureerd interview steunt op een topiclist met een aantal vragen die afgeleid worden uit het theoretisch kader en de daarin gedefinieerde concepten. Deze methode heeft als voordeel dat er tijdens het gesprek ruimte is voor bijkomende vragen, zonder evenwel het gevaar te lopen de inhoudelijke krijtlijnen uit het oog te verliezen (Van Thiel, 2007). De topiclist werd in principe niet op voorhand aan de respondenten bezorgd, tenzij hier expliciet om gevraagd werd (in een minderheid van de gevallen).

Bij het opstellen van het vragenschema volgden we een aantal methodologische regels, zowel voor wat betreft de inleiding, het midden als het slot van het interview (Baarda et.al., 2013). Tijdens de introductie werd de opzet van het onderzoek nogmaals toegelicht en werd aan de respondenten toestemming gevraagd om het gesprek digitaal op te nemen. Het voordeel hiervan is dat de onderzoeker tijdens het gesprek niet alle antwoorden moet noteren (hoewel er tijdens elk interview notities genomen werden) en dat er meer ruimte is om te focussen op interactie met de respondent (inclusief gebruik van non – verbale communicatie). Slechts bij uitzondering werd het digitaal opnemen niet toegestaan. De respondenten werden steeds geïnformeerd over de manier waarop de interviewdata verwerkt zou worden, waarbij anonimiteit gewaarborgd werd.

De opening van het gesprek werd gevolgd door een aantal inleidende vragen (achtergrond van de respondent en positie in het netwerk) en de inhoudelijke kwesties. Hierbij gingen we eerst in op de neutrale onderwerpen (vb. meerwaarde van het netwerk), daarna kwamen de meer delicate issues aan bod (vb. machtsverhoudingen tussen actoren). Elk onderdeel startte met een open vraag zodat de respondent de mogelijkheid kreeg om zonder veel sturing een aantal zaken te vertellen. Dit vereist enige flexibiliteit van de interviewer, gezien deze aanpak als gevolg heeft dat een aantal vragen hierdoor reeds beantwoord worden. Het voordeel is evenwel dat de mogelijkheid ingebouwd wordt om bij bepaalde onderwerpen langer stil te staan, al naargelang de interesse of de kennis van de respondent. Ook hierbij is enige oplettendheid vereist, gezien de onderzoeker moet bewaken dat alle onderwerpen tijdens het gesprek voldoende aan bod komen. Dit kon bereikt worden door tijdens het gesprek langer door te vragen over een bepaald topic, dan wel sneller over te schakelen op het volgende thema. De interviewvragen varieerden naargelang de positie en achtergrond van de respondent, maar de algemene handleiding bleef steeds dezelfde. Bijlage 1 geeft een overzicht van de topiclijst voor gevalstudie 2 (RESOC-SERR). Ook de lijst met respondenten is als bijlage bij het proefschrift toegevoegd (zie bijlage 2).

Per gevalstudie werd de vragenlijst vooraf getest tijdens een proefinterview. Op deze manier konden we evalueren of de vragen relevant en duidelijk waren alsook of de volgorde voor de respondenten logisch overkwam. Het proefinterview werd afgenomen bij een van de netwerkpartners die niet geselecteerd was voor deelname aan het onderzoek. In elke case interviewden we als eerste de netwerkcoördinator. Aan de netwerkcoördinator werden bijkomend een aantal informatieve vragen gesteld die in de andere interviews niet aan bod kwamen. Hierdoor konden we tijdens de andere gesprekken aantonen dat we de case goed beheersten, waardoor we vermeden dat we ons te snel tevreden lieten stellen met algemene antwoorden. Alle interviews gingen door op een plaats en tijd door de respondent gekozen. De interviews duurden gemiddeld een uur en liepen uit tot maximum anderhalf uur. Na elk interview noteerden we kort een aantal algemene bevindingen over het verloop van het gesprek. Vervolgens werden alle gesprekken letterlijk uitgetypt. Met de respondenten werd afgesproken dat zij elkaar onderling niet zouden contacteren over het verloop van het interview.

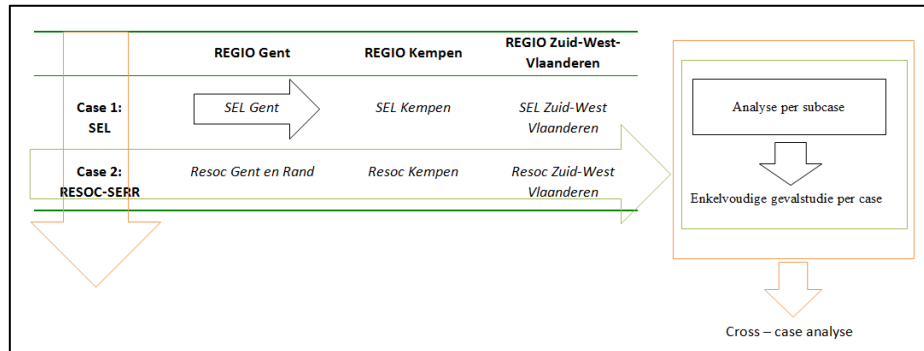
In navolging van het interview legden we de respondenten een vragenlijst voor met 15 stellingen. Deze stellingen konden anoniem beantwoord worden op een 5-punt Likertschaal variërende van 'helemaal niet akkoord', 'niet akkoord', 'akkoord', tot 'helemaal akkoord' en 'geen mening/niet van toepassing'. De stellingen dienen als een extra kwaliteitscheck voor de interviews en zijn net zoals de interviewvragen

gekoppeld aan de verschillende theoretische concepten¹⁴ (zie bijlage 3 voor een operationalisering van de theoretische concepten in stellingen). Ook bij de opmaak van de stellingen namen we een aantal methodologische regels in acht, waaronder het maken van enkelvoudige en eenduidige items en het vermijden van theoretisch jargon en suggestieve vragen (Van Thiel, 2007). Daarnaast bouwden we een aantal controle-items in om de consistentie in de antwoorden na te kunnen gaan (i.e. stellingen die hetzelfde meten maar in een andere bewoording). Tot slot bevat de vragenlijst een aantal controlevariabelen, zoals organisatie, functie binnen het netwerk en duur van het lidmaatschap (zie bijlage 4 en 5 voor de vragenlijsten). De stellingen zijn telkens dezelfde voor alle respondenten van eenzelfde gevalstudie. We zochten daarom naar stellingen die relevant zijn om aan een brede staal van actoren voor te leggen. Tijdens het testen van het kwalitatieve vragenschema werd ook de relevantie en duidelijkheid van de stellingen getoetst.

c. Data-analyse

De data werden op drie niveaus geanalyseerd: per subeenheid, per case en over de cases heen (zie figuur 11). We nemen het volledige conceptueel model op elk analyseniveau als uitgangspunt voor het testen van de relaties tussen de vooropgestelde variabelen – zij het met een aantal specifieke accenten per niveau. Op het eerste analyseniveau (per subcase) werden alle componenten uit het conceptueel model (centrale sturing en beïnvloeding – lokale dynamiek – netwerkcontext – prestaties) evenwaardig getest. Op het tweede analyseniveau (enkelvoudige gevalstudie per case) viel het accent op de impact van lokale dynamiek en de netwerkomgeving in het verklaren van mogelijke verschillen tussen de prestaties van de subcases. De variabelen inzake centrale sturing werden hierbij als gegeven beschouwd. Op het derde analyseniveau (cross – case) gingen we op basis van de empirische vaststellingen in de twee gevalstudies op zoek naar patronen en trends in het functioneren van lokale gemandateerde netwerken in C – L relaties.

¹⁴ Met uitzondering van de variabele netwerkcontext gezien de open benadering hiervan. Het aantal stellingen per concept / variabele kan variëren per gevalstudie



Figuur 11 - Visuele voorstelling van de niveaus in de data-analyse

Een eerste stap in de analyse van kwalitatieve data bestaat uit het coderen van de gegevens. Coderen heeft als doel om structuur aan te brengen in de data. Door het onderverdelen van de data in verschillende categorieën, kunnen ze later met elkaar vergeleken worden (Van Thiel, 2007). Het proces van coderen kan manueel gebeuren of met behulp van een computerprogramma. De eerste gevalstudie werd gecodeerd via het programma Nvivo (Mortelmans, 2011). We maakten hierbij gebruik van de techniek van het gesloten coderen, waarbij op basis van de theoretische concepten vooraf een aantal codes gegenereerd worden (zie codeboom in bijlage 6). Een tussentijdse evaluatie wees echter uit dat de tijdsinvestering van het coderen via Nvivo niet in verhouding stond met de voordelen van het software coderen, zoals het kunnen vergelijken van grote hoeveelheden data en een uitgebreid aantal zoek- en analysefuncties (zie o.a. Flick, 2002). Daarnaast houdt het analyseren van kwalitatieve gegevens met behulp van software ook mogelijke risico's in, waaronder het gefragmenteerd benaderen van de data (Lee en Esterhuizen, 2000). Voor de tweede gevalstudie hebben we daarom geopteerd voor manueel coderen. Hoewel manueel coderen vaak minder betrouwbaar wordt geacht, zijn we van mening dat we voldoende controlemechanismen hebben ingebouwd om dit te counteren (zie punt 3.3).

Miles en Huberman (1994) onderscheiden verschillende technieken voor het analyseren van kwalitatieve data. Deze technieken worden toegepast om betekenis te kunnen geven aan de data en bijgevolg het kunnen beantwoorden van de onderzoeksvragen. In dit onderzoek combineren we meerdere technieken. We maken gebruik van tellen, clusteren en patronen enerzijds en het op zoek gaan naar relaties tussen variabelen, het opbouwen van een keten van bewijs en tot slot het maken van theoretische en conceptuele linken, anderzijds (voor een volledig overzicht en een uitgebreide toelichting per techniek zie Miles en Huberman, 1994: 245 – 262). Via het

gebruik van verschillende analysetechnieken streven we naar methodologische zuiverheid. Tellen bestaat erin om per subeenheid het aantal data-eenheden dat bij een bepaalde code hoort, na te gaan (e.g. het 1^e analyseniveau). Deze aantallen worden vervolgens met elkaar vergeleken (e.g. het 2^e en 3^e analyseniveau). In het geval van clusteren groeperen we bepaalde variabelen en bekijken we hun onderlinge samenhang. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de analyse van de lokale netwerkdynamiek. Daarnaast gaan we op zoek naar patronen die we kunnen vaststellen tussen de subeenheden en over de gevalstudies heen. We kunnen bijvoorbeeld tot de vaststelling komen dat de impact van vertrouwen in elke gevalstudie belangrijk is. Vervolgens gaan we op zoek naar relaties tussen variabelen (vb. tussen centrale sturing en lokale dynamiek), ketens van bewijs (sturing – dynamiek – prestaties) en tot slot het maken van conceptuele en theoretische beschouwingen. De analysetechnieken worden telkens toegepast op de drie analyseniveaus.

Een tweede onderdeel betreft de analyse van de kwantitatieve bevraging. Zoals reeds vermeld dienen de stellingen als een extra kwaliteitscheck voor de interviews en daarom is het niet de bedoeling om hier uitgebreide statistische technieken op toe te passen. We maken deels gebruik van dezelfde analysetechnieken als bij de ontleding van de interviews. Een eerste vorm van verwerking is om per gevalstudie de antwoorden van de drie subeenheden met elkaar te vergelijken en deze weer te geven in een grafiek. Per subcase en per stelling worden de antwoorden van de respondenten hiertoe bij elkaar opgeteld. Een tweede techniek die we toepassen bestaat erin om stellingen die hetzelfde meten (de controle-items), te aggregeren. Ten derde maken we gebruik van clusteren. We maken hierbij de koppeling tussen een bepaalde controlevariabele (vb. beroepsdiscipline) en een of meerdere stellingen.

3.3 Kwaliteitsbewaking van het onderzoek

In een laatste onderdeel staan we stil bij de kwaliteit van het proefschriftonderzoek. De methodologische literatuur onderscheidt een aantal criteria om de kwaliteit van wetenschappelijk onderzoek te beoordelen. We bespreken achtereenvolgens het aspect van betrouwbaarheid en validiteit. Daarna komen een aantal ethische overwegingen aan bod (Miles en Huberman 1994; Van Thiel 2007; Jochems en Joosten 2009).

Betrouwbaarheid heeft betrekking op de nauwkeurigheid en consistentie van de gebruikte meetinstrumenten. Als het onderzoek betrouwbaar is, betekent dit dat een andere onderzoeker met dezelfde meting en onder dezelfde omstandigheden tot

dezelfde bevindingen komt (Van Thiel, 2007: 55). Validiteit wordt opgedeeld in interne en externe validiteit. Interne validiteit houdt in dat de empirische bevindingen niet gekleurd worden door selectieve perceptie of interpretatie van de onderzoeker. De hamvraag hierbij is of de onderzoeker heeft gemeten wat hij wilde meten. Externe validiteit duidt op de generaliseerbaarheid van de resultaten naar een bredere populatie. Gezien het geringe aantal onderzoekseenheden dat bestudeerd wordt in casestudie onderzoek, krijgt deze methode vaak de kritiek dat de resultaten niet betrouwbaar en/of valide zouden zijn. Nochtans kan de onderzoeker meerdere maatregelen in acht nemen om dit risico tegen te gaan. In het proefschriftonderzoek hebben we aandacht voor verschillende niveaus van kwaliteitsbewaking.

Jochems en Joosten (2009) onderscheiden diverse maatregelen om de betrouwbaarheid van een gevalstudie te bewaken, waaronder het gebruik van meerdere databronnen (triangulatie), het uitwerken van een casestudie protocol en/of het aanleggen van een apart databestand. Daarnaast dient de onderzoeker aandacht te hebben voor systematiek en codering, zowel vooraf in de opbouw van de vragenlijsten als nadien bij de analyse. In het onderzoek namen we deze stappen in acht: we combineerden de interviews met een kwantitatieve vragenlijst en geschreven bronnen, we hielden voor elke gevalstudie een database bij en we zorgden voor systematiek in de aanpak van het onderzoek en het proces van codering (zie supra).

De interne validiteit van het onderzoek kan bewaakt worden via twee hulpmiddelen, namelijk peer debriefing en member check (Jochems en Joosten, 2009: 12). In het proefschriftonderzoek maakten we op meerdere manieren gebruik van deze technieken. Peer debriefing werd bereikt door het bespreken van de onderzoeksresultaten met collega's en de presentatie van de bevindingen op een externe klankbordgroep. Member check werd uitgevoerd door de terugkoppeling van de resultaten naar de respondenten, het laten checken van de correctheid van feitelijke gegevens door de coördinatoren, het publiceren van de onderzoeksresultaten in beleidsrelevante onderzoeksrapporten (zie Temmerman et.al. 2015 b, c) en het presenteren van de bevindingen op bestuursvergaderingen van de verschillende netwerken en tijdens een open seminarie.¹⁵

Een derde aspect betreft de externe validiteit of de generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten. De generaliseerbaarheid van een gevalstudie is over het algemeen beperkt en de bevindingen ervan kunnen niet zomaar veralgemeend

¹⁵ Seminarie 'van regioscreening naar evaluatie van samenwerkingsverbanden' (Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, 11 september 2015)

worden naar een bredere populatie zoals bij statistisch onderzoek. Dit betekent dat we enkel uitspraken kunnen doen over de onderzochte cases. Het proefschriftonderzoek heeft echter niet de intentie om algemene conclusies te trekken over de positie van lokale netwerken in Vlaanderen en/of om de bevindingen van het onderzoek in een internationaal perspectief te gaan veralgemenen. Omwille van de specifieke bestuurlijke context waarbinnen lokale netwerken in Vlaanderen opereren (sterke verwevenheid tussen centrale en lokale actoren en sterk politiek gekleurde interbestuurlijke en multi-level relaties), is dit ook niet mogelijk. Wel biedt de keuze voor een meervoudige gevalstudie, gekoppeld aan een beredeneerde selectie van diverse cases, de mogelijkheid voor analytische generaliseerbaarheid (Yin, 1994: 31). In het geval van analytische generaliseerbaarheid worden de resultaten van het onderzoek gebruikt om de theorie verder te ontwikkelen of aan te passen (van Thiel, 2007: 104). Het concluderende hoofdstuk van het proefschrift besteedt hier aandacht aan.

Tot slot hebben we aandacht voor een aantal ethische aspecten, waaronder anonimiteit en vertrouwelijkheid (Miles en Huberman, 1994: 293). Dit werd op meerdere manieren bewaakt. Zo werden respondenten op voorhand geïnformeerd over de manier waarop de interviewgegevens verwerkt werden en er werd toestemming gevraagd voor het gebruik van citaten. Hierbij werd het doel van citaten toegelicht. De citaten worden in de empirische hoofdstukken gebruikt om een bepaald punt van de analyse te illustreren. We gebruiken in de regel geen quotaties die kunnen toegewezen worden aan een specifieke persoon, tenzij voor het toelichten van feitelijke gegevens. Daarnaast kregen de respondenten het ontwerprapport toegestuurd via mail en hadden zij de kans om hierop te reageren, vooraleer de onderzoeksrapporten werden gepubliceerd.

Hoofdstuk 4

Gevalstudie Eerstelijnsgezondheidszorg

De eerste gevalstudie kadert in het domein van de eerstelijnsgezondheidszorg. We focussen hierbij op het lokale netwerk Samenwerkingsinitiatief Eerstelijnsgezondheidszorg ('SEL'). We starten met een algemene beschrijving van de case in deel 1. In deel 2 hanteren we het ontwikkelde conceptueel model om de werking van het gemandateerde netwerk te analyseren. We bespreken in eerste instantie de centrale sturing- en beïnvloedingsrelaties. Daarna onderzoeken we per regio de impact van centrale sturing op de lokale dynamiek en de netwerkprestaties.

De empirische data werden verzameld tussen januari 2013 en december 2013. De interviews vonden plaats tussen mei 2013 en december 2013.¹⁶ De analyse begint bij de installatie van het netwerk in 2010 en loopt tot en met 2012. Daarnaast hebben we oog voor elementen uit het verleden die relevant zijn om de werking in deze periode te verklaren. We maken gebruik van citaten om een bepaald punt uit de analyse te illustreren.

4.1 Beschrijving van de gevalstudie

4.1.1 Lokale samenwerking binnen de eerstelijnsgezondheidszorg

Eerstelijnsgezondheidszorg kadert binnen een aantal maatschappelijke problematieken en evoluties in het domein van de gezondheidszorg, waaronder een stijgende vergrijzing, een toename van chronische zorg en een aanwas van complexe zorgbehoeften (Van Royen, 2010). Daarnaast is er een ontwikkeling naar zwaardere zorgnoden in de thuissituatie omdat patiënten steeds sneller ontslagen worden uit ziekenhuizen (Vlaamse regering, 2008). De Vlaamse overheid definieert eerstelijnsgezondheidszorg als 'zorg aangeboden door zorgverstrekkers in dat segment van de gezondheidszorg waarop gebruikers een beroep doen voor eerste deskundige opvang, behandeling of meer continue begeleiding van gezondheidsproblemen, al dan niet na verwijzing door een andere zorgaanbieder of door een organisatie, dienst of persoon met een meer gespecialiseerd zorgaanbod' (Decreet Eerstelijnsgezondheidszorg, Art.2, 4°).

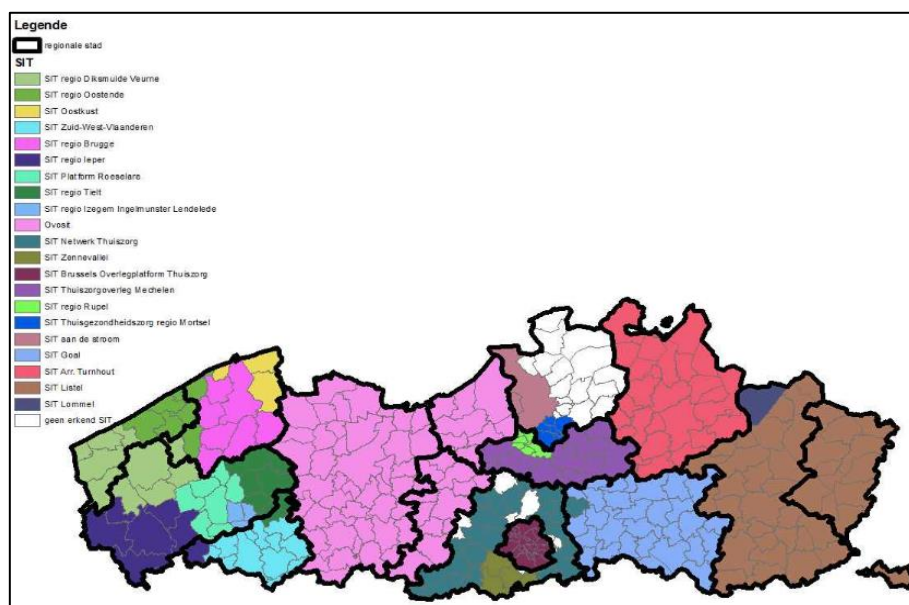
Via het stimuleren van samenwerking tussen zorgverstrekkers uit de eerste lijn (e.g. het geheel van de rechtstreeks toegankelijke zorg zoals huisartsen, kinesitherapeuten thuisverpleging, ...), wil de Vlaamse overheid de verschillende zorgvormen op de

¹⁶ Met uitzondering van enkele verkennende interviews en drie afsluitende interviews met de CM

eerste lijn beter op elkaar afstemmen en de complementariteit van de actoren beter benutten (Vlaamse regering, 2004b). Ze doet dit via de erkenning en subsidiëring van Samenwerkingsinitiatieven voor Thuisverzorging (SIT) in 1990 en de installatie van Samenwerkingsinitiatieven Eerstelijnsgezondheidszorg (SEL) in 2010.

4.1.1.1 Samenwerkingsinitiatieven voor Thuisverzorging (SIT)

Het besluit van de Vlaamse regering van 21 december 1990 houdende de coördinatie en ondersteuning van de thuisverzorging ('SIT-besluit') legde de basis voor het oprichten van Samenwerkingsinitiatieven voor Thuisverzorging (hierna 'SIT') in Vlaanderen. Een SIT was een door de Vlaamse overheid erkend en gesubsidieerd samenwerkingsverband dat instond voor de ondersteuning en coördinatie van de zorg- en hulpverlening rond de patiënt in zijn thuissituatie. Daarnaast wou het samenwerkingsverband een overlegplatform bieden voor professionele zorgaanbieders. (Art. 8) Een SIT kon opgericht worden op initiatief van lokale zorgaanbieders op een schaal van ten minste 25.000 inwoners (Art. 6). De werking ging van start in 1999. In 2009 kende Vlaanderen 21 erkende SIT werkingen. Onderstaande kaart geeft hiervan een overzicht.



Kaart 1 - Samenwerkingsinitiatieven voor Thuisverzorging (01/01/2009)

Als gevolg van het vrijwillige karakter van de samenwerking was de SIT werking echter niet volledig dekkend en konden de doelstellingen van de Vlaamse overheid

(optimalisatie van de thuiszorg) niet in elke regio gerealiseerd worden. Daarnaast leidde de financieringswijze van het netwerk (outputfinanciering op basis van het aantal jaarlijks opgemaakte zorgplannen)¹⁷ tot onzekerheden m.b.t. de tewerkstelling van het personeel, waardoor de continuïteit van de werking in het gedrang kwam (Vlaamse regering, 2008). Tot slot waren er grote verschillen vast te stellen in de schaal van het netwerk. Het ontbreken van een decretale basis maakte een aanpassing van de bestaande regelgeving echter moeilijk.

4.1.1.2 Samenwerkingsinitiatieven Eerstelijnsgezondheidszorg (SEL)

Met de goedkeuring van het decreet Eerstelijnsgezondheidszorg op 4 maart 2004 en het uitvoeringsbesluit van 19 december 2008, baande de Vlaamse regering de weg voor het omvormen van de samenwerkingsinitiatieven voor thuisverzorging naar samenwerkingsinitiatieven eerstelijnsgezondheidszorg (hierna 'SEL').¹⁸ In de memorie van toelichting bij het decreet is te lezen dat de SEL zich zullen profileren op het mesoniveau. Dit betekent dat het netwerk zelf geen zorg aanbiedt (microniveau) maar zich vooral richt op activiteiten die organisatorisch van aard zijn. Hieronder valt het bevorderen van samenwerking tussen de zorgaanbieders actief in de eerstelijnszorg, het afstemmen van het aanbod van de zorgaanbieders op de noden van de bevolking en tussen de organisaties, diensten en personen met een meer gespecialiseerd zorgaanbod (Eerstelijnsdecreet, Art. 9). Een sluitende indeling van het Vlaams gewest in zorgregio's vormt volgens de regering een essentieel element om tot een effectieve en efficiënte organisatie van de eerste lijn te komen (Vlaamse regering, 2004b).

Een SEL wordt daarnaast door de federale overheid erkend als Geïntegreerde dienst voor Thuisverzorging (GDT). De regelgeving m.b.t. de GDT werking is terug te vinden in het koninklijk besluit van 8 juli 2002 en het ministerieel besluit van 17 juli 2002.¹⁹ Het KB definieert een GDT als 'de gezondheidszorgvoorziening die, per zorgzone, het geheel van de patiëntenzorg versterkt onder meer via praktische organisatie en

¹⁷ 'Het zorgenplan bevat een goede afsprakenregeling en streeft naar een aangepaste zorg- en hulpverlening om de zelfredzaamheid van de patiënt en het ondersteunen van de thuisverzorgers maximaal te bevorderen' (Art. 10, § 4)

¹⁸ Decreet van 3 maart 2004 betreffende de eerstelijnsgezondheidszorg en de samenwerking tussen de zorgaanbieders (B.S.20.04.2004)

Besluit van de Vlaamse regering van 19 december 2008 betreffende de samenwerkingsinitiatieven eerstelijnsgezondheidszorg (B.S. 31.03.2009)

¹⁹ Koninklijk besluit van 8 juli 2002 tot vaststelling van de normen voor de bijzondere erkenning van de geïntegreerde diensten voor thuisverzorging (B.S. 05.10.2002)

Ministerieel besluit van 17 juli 2002 houdende vaststelling van de programmacriteria voor de geïntegreerde diensten voor thuisverzorging (B.S. 18.09.2002)

ondersteuning van verstrekkingen in het kader van de thuisverzorging, waarbij de tussenkomst van beroepsbeoefenaars van verschillende disciplines vereist is' (Art. 1). In haar hoedanigheid als erkende GDT door de federale overheid, is een SEL belast met het toezicht op de organisatie van het GDT-overleg. Een GDT-overleg is een overlegbijeenkomst met ten minste drie professionele zorgaanbieders van verschillende disciplines (waarvan twee met RIZIV-nummer), in functie van het optimaliseren van de thuiszorg. De huisarts, de betrokken thuisverpleegkundige en de patiënt of een door hem aangeduide mantelzorger, moeten hierbij verplicht aanwezig zijn, behalve indien de patiënt verklaart dat zijn aanwezigheid of die van zijn mantelzorger niet vereist is.²⁰ In de praktijk vloeien de werking van het lokale netwerk in haar hoedanigheid als GDT / SEL in elkaar over, gezien de federale erkenning als GDT geen bijkomende voorwaarden oplegt inzake de organisatie en/of de opdrachten van het lokale netwerk.

4.1.1.3 Toekomstige hervormingen binnen de eerstelijnsgezondheidszorg

In haar Regeerakkoord 2014 – 2019 beoogt de Vlaamse regering in de komende jaren een uitbouw en versterking van de eerstelijnsgezondheidszorg die 'gelet op de stijgende noden aan goede chronische zorg, zorgcontinuïteit, ouderenzorg en geestelijke gezondheidszorg, cruciaal is' (Vlaamse regering, 2014: 109). De Beleidsnota Volksgezondheid (2014 – 2019) vertaalt deze doelstelling en spreekt van een versterking, afstemming, vereenvoudiging en integratie van de structuren op de eerste lijn. Volgens de bevoegde minister reikt de 6^e staatshervorming (1 juni 2014) en de overdracht van de ondersteuning van de gezondheidszorgberoepen van de eerste lijn en de organisatie van de eerstelijnsgezondheidszorg (o.a. Huisartsenkringen, Lokale Multidisciplinaire Netwerken, Geïntegreerde Diensten Thuiszorg, ..) van de federale overheid aan de deelstaten die hiermee gepaard gaat, de nodige handvaten aan.²¹

De minister beoogt een hervorming naar twee structuren en met een heroriëntatie van opdrachten van de bestaande overlegstructuren. Op het regionaalstedelijk niveau (cfr. het niveau van de huidige SEL's) wil de minister de verschillende multidisciplinaire samenwerkingsstructuren integreren in één structuur zodat de samenwerking vereenvoudigd en de efficiëntie verhoogd wordt. Op het kleinstedelijk niveau worden

²⁰ Koninklijk Besluit van 14 mei 2003 tot vaststelling van de voorwaarden waarin een tegemoetkoming kan worden toegekend voor de verstrekkingen omschreven in art. 34^o13 van de wet betreffende de verplichte verzekering voor geneeskundige verzorging in uitkeringen gecoördineerd op 14 juli 1994 (B.S. 23.05.2003)

²¹ Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers, Algemene beleidsnota staatshervorming van 22 december 2011: p. 34

de praktijkondersteunende en patiëntgerichte functies opgenomen (Vandeurzen, 2015).

4.1.2 Toelichting bij het wetgevend kader

In de volgende paragrafen staan we stil bij de belangrijkste voorschriften uit de regelgeving. We focussen hierbij op de bepalingen in de hoedanigheid van een SEL als erkend samenwerkingsverband door de Vlaamse overheid. De basismodaliteiten worden vastgelegd in het Eerstelijnsdecreet van 4 maart 2004. Het besluit betreffende de samenwerkingsinitiatieven eerstelijnsgezondheidszorg van 19 december 2008 bepaalt de uitvoeringsmodaliteiten en heft het voormalige SIT – besluit op. Het SEL – besluit stelt dat een SIT als SEL erkend kan worden vanaf 1 januari 2010 (Art. 32). Het jaar 2009 dient als overgangsjaar.

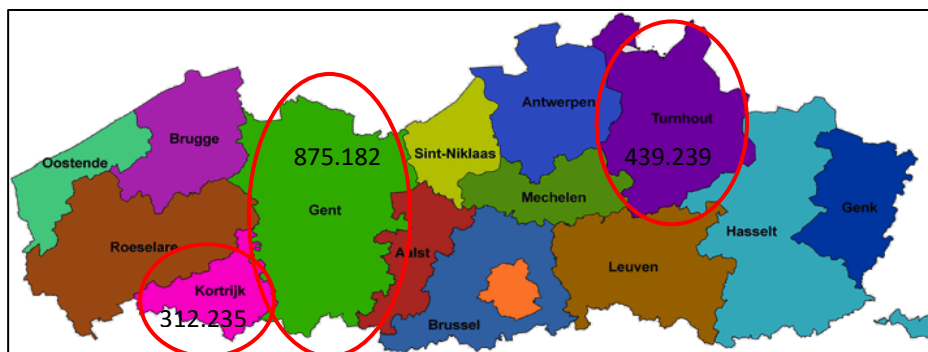
4.1.2.1 Werkingsgebied

Art. 2 van het uitvoeringsbesluit bepaalt dat het werkgebied van de SEL geënt wordt op de regionale stad zoals vastgelegd in het Zorgregiodecreet.²² Het Zorgregiodecreet deelt het grondgebied van het Vlaams Gewest op in zorgregio's op vier niveaus (regionale stad – ziekenhuisregio – kleine stad – subniveau 2), rekening houdend met enkele relevante natuurlijke invloedssferen. De indeling in zorgregio's is gebaseerd op een studie van het Instituut voor Sociale en Economische Geografie aan de Katholieke Universiteit Leuven (Van Hecke, 2001). De Vlaamse overheid gebruikt de indeling van de zorgregio's voor de programmatie van welzijns- en zorgvoorzieningen in Vlaanderen.

Volgens de Reguleringsimpactanalyse (2008) is de schaal van de regionale stad het meest geschikte niveau om de werking van een SEL te organiseren. Organisatie op een kleinere schaal bemoeilijkt volgens de RIA de platformwerking van het netwerk, vereist meer financiële middelen en zorgt voor een grotere werklast voor de overheid (p. 14-15). Als gevolg van de keuze voor de regionale stad kent Vlaanderen veertien SEL's (en een bijkomende SEL in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad). Elke Vlaamse gemeente wordt gedekt door een SEL en er zijn geen blinde vlekken meer mogelijk. Kaart 2 situeert de Samenwerkingsinitiatieven Eerstelijnsgezondheidszorg en duidt de drie lokale netwerken aan waarop het conceptueel model wordt toegepast,

²² Decreet van 23 mei 2003 betreffende de indeling in zorgregio's en betreffende de programmatie van gezondheidsvoorzieningen en welzijnsvoorzieningen (B.S. 06.06.2003)

namelijk SEL Zorgregio Gent, SEL Kempen en SEL Zuid-West-Vlaanderen. Voor elke regio zijn ook de bevolkingscijfers weergegeven (toestand op 1 januari 2012).²³



Kaart 2 - Samenwerkingsinitiatieven Eerstelijnsgezondheidszorg (SEL)

4.1.2.2 Opdrachten en taken

De samenwerkingsinitiatieven eerstelijnsgezondheidszorg beogen een optimale zorgverlening aan de gebruiker, nemen initiatieven om het aanbod van de zorgaanbieders af te stemmen op de noden van de bevolking en trachten de samenwerking tussen de zorgaanbieders in de regio te bevorderen (Art. 9). Artikel 10 van het decreet concretiseert de verwachtingen van de regelgever ten aanzien van het netwerk in 12 taken (zie tabel 16). SEL's kunnen ook bijkomende taken op zich nemen op voorwaarde dat deze kaderen in de opdrachten van artikel 9.

1. Het opmaken en regelmatig actualiseren van een volledig overzicht van de zorgaanbieders, verenigingen van mantelzorgers en gebruikers en de vrijwilligersorganisaties binnen zijn eigen werkgebied. Dat overzicht wordt ter beschikking gesteld via een website die voor iedereen toegankelijk is;
2. Actief bekendmaken van dit overzicht;
3. Sluiten van samenwerkingsovereenkomsten met ziekenhuizen, rusthuizen, RVT, dagverzorgingscentra en centra voor kortverblijf om het zorgcontinuüm te verzekeren. Die overeenkomsten hebben tot doel een vlotte overgang te realiseren van de thuissituatie naar een residentiële of semi residentiële voorziening of ziekenhuis en omgekeerd;
4. Ondersteunen van multidisciplinaire zorgtrajecten;
5. Aanreiken en promoten van het e-zorgplan;
6. Organiseren of ondersteunen van multidisciplinaire vormingen om de zorgaanbieders te leren omgaan met multidisciplinaire zorgtrajecten, om de multidisciplinaire

²³ Cijfers afkomstig van het Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid

samenwerking te bevorderen en om het gebruik van elektronische zorgplannen te ondersteunen;
7. Bewaken van de procedures die betrekking hebben op de evaluatie van het zelfzorgvermogen en de kwaliteitsvolle uitwerking van het zorgplan;
8. Verlenen van adviezen en het signaleren aan het agentschap van goede praktijkvoorbeelden en van eventuele probleemsituaties;
9. Toezicht houden op de organisatie van een multidisciplinair overleg;
10. Faciliteren en toeleiden van het multidisciplinair overleg naar een RDC of sociale dienst van een OCMW, of naar een zorgaanbieder die zijn bereidheid hiertoe kenbaar gemaakt heeft aan een SEL voor de organisatie van het multidisciplinair overleg;
11. Zelf organiseren van een multidisciplinair overleg, als de organisaties vermeld in punt 10 nalaten dat overleg te laten plaatsvinden;
12. Adviseren van de lokale besturen bij de opmaak van het onderdeel eerste lijn van hun Lokaal Sociaal Beleidsplan

Tabel 16 - Opdrachten van het SEL zoals bepaald in het uitvoeringsbesluit

De taken richten zich tot de drie doelgroepen van het netwerk. Taak 1 en 2 hebben als doel om de bevolking te informeren over het aanwezige zorgaanbod binnen de regio. Dit overzicht wordt veelal ter beschikking gesteld via een elektronische sociale kaart. Daarnaast beschikt elke SEL over een eigen website waar heel wat relevante informatie terug te vinden is. Taak 7 – 11 zijn voornamelijk gebruikersgericht. De belangrijkste opdracht van het SEL is hierbij om het kwaliteitsvolle verloop van het multidisciplinair overleg rond een patiënt te ondersteunen en te bewaken. Deze taken liggen in het verlengde van de vroegere SIT-werking en krijgen ook binnen de SEL-werking een belangrijke plaats toegewezen. Tot slot richten taak 3 t.e.m. 6 (en taak 12) zich tot de zorgaanbieders. Deze taken zouden moeten bijdragen tot meer samenwerking tussen de zorgaanbieders onderling en tussen de zorgaanbieders uit de eerste lijn en de tweede lijn (vb. taak 3).

De opgelegde vereisten inzake samenwerking tussen de zorgaanbieders beperken zich echter voornamelijk tot het niveau van overleg en afstemming, mede omdat er geen engagementen van de partners kunnen gevraagd worden. De memorie van toelichting bij het Eerstelijnsdecreet bevestigt dat de initiatieven van het SEL geen dwingend karakter kunnen hebben en dat het netwerk in de eerste plaats fungeert als overlegplatform tussen de zorgaanbieders. Het SEL vervult volgens de regelgeving een belangrijke faciliterende rol in het afstemmen van de zorg op de noden van de gebruikers (Vlaamse regering, 2004b: Art. 9). In de analyse gaan we na wat het effect is van de aard van het mandaat op het functioneren en de prestaties van het samenwerkingsverband.

4.1.2.3 Erkennings- en subsidiëringsvoorwaarden

Om erkenning te krijgen moet het netwerk voldoen aan een aantal voorwaarden. Deze modaliteiten staan opgesomd in artikel 7 - 10 van het SEL-besluit. De belangrijkste voorschriften zijn het aannemen van een statuut als vereniging zonder winstoogmerk (vzw), de verplichte vertegenwoordiging van zeven verschillende categorieën zorgaanbieders en het benoemen van een huisarts als voorzitter of ondervoorzitter van het samenwerkingsverband. De verplichte categorieën zorgaanbieders zijn huisartsen, diensten voor gezinszorg, lokale dienstencentra (LDC), OCMW 's, rusthuizen, verpleegkundigen en vroedvrouwen en ziekenfondsen voor maatschappelijk werk en woonondersteuning. Conform het besluit dient per categorie minstens de helft van de georganiseerde zorg in de regio vertegenwoordigd te zijn in het SEL. Het eerstelijnsdecreet geeft daarnaast de mogelijkheid aan bijkomende categorieën van zorgaanbieders, verenigingen van gebruikers, mantelzorgers en vrijwilligers, om toe te treden tot het SEL.

Om erkend te kunnen blijven maakt een SEL jaarlijks een activiteitenverslag op waarin het verantwoording aflegt over de uitvoering van de opdrachten. Het verslag dient uiterlijk op 31 maart van het volgende jaar bezorgd te worden aan het Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid. Daarnaast bezorgt het SEL een financieel verslag aan het agentschap van het voorbije werkingsjaar (Art. 10). De erkenningsperiode loopt maximaal zes jaar (Art. 7) Artikel 30 van het SEL-besluit belast het agentschap met het toezicht op een SEL.

De samenwerkingsinitiatieven die voldoen aan de erkenningsvoorwaarden kunnen rekenen op een jaarlijkse subsidiëring vanwege de Vlaamse overheid. De subsidie bestaat uit een vast en een variabel deel. Elke SEL krijgt 60.000 euro per werkingsjaar, vermeerderd met 0,20 euro per inwoner van het werkingsgebied (Art. 20). Vanaf het werkingsjaar 2011 wordt het subsidiebedrag geïndexeerd volgens de formule bepaald in artikel 21 van het SEL-besluit. Omwille van besparingen werd in 2011 en 2012 slechts een indexatie van 80% toegepast i.p.v. de maximale 100%. Elke SEL ontvangt daarnaast een structurele financiering vanuit de federale overheid (in casu het Riziv) in uitvoering van haar opdrachten als Geïntegreerde dienst voor Thuisverzorging. De GDT financiering bedraagt 0,19 euro per inwoner van de zorgzone (Koninklijk besluit 2004: art. 2).^{24 25}

²⁴ Koninklijk besluit van 8 december 2004 tot vaststelling van het bedrag van de toelage toegekend aan de erkende geïntegreerde diensten voor thuisverzorging overeenkomstig het koninklijk besluit van 8 juli 2002 tot vaststelling van de normen voor de bijzondere erkenning van geïntegreerde diensten voor thuisverzorging alsook de voorwaarden voor het toekennen van deze toelage (B.S. 17.01.2005)

4.1.3 Drie lokale netwerken onder de loep genomen

De volgende paragrafen situeren de drie bestudeerde lokale netwerken. We staan stil bij de verschillen m.b.t. de organisatiestructuur, de samenstelling en de financieringsstromen.

4.1.3.1 Organisatiestructuur en samenstelling

Artikel 4 §4 van het Eerstelijnsdecreet bepaalt dat de organisatiestructuur van een SEL moet beantwoorden aan een vzw vorm. Dit houdt in dat het netwerk aparte bestuursorganen inricht die samengesteld zijn uit een vertegenwoordiging van de leden. De Vlaamse overheid legt echter geen richtlijnen op voor de verdeling van mandaten in de bestuursorganen. Als gevolg hiervan past elke SEL een eigen verdeling toe (zie tabel 17).

	SEL Gent	SEL Kempen	SEL Zuid-West-Vlaanderen
Raad van Bestuur	40 (7*5 + 5*1)	33 (10*3 + 3)	33 (7*3 + 4 +8)
Dagelijks Bestuur	7 (7*1)	13 (10*1 + 3)	7 (7*1)
Algemene Vergadering	80 (7*10 + 5*2)	70 (10*7)	94

Tabel 17 - Overzicht te verdelen mandaten in de bestuursorganen per SEL (situatie 2012)

De raad van bestuur (RvB) legt de krijtlijnen vast voor de werking van het netwerk. Het dagelijks bestuur (DB) is het orgaan belast met de dagelijkse werking en bereidt de vergaderingen van de RvB voor. Het derde bestuursorgaan is de algemene vergadering (AV). Tot de bevoegdheden van de AV behoren o.a. het goedkeuren van de begroting en de rekeningen of het wijzigen van de statuten.

Elk lokaal netwerk heeft, naast een evenredige vertegenwoordiging van de zeven verplichte partners, gebruik gemaakt van de bepaling die toelaat om bijkomende partners aan de bestuursorganen toe te voegen. In SEL Gent is er een extra

²⁵ Het Koninklijk Besluit van 12 juni 2013 verhoogt de bedragen. Voor 2012 bedraagt de financiering 0,1911 euro/inwoner.

vertegenwoordiging van de apothekers, kinesitherapeuten, dagverzorging en kortverblijf, vroedvrouwen en mantelzorgers. SEL Kempen voegde regionale dienstencentra, ‘verenigingen van vrijwilligers, mantelzorgers en gebruikers’ en ‘overige professionele zorgverstrekkers en netwerkorganisaties’ toe. In SEL Kempen telt elke categorie, zowel de verplichte als de toegevoegde partners, een gelijk aantal mandaten in de bestuursorganen (10*3). Daarnaast worden de voorzitter, secretaris en de ondervoorzitter met beslissende stem extra toegevoegd aan de raad van bestuur en aan het dagelijks bestuur. Tot slot voegde SEL Zuid-West-Vlaanderen vier extra categorieën aan haar ledenlijst toe. Zo maken ook verenigingen voor gebruikers en mantelzorgers, diensten voor vrijwilligers, paramedische beroepen en thuiszorgdiensten deel uit van het bestuur. Daarnaast worden er acht mandaten voorzien voor vertegenwoordigers van de Lokale Steunpunten Thuiszorg (zie infra). In SEL Gent zijn alle leden stemgerechtigd. SEL Kempen en SEL Zuid-West-Vlaanderen werken met een systeem van effectieve en toegetreden leden. De toegetreden leden hebben geen stemrecht op de algemene vergadering maar kunnen de vergadering bijwonen met raadgevende stem.

Elk lokaal netwerk heeft daarnaast eigen personeel in dienst. De dagelijkse werking van het netwerk is in handen van de coördinator. In SEL Gent en SEL Kempen wordt de coördinator bijgestaan door een tweede coördinator, respectievelijk adjunct van de coördinator. Daarnaast beschikt elke SEL over een administratief medewerker. SEL Gent kent het hoogst aantal personeelsleden in absolute eenheden maar SEL Zuid-West-Vlaanderen staat bovenaan wanneer we de personeelsleden afzetten tegenover het inwonersaantal van de regio. Tabel 18 geeft een overzicht van het aantal personeelsleden per SEL.

	SEL Gent	SEL Kempen	SEL Zuid-West-Vlaanderen
Aantal personeelsleden (FTE)	3.3	2.6	3
Functie personeelsleden	Coördinator (1 FTE); Adjunct van de coördinator (0.5 FTE); Administratief bediende (1 FTE); Administratief bediende (0.8 FTE)	Coördinator (1 FTE); Adjunct van de coördinator (0.6 FTE); Inhoudelijk medewerker (0.5 FTE); Administratief medewerker (0.5 FTE)	Coördinator (1 FTE); Stafmedewerker (1 FTE); Administratief bediende

Tabel 18 - Overzicht aantal personeelsleden per SEL (2012)

4.1.3.2 Financieringsstromen

Tabel 19 - 21 geeft per SEL een overzicht van de structurele subsidies (werkingsjaren 2010 – 2012). Naast de reglementaire subsidies door de Vlaamse en de federale overheid (zie supra), ontvangt elke SEL een bijkomende financiering in het kader van het Vlaams Intersectoraal Akkoord (VIA). De subsidiëring kadert meer bepaald in VIA 3 en VIA 4.²⁶ Een SEL verwerft hierdoor extra middelen voor de uitbetaling van een eindejaarspremie en een managementtoelage aan de medewerkers. SEL Kempen kan bovendien rekenen op extra middelen in het kader van de Sociale Maribel.²⁷

	2010	2011	2012
Vlaamse reglementaire subsidie	231.909,60	237.071,42	245.234,82
VIA 3 middelen	4.392,12	4.202,93	4.202,93
VIA 4 middelen	/	/	975,72
Forfaitaire GDT vergoeding	164.860,53	166.454,44	167.604,89
TOTAAL	401.159,25	407.728,79	417.042,64

Tabel 19 - Overzicht subsidies SEL Zorgregio Gent werkingsjaar 2010 – 2012

	2010	2011	2012
Vlaamse reglementaire subsidie	146.368,60	149.357,20	154.263,04
VIA 3 middelen	2.772,90	2.647,88	2.647,88
VIA 4 middelen	/	/	613,77
Forfaitaire GDT vergoeding	82.756,97	82.756,97	84.295,21
Sociale Maribel	6.446,60	14.763,26	21.916,79
TOTAAL	238.345,07	249.525,31	263.736,69

Tabel 20 - Overzicht subsidies SEL Kempen werkingsjaar 2010 – 2012

²⁶ Het derde respectievelijk vierde Vlaams Intersectoraal Akkoord voor de sociale/non-profit sectoren voor de periode 2006 – 2010 en 2011 – 2015.

²⁷ “Het doel van de sociale Maribel is het bevorderen van de tewerkstelling in de non-profitsector door de creatie van bijkomende arbeidsplaatsen, teneinde tegemoet te komen aan de noden van de sector en zo de kwaliteit van de dienstverlening te verbeteren.” Meer info op <http://www.werk.belgie.be>

	2010	2011	2012
Vlaamse reglementaire subsidie	122.003,40	124.135,34	127.760,07
VIA 3 middelen	2.320,03	2.200,74	2.200,74
VIA 4 middelen	/	/	508,32
Forfaitaire GDT vergoeding	59.290,64	59.476,27	59.745,88
TOTAAL	183.614,07	185.812,35	190.215,01

Tabel 21 - Overzicht subsidies SEL Zuid-West-Vlaanderen werkingsjaar 2010 – 2012

4.2 Toepassing van het conceptueel model

4.2.1 Verticale component: centrale sturing en beïnvloeding

4.2.1.1 Het institutioneel - politieke kader

Het institutioneel – politiek kader beschouwt een aantal achterliggende mechanismen die de instrumentele sturingskeuzes van de Vlaamse overheid ten aanzien van het lokale netwerk kaderen en verklaren. We bespreken in eerste instantie de formele bevoegdheidsverdeling tussen de federale en de Vlaamse overheid in het kader van de eerstelijnsgezondheidszorg. In tweede instantie hebben we aandacht voor de verwevenheid van actoren op het Vlaamse beleidsniveau en tussen het centrale en het lokale niveau.

a. Bevoegdheidsverdeling tussen de federale en de Vlaamse overheid inzake eerstelijnszorg

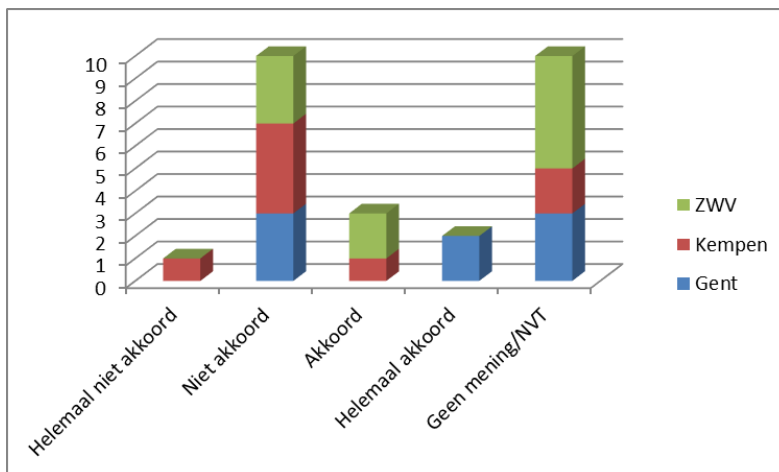
Het beleid inzake Zorg en Gezondheid is in België verdeeld tussen de federale overheid en de deelstaten. De verdeling van bevoegdheden in de gezondheidszorg heeft zijn historische wortels in de 2^e staatshervorming van 1980. Op dat moment ging België over van een unitaire staat naar een federale staat met drie Gemeenschappen en drie Gewesten. De Gemeenschappen werden vanaf dan bevoegd voor de zogenaamde ‘persoonsgebonden aangelegenheden’. Artikel 5 §1 van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen (‘BWHI’) bepaalt de concrete bevoegdheden van de deelstaten op het vlak van het gezondheidsbeleid.

Voor het beleid inzake eerstelijnszorg, houdt deze verdeling in dat Vlaanderen bevoegd is voor de zorgverstrekking buiten de ziekenhuizen, de preventieve gezondheidszorg en gezondheidsopvoeding, terwijl de federale overheid bevoegd blijft voor de erkenning en de ondersteuning van de gezondheidszorgberoepen in de eerste lijn (vb. de huisartsen) en de vergoeding van prestaties, geleverd in het kader van de uitoefening van dit gezondheidszorgberoep (Vlaamse regering, 2004b). Toegepast op deze case betekent dit dat de Vlaamse overheid bevoegd is voor de oprichting en erkenning van Samenwerkingsinitiatieven Eerstelijnsgezondheidszorg in Vlaanderen, maar dat een aantal andere structuren binnen de eerste lijn, waaronder de Huisartsenkringen, de Lokale Multidisciplinaire Netwerken en de Geïntegreerde Diensten Thuiszorg onder de verantwoordelijkheid van de federale overheid vallen (ibid.). Dit leidt in de praktijk tot een kluwen van structuren die niet op elkaar afgestemd zijn, wat nefast is voor de uitbouw van een efficiënt en innovatief beleid

inzake eerstelijnszorg. Een beleidsmedewerker van het Agentschap Zorg en Gezondheid geeft aan: *“Zolang dat federale structuren zijn kan je wel signalen geven aan de federale overheid maar zit je beperkt als Vlaamse gemeenschap om daarop in te spelen.”* Een van de lokale partners geeft aan: *“Het overheidsapparaat is doorheen de jaren zo versnipperd geraakt. Men zou eerder moeten regels afschaffen dan wel er nieuwe bijmaken en nieuwe uitzonderingen op de uitzonderingen gaan maken”* (WZC, Kempen).

De 6^e staatshervorming (1 juli 2014) wil een antwoord bieden op deze uitdagingen via een reorganisatie van de structuren en de inhoud van de eerste lijn (zie supra). Op het moment van het afronden van het onderzoek werden nog geen uitvoerende beslissingen genomen omtrent de toekomstige hervorming van de eerstelijnsgezondheidszorg. Op het lokale niveau zorgt dit voor onzekerheid omdat heel wat zaken omtrent de toekomstige organisatie en werking nog niet uitgeklaard zijn. Dit verhindert volgens de partners het werken op de langere termijn. *“Hoe kun je verder gaan plannen als je niet weet hoe het gaat zijn? Moet de regio of de organisatie blijven bestaan? Blijft SEL Kempen verder bestaan? Fusies van ziekenhuizen die al dan niet doorgaan, ... dus op het moment is hierover veel onzekerheid, wat de dynamiek natuurlijk niet ten goede komt”* (huisarts, Kempen). Een andere partner geeft aan: *“We leven in een moeilijke impasse momenteel maar ik heb liever dat men nu goed nadenkt hoe gaan we dat in Vlaanderen organiseren, in samenspraak met Zorgnet Vlaanderen en de andere koepels, en de verschillende actoren, en dat men dan tot een eensgezindheid gaat komen. En dat men zijn lessen trekt uit het verleden”* (WZC, Kempen).

Stelling 15 peilt naar de verwachtingen van de lokale partners over de gevolgen van de staatshervorming voor de Samenwerkingsinitiatieven Eerstelijnsgezondheidszorg. De stelling luidt: *‘afgaande op de huidige evoluties zal de staatshervorming de positie van mijn SEL in het zorglandschap versterken.’* Grafiek 1 geeft de verdeling van de antwoorden weer.



Grafiek 1 - Antwoorden op stelling 15 (versterken positie SEL door staatshervorming)

De grafiek weerspiegelt de onzekerheid van de lokale partners in 2013. Ongeveer een derde van de respondenten geeft aan geen mening te hebben. Van de actoren die wel een standpunt innemen, gaat iets meer dan de helft niet akkoord met de uitspraak, wat er lijkt op te wijzen dat nogal wat lokale partners sceptisch staan tegenover de toekomstige positie van het SEL.

Op het centrale beleidsniveau zorgt de toekomstige staatshervorming momenteel voor heel wat extra werkdruk bij de ambtenaren van het agentschap. Daarnaast is het ook voor de administratie op dit moment niet duidelijk wat de toekomst zal brengen en daarom neemt het agentschap momenteel een afwachtende houding aan tegenover de Samenwerkingsinitiatieven Eerstelijnsgezondheidszorg. Bovendien is de overdracht van bevoegdheden die met de staatshervorming gepaard gaat een proces van lange adem, mede omdat alle betrokken sectoren geconsulteerd worden tijdens het veranderingstraject.

b. Multi-actor samenstelling van de Vlaamse overheid

Het beleid rond de eerstelijnsgezondheidszorg is in Vlaanderen van oudsher het product van een sterke verwevenheid tussen de politieke overheid en het middenveld. Het agentschap Zorg en Gezondheid merkt op: *“Dat is ingebed in de structuren van gezondheidszorg, waarbij men een belangrijke plaats geeft aan het georganiseerd middenveld.”* In de case van de Samenwerkingsinitiatieven Eerstelijnsgezondheidszorg, is de invloed van het georganiseerd middenveld naar aanleiding van de opmaak van het SEL-besluit, duidelijk merkbaar. *“Als je een verandering doorvoert, bijvoorbeeld van SIT naar SEL, moet je de sector meekrijgen, je*

kan dat niet zomaar in een knip doen. Overleg met en betrokkenheid van de sector, dat vraagt tijd" (Beleidsmedewerker agentschap Z&G, 2013). We staven de impact van het middenveld aan de hand van drie concrete voorbeelden.

Een eerste voorbeeld betreft de ingebouwde verplichting omtrent het werkgebied van het samenwerkingsverband. Volgens de RIA is de keuze om het werkgebied te enten op het regionaalstedelijk gebied van het Zorgregiodecreet (15 polen), gestoeld op afwegingen van financiële en praktische haalbaarheid. De RIA stelt dat een afstemming van het werkgebied op het kleinstedelijk gebied (60 polen) zou leiden tot extra kosten (p. 21). Tijdens de interviews geven meerdere respondenten echter aan dat de keuze voor een grotere schaal het gevolg is van het lobbywerk van bepaalde partners, die de optie van 15 polen meer genegen waren omdat dit beter aansloot bij het werkgebied van de eigen organisatie. Een lokale OCMW vertegenwoordiger (SEL Kempen) merkt op: *"De vroegere kabinetsmedewerker die de regelgeving moest uitschrijven kwam van de CM. Zo werkt dat. Diegenen die daar hun mannetje kunnen zetten hebben daar een voet vooruit."*

Een tweede illustratie is de voorwaarde omtrent het aanstellen van een huisarts als voorzitter of ondervoorzitter van het SEL. Het agentschap geeft aan: *"Dat is een zaak die wij belangrijk vinden: huisarts als voorzitter of ondervoorzitter. [...] Het is een moeilijk evenwicht tussen al die belangengroepen. En je moet daar als overheid proberen een goed oog voor te hebben, het is soms een heel delicaat evenwicht, en als je het ene teveel benadrukt, dan gaat de samenwerking weer moeilijker verlopen. Stel bijvoorbeeld dat je een huisarts verplicht als voorzitter, dan gaan de andere groepen zich benadeeld voelen. Dus ik wil maar zeggen, het is soms op uw tippen lopen als overheid dat je de samenwerking door in te grijpen niet juist bemoeilijkt."* Als gevolg hiervan laat de regelgeving de vrije keuze voor wat betreft het aanstellen van een huisarts als voorzitter of ondervoorzitter. Hierdoor wordt de deur opengelaten voor andere partners om eventueel een voorzitter te leveren. Het agentschap vervolgt: *"En dan merk je dat bepaalde SEL's geen huisarts als voorzitter hebben maar als ondervoorzitter. Dat zegt u eigenlijk iets over de dynamiek die dan niet uit een huisartsenkring start maar eerder vanuit een andere groep, bijvoorbeeld de ziekenfondsen."*

Een derde punt betrof de discussie over het al dan niet opnemen in de regelgeving van een vergoeding voor de organisator van een multidisciplinair overleg. Een multidisciplinair overleg ('MDO') wordt georganiseerd in complexe thuiszorgsituaties waarbij afstemming tussen meerdere betrokken zorg- en hulpverleners (vb. huisarts, thuisverpleging, kinesist, ...) vereist is. Een van de opgelegde taken van een SEL is om de organisatie van dit overleg te faciliteren (taak 10). Dit betekent in de praktijk voornamelijk het bieden van administratieve ondersteuning. Voor elk MDO neemt

een van de betrokken partners de taak van organisator op zich. De organisator coördineert het overleg tussen de patiënt, de mantelzorger en de betrokken hulp- en zorgverleners. Gezien de extra werklust die dit met zich meebrengt, kan de organisator rekenen op een vergoeding. Deze vergoeding wordt betaald vanuit het budget dat het SEL jaarlijks door de Vlaamse overheid toegekend wordt. De Vlaamse overheid had de intentie om in de regelgeving een vastgelegde vergoeding van 80 euro per overleg te voorzien. Dit voorstel stuitte echter op tegenstand van een aantal partners. De coördinator van SEL Zuid-West-Vlaanderen geeft aan: *“Oorspronkelijk stond daar wel een bedrag op dat ze gingen krijgen, de organisatoren. Maar door wat lobbywerk hier en daar is dat geschrapt geweest.”* Als gevolg hiervan besliste de overheid om de regelgeving op dit punt vrij te laten. De administratie geeft aan: *“Op een bepaald moment heb je politiek de keuze ofwel hebben we nu een besluit zonder die afspraak in ofwel hebben we geen besluit.”*

c. Asymmetrische machtsverhoudingen op het centrale beleidsniveau

De voorgaande paragrafen illustreren dat de toegang tot de Vlaamse overheid van bepaalde maatschappelijke actoren groter is dan die van anderen. We stellen vast dat de verzuilde middenveldorganisaties (mutualiteiten, diensten gezinszorg, thuisverpleging) meer invloed kunnen uitoefenen dan de publieke partners (OCMW's) en de zelfstandigen (huisartsen, apothekers, ..). De sterke positie van de mutualiteiten en hun aanverwanten is te verklaren vanuit een historisch perspectief en de context van verzuiling in Vlaanderen (Hondeghem et.al., 2013). Hierdoor is er van oudsher sprake van een sterke verwevenheid tussen deze middenveldorganisaties en de politieke overheid. Dit uit zich onder andere in de aanwezigheid van deze organisaties op ministeriële kabinetten. De Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin is sedert 20 juli 2004 tot op heden van CD&V signatuur en verbonden aan de christelijke zuil. Op dit moment zijn een aantal raadgevers uit het kabinet verbonden aan een organisatie uit deze zuil. Een concreet voorbeeld hiervan is de interregiodirecteur Limburg – Vlaams Brabant van Familiehulp. De partners maken gebruik van dit kanaal om hun belangen te verdedigen bij de minister. *“De minister laat zich op die manier adviseren door deskundige mensen, wat gestuurd en gekleurd vanuit bepaalde sectoren” (WZC, Zuid-West-Vlaanderen).*

Ook op het moment dat er beleidsbeslissingen moeten genomen worden in het Vlaams parlement, blijkt de sterke invloed van de zuilgebonden organisaties. Een OCMW secretaris uit SEL Gent geeft aan: *“Je zit met verschillende politieke partijen. Elke partij heeft zijn mutualiteit. Dus die keuren dat goed he. Dus als OCMW sta je daar alleen telkens als het over zuilverhalen gaat.”* Tot slot zijn de mutualiteiten ook

via andere kanalen sterk vertegenwoordigd op het centrale beleidsniveau. De coördinator van SEL Gent besluit: *“Zij zijn gewoon heel sterk in de lijnen uit te zetten en betrokken zijn bij bepaalde dingen, zeker in het gezondheidslandschap. Je kan ze negeren en ze zitten er overal in. Ze hebben beleidspionnen die op de juiste kanalen zitten.”* Ook het agentschap stelt: *“Wij zijn ons bewust van de politieke macht van de ziekenfondsen.”*

Ook de andere netwerkpartners hebben een aantal toegangskanalen tot de politieke overheid (via hun respectievelijke koepels of beroepsorganisaties), maar hun positie is veel minder uitgebouwd dan deze van de verzuilde organisaties. De ongelijke machtsverdeling hangt samen met de hulpbronnen waarover de verschillende actoren beschikken. De zuilgebonden organisaties beschikken over een grote expertise, een goed uitgebouwde personeels- en productiecapaciteit en een sterke financiële basis. Daarnaast genieten ze naar eigen zeggen over een grote legitimiteit bij de burger. De regiodirecteur Zorg van CM Midden-Vlaanderen geeft aan: *“Wij voelen ons ook gemandateerd namens zoveel leden om een aantal dingen te doen en niet te doen en om stelling in te nemen.”* Binnen het blok van de mutualiteiten bestaan verschillende strekkingen, die samenhangen met een bepaalde levensbeschouwelijke overtuiging. Hiervan is de Christelijke Mutualiteit met ongeveer 4.5 miljoen leden in België, de grootste (jaarverslag CM, 2013). Op het moment dat er standpunten moeten ingenomen worden, worden de gekleurde belangen echter vaak overstegen en vormen de mutualiteiten een gezamenlijk front. Deze praktijk stelt zich zowel op het Vlaamse beleidsniveau als op het provinciale / regionale niveau. De algemeen directeur van CM regio Mechelen-Turnhout stelt: *“Er is intermutualistisch veel overleg om de violen op elkaar af te stemmen.”* Een concreet voorbeeld hiervan is het gezamenlijk standpunt van de ziekenfondsen over de toekomstige vormgeving van het Vlaams Sociaal Beleid of de gezamenlijke visietekst rond de zorgregie.

Volgens de leidend ambtenaar van het Agentschap Zorg en Gezondheid doen er zich in het gezondheidslandschap echter een aantal bewegingen voor die ertoe leiden dat de bestaande machtsverhoudingen aan het verschuiven zijn. *“Er breekt een boeiende tijd aan omdat alle vaste waarden zoals we dat decennialang gekend hebben in de gezondheidszorg op losse schroeven komen te staan.”* Deze respondent stelt dat het maatschappelijk draagvlak voor de positie van de ziekenfondsen stilaan vermindert. *“Ziekenfondsen werpen zich op als spreekbuis van de patiënt maar dat is nu geen monopolie meer. Er komen andere organisaties aan bod die een duidelijker profiel hebben en daarom ook duidelijkere standpunten.”* De geïnterviewde voelt aan dat deze nieuwe middenveldorganisaties meer hun plaats opeisen. *“En je hoort mij nu niet zeggen dat die instanties geen macht meer hebben, integendeel, maar als je moet geld inzetten gaat die macht toe- of afnemen kies ik voor het laatste.”* Ook de

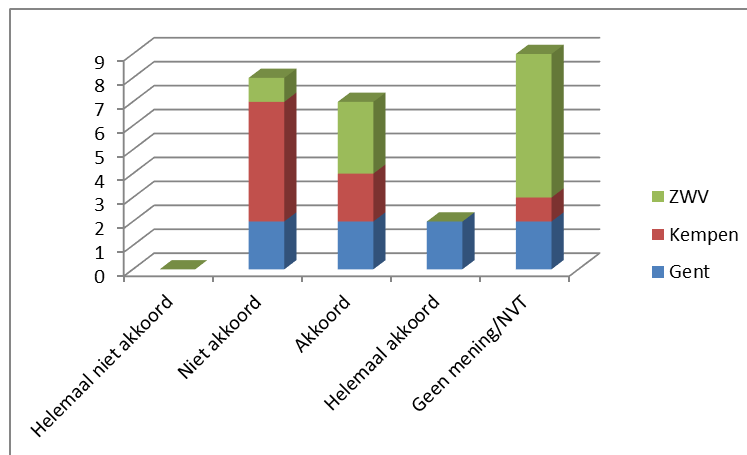
respondenten van de CM voelen aan dat het vandaag minder vanzelfsprekend is voor de mutualiteiten om te wegen op het beleid. *“De keuzes die gemaakt worden en de invloed die wij daarop willen spelen moeten wij veel meer beargumenteren dan vroeger”* (regionale directeur Dienstverlening CM, Zuid-West-Vlaanderen). Ook deze respondent wijst op de toegenomen diversiteit van partners als voornaamste verklaring. *“Er wordt met meer mensen rekening gehouden. Politici die de belangen van de patiëntenorganisaties naast zich neerleggen, dat gaat voor hen over stemmen he dus ja dat zit daar ook sterk in.”* Volgens de Algemeen directeur van CM Turnhout-Mechelen is er vandaag dan ook voornamelijk sprake van een perceptieprobleem bij de partners die denken dat de mutualiteiten alle beleidsbeslissingen naar hun hand kunnen zetten. *“Wij zijn daar niet de grote lobbyisten, wij zijn daar niet diegenen die zwaar doorwegen, dat is een perceptie die gecreëerd wordt.”* Deze persoon bevestigt dat dit beeld historisch gegroeid is en dat de ziekenfondsen in het verleden wel meer impact konden uitoefenen. *“[...] maar die perceptie blijft wel hangen terwijl het al lang zo niet meer is.”* Ook de regionale directeur zorg van CM Midden-Vlaanderen sluit zich hierbij aan: *“Hoe groot is de impact van de ziekenfondsen op het beleid, ik zou dat toch niet overdrijven.”* Dit impliceert volgens de respondenten overigens niet dat de rechtstreekse contacten tussen de verzuilde middenveldorganisaties en de politieke verantwoordelijken afgenomen zijn of dat er minder pogingen ondernomen worden om beleidsbeïnvloedend te werken.

d. Relatie administratie – politiek

Het interactiepatroon tussen de politiek en de administratie volgt in deze case de opvattingen van de klassieke Weberiaanse bureaucratie, waarbij ambtenaren optreden als uitvoerder van politieke beslissingen en waarbij het handelen van de administratie ondergeschikt is aan de opvattingen van de politiek. De analyse toont aan dat ambtenaren van het Agentschap Zorg en Gezondheid weinig invloed kunnen uitoefenen op de beleidsbeslissingen rond het lokale netwerk. Een ambtenaar geeft aan: *“Vanuit het agentschap hebben wij misschien wel bepaalde ideeën hoe we zaken willen aanpakken maar we moeten zien hoe de politiek daarop reageert. Wij kunnen dus ook niet altijd gaan voor zaken waar wij voor willen gaan.”* Zo is de administratie voorstander om meer zaken uniform te regelen, zoals bijvoorbeeld de financieringsstructuur rond het MDO, maar momenteel is hier geen politiek draagvlak voor. Ambtenaren staan niet altijd positief tegenover deze praktijk. *“Nogmaals, wij hebben vanuit het agentschap bepaalde visies maar als die politiek niet gedragen worden of mee opgenomen staan wij zelf ook machteloos. Het moet gedragen worden door de regering, en ook daar zitten vertegenwoordigers van de verschillende sectoren.”*

e. *Toegangskanalen van het lokale netwerk naar het centrale beleidsniveau*

Naast de rechtstreekse toegang van de lokale partners tot het centrale beleidsniveau, beschikt ook het netwerk zelf over een aantal kanalen om haar belangen kenbaar te maken bij de Vlaamse overheid. In eerste instantie zijn er een aantal contacten met de ambtenaren van het Agentschap Zorg en Gezondheid. De contactmomenten met het agentschap zijn echter beperkt en er is volgens de coördinatoren weinig sprake van persoonlijk overleg. De drie coördinatoren bevestigen wel dat ze steeds de mogelijkheid hebben om telefonisch contact op te nemen maar volgens een van de ambtenaren gebeurt dit in de praktijk zelden. In de beginperiode van het SEL was er daarnaast een vertegenwoordiging vanuit het agentschap op het SELCOV (SEL-coördinatorenoverleg). Een van de toenmalige voorzitters was echter van mening dat het agentschap beter zou deelnemen aan het SEL-voorzittersoverleg, waarop het agentschap besliste om de afvaardiging in het SELCOV stop te zetten. Volgens een van de beleidsmedewerkers wordt het agentschap in de praktijk echter niet meer uitgenodigd voor het voorzittersoverleg. Stelling 6 heeft hierop betrekking en luidt: 'ik vind dat er te weinig persoonlijke contacten zijn tussen mijn SEL en ambtenaren van het Agentschap Zorg en Gezondheid'. Grafiek 2 geeft de antwoorden weer.

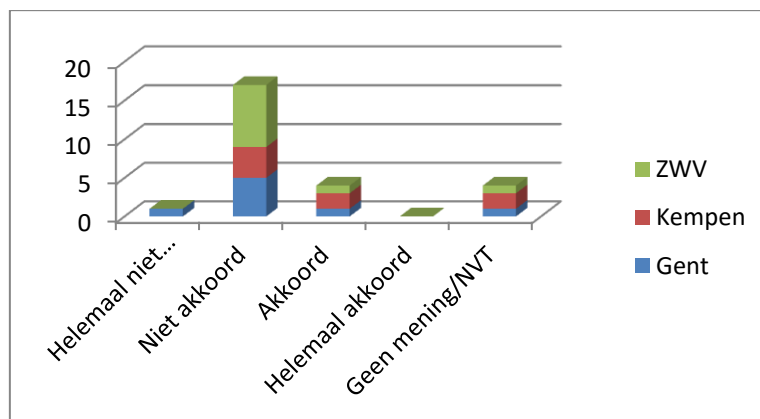


Grafiek 2 - Antwoordenverdeling op stelling 6 (te weinig persoonlijke contacten tussen mijn SEL en het agentschap Zorg en Gezondheid)

De verdeling van de antwoorden toont een aantal zaken. In eerste instantie lijkt ongeveer een derde van de partners (vooral in Zuid-West-Vlaanderen) niet op de hoogte te zijn van het aantal contactmomenten die er zijn tussen het SEL en het agentschap. Gezien de meeste contacten verlopen via de coördinator, lijkt dit eerder

te wijzen op een gebrek aan interne terugkoppeling. Van de partners die wel een mening geven, gaat ongeveer de helft niet akkoord / akkoord. Sommige lokale partners zijn voorstander van meer frequente contacten met de overheid, andere leden kunnen zich vinden in de huidige situatie. Ook de meningen van de coördinatoren zijn verdeeld: de coördinator van SEL Gent gaat helemaal akkoord, de coördinator van SEL Zuid-West-Vlaanderen is akkoord en deze van SEL Kempen is niet akkoord.

Een tweede toegangskanaal van het lokale netwerk tot de centrale overheid is het jaarlijks overleg tussen de SEL's en de Vlaamse minister van Volksgezondheid. Tijdens deze gedachtewisseling komen actuele thema's in de zorg aan bod en hebben de SEL's de mogelijkheid om hierover te reflecteren. Een aantal terugkerende onderwerpen zijn de sociale kaart, het multidisciplinair overleg of elektronische zorg. Een meerderheid van de lokale actoren ziet de waarde in van deze overlegmomenten (zie grafiek 3). De coördinator van SEL Gent geeft aan: *“Dit is belangrijk om op de radar te blijven en de belangen te verdedigen van het SEL.”*



Grafiek 3 - Antwoorden op stelling 7 (overleg tussen SEL en minister is een praatbarak)

De grafiek toont aan dat het merendeel van de respondenten niet akkoord gaat met de uitspraak. We stellen dit zowel vast in SEL Gent, SEL Kempen en SEL Zuid-West-Vlaanderen. Een aantal respondenten spreken zich niet uit over het belang van het overleg. Dit komt omdat het veelal enkel de coördinator en de voorzitter het SEL op het overleg vertegenwoordigen en dat een aantal lokale partners bijgevolg geen duidelijk zicht hebben op de waarde van het overleg.

Hoewel respondenten over het algemeen positief staan tegenover het overleg, zijn ze veelal sceptisch over de mogelijke invloed die de lokale netwerken kunnen uitoefenen in het 'verlenen van advies' als onderdeel van opdracht 8 van het uitvoeringsbesluit.

De voorzitter van SEL Zuid-West-Vlaanderen merkt op: *“Luisteren wel. Maar er iets mee doen, dat is iets anders. Daar twijfel ik aan. Luisteren naar ons is eerder een alibi creëren.”* Een van de partners uit SEL Gent geeft aan: *“Ik ben ooit eens vanuit de SEL mee gegaan naar minister Vandeurzen maar of dat veel gewicht in de schaal legt betwijfel ik omdat ik denk dat veel organisaties of koepelorganisaties misschien wel wat meer gewicht in de schaal kunnen leggen dan de SEL. Ik denk niet dat de SEL zwaar weegt”* (SvhG). Deze uitspraak bevestigt de eerdere vaststelling over het belang van de toegangskanalen van de individuele partners.

Een derde toegangskanaal van het SEL tot de Vlaamse overheid is via de afvaardiging in het Samenwerkingsplatform Eerstelijnsgezondheidszorg. De oprichting van het platform vloeit voort uit de conferentie eerstelijnsgezondheidszorg eind 2010. Het Besluit van de Vlaamse regering van 9 september 2011 tot oprichting van het samenwerkingsplatform eerstelijnsgezondheidszorg regelt de samenstelling en de bevoegdheden van het orgaan. Een van de doelstellingen van het platform bestaat uit ‘advies verlenen en informatie verstrekken aan de minister over beleidsvoorstellen met betrekking tot de eerstelijnsgezondheidszorg’ (Art. 3, 1°). Het platform telt 74 leden (waarvan 38 effectieve leden en 35 plaatsvervangende leden) en is samengesteld uit een vertegenwoordiging van de verschillende relevante actoren, zowel vanuit gezondheid als vanuit welzijn (Art. 4). Het voorzitterschap wordt waargenomen door de leidend ambtenaar van het agentschap Zorg en Gezondheid.

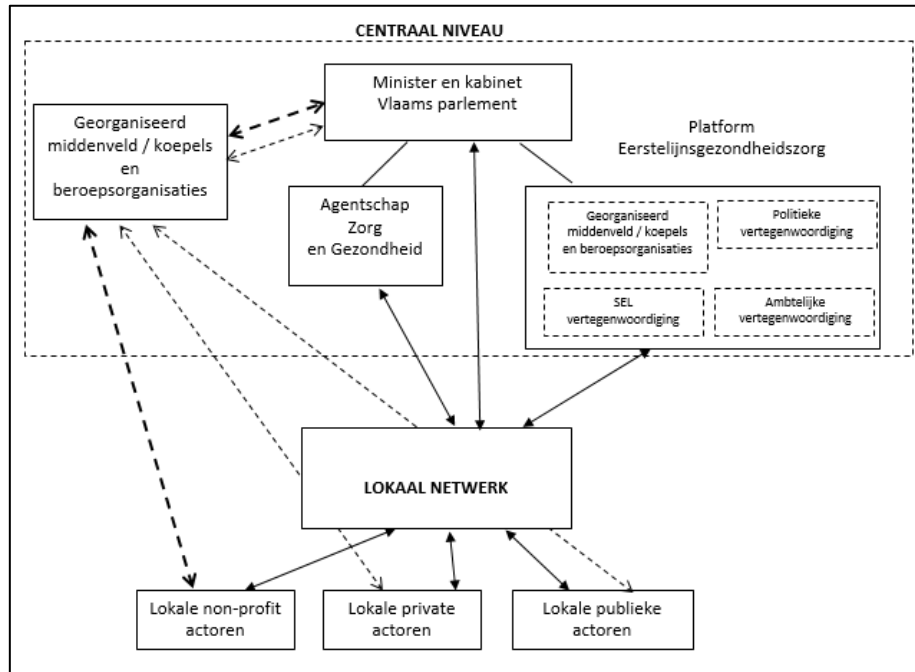
De SEL's hebben twee vertegenwoordigers in het platform (waaronder de coördinator van SEL Zuid-West-Vlaanderen). De vertegenwoordigers worden aangeduid vanuit het voorzittersoverleg. De afgevaardigden krijgen een mandaat om in naam van alle SEL's bepaalde standpunten mee te delen op het platform. Agendapunten die het SEL aanbelangen, zoals de staatshervorming, worden echter op voorhand besproken in het voorzittersoverleg. De meerwaarde van deelname aan het platform bestaat er volgens de coördinator van SEL Zuid-West-Vlaanderen vooral in dat het lokale netwerk op deze manier op de kaart wordt gezet. Van een echte overleg- en adviesfunctie is er volgens deze respondent echter geen sprake. *“Je hebt niet veel te zeggen over zaken die voor Vlaanderen al vast liggen.”* Volgens deze persoon fungeert het platform in de praktijk voornamelijk als doorgeefluik tussen de sectoren en de Vlaamse overheid. De SEL vertegenwoordiger merkt bovendien vaak grote verdeeldheid in het platform. Dit wordt volgens deze respondent versterkt door het feit dat de afgevaardigden vanuit de verschillende sectoren dikwijls in naam van de eigen organisatie spreken en niet het standpunt van hun discipline verkondigen. Tot slot merkt de respondent een verschil tussen de verhoudingen in het platform en deze in het bestuur van een lokale SEL, waarbij de belangentegenstellingen zich op het lokale niveau vaak minder scherp stellen dan op het centrale beleidsniveau.

f. Toegangskanalen van de individuele partners tot het centrale beleidsniveau wegen op de toegang van het lokale netwerk

Wanneer we de invloedkanalen van het lokale netwerk afzetten tegen deze van de individuele partners van het netwerk, stellen we vast dat de individuele partners – via hun belangenorganisatie of koepel of via rechtstreekse contacten tussen de organisatie en de politieke overheid – een grotere toegang kennen tot het centrale beleidsniveau dan het lokale netwerk. De positie van het lokale netwerk in de beleidsvorming rond de eerstelijnsgezondheidszorg is hieraan ondergeschikt. Volgend citaat bevestigt deze vaststelling: *“Elke organisatie heeft een apart kanaal naar de overheid. Die kanalen worden eerst gebruikt” (CM, Zuid-West-Vlaanderen).*

Daarnaast zijn de machtskanalen van bepaalde partners sterker uitgebouwd dan deze van anderen. De ongelijke toegang van het middenveld tot het centrale beleidsniveau is voornamelijk te verklaren vanuit een historisch perspectief en een context van verzuiling in Vlaanderen. De macht van de zuilgebonden organisaties hangt samen met de sterkte van hun politieke vertegenwoordiging in de regering en het parlement. De voorzitter van SEL Gent stelt hierover: *“Iedereen heeft het verderfelijke gevoel dat de minister nog altijd toelaat dat er een ander parcours wordt gelopen door de grote organisaties. En dat zijn altijd de mutualiteiten. Omdat we zagezegd de mutualiteiten nodig hebben en zolang iedereen dat denkt blijven we met een dubbel circuit. Dat is iets wat ons voortdurend stoort. En zij zeggen dat is niet waar, maar waarom lobbyen ze dan voortdurend achter onze rug naar andere dingen? Waarom is het intermutualistisch college overal in betrokken? De SEL’s zitten daar toch niet in? Waarom jullie dan wel?”* We nuanceren deze stelling in het licht van de eerdere reactie hierop door de regionale directeurs van de CM.

Figuur 12 stelt de centraal – lokale relaties schematisch voor. De volle pijlen tonen de relaties tussen het lokale netwerk en de centrale overheid. De onderbroken lijnen reflecteren de rechtstreekste toegang van lokale actoren tot de overheid. Deze lijnen worden dikker voorgesteld, gezien de rechtstreekse toegangskanalen volgens de lokale partners meer impact hebben én de voorkeur verdienen tegenover de kanalen die via het lokale netwerk bestaan.



Figuur 12 - Schematische voorstelling van centraal – lokale relaties in de SEL case

4.2.1.2 Technisch - instrumenteel kader

Het tweede onderdeel in de analyse van de centrale sturings- en beïnvloedingsrelaties beschouwt de technisch – instrumentele sturingsrelatie tussen de centrale overheid en het lokale netwerk. We nemen het analysekader van Bell en Hindmoor (2009) hiervoor als uitgangspunt. Tabel 22 geeft voor elke component een overzicht van de formele bepalingen. Daarna bespreken we de feitelijke doorwerking van de sturingsvariabelen. We peilen hierbij voornamelijk naar de visie van de lokale partners over de regelgevende voorwaarden en de opstelling van de politieke en de administratieve overheid. De impact van de sturingskeuzes op de lokale verhoudingen, komt aan bod in punt 4.3 (horizontale component).

Zoals gemotiveerd in het conceptueel hoofdstuk focussen we voornamelijk op de invulling van de variabelen regulering, effectiviteit en financiering en dit omwille van onze focus op de relatie tussen centrale sturing, lokale dynamiek en netwerkprestaties. De componenten verantwoording, democratisch gehalte en legitimiteit worden daarom minder diepgaand behandeld.

COMPONENT	TOELICHTING	CASE SEL
Regulering	Het uitzetten van de basisregels voor het netwerk (speelruimte, verwachtingen, samenstelling, ...)	Het Decreet betreffende de eerstelijnsgezondheidszorg en de samenwerking tussen de zorgaanbieders van 3 maart 2004 bepaalt de basisregels voor de oprichting en erkenning van samenwerkingsinitiatieven eerstelijnsgezondheidszorg in Vlaanderen. Het Besluit van de Vlaamse Regering van 19 december 2008 bepaalt de uitvoeringsmodaliteiten (opdrachten, taken, samenstelling, werkgebied, erkenningsnormen en subsidiëringsvoorwaarden).
Effectiviteit	Monitoren van de prestaties van het netwerk en zo nodig bijsturen	De registratiegegevens over de uitvoering van de opdrachten en de taken worden uiterlijk tegen 31 maart van het jaar dat volgt op het werkingsjaar in kwestie, bezorgd aan het agentschap Zorg en Gezondheid (Besluit, Art. 28).
Financiering	Het toewijzen van middelen aan het netwerk (subsidies, expertise, informatie, ...)	Hoofdstuk VIII van het uitvoeringsbesluit bepaalt de subsidiëringsvoorwaarden van het lokale netwerk. De basissubsidie voor een SEL bedraagt 60.000 euro per werkingsjaar, vermeerderd met 0.20 euro per inwoner van het werkgebied van een SEL (Besluit, Art. 20). De subsidies kunnen enkel worden aangewend voor het uitvoeren van de opdrachten (Eerstelijnsdecreet, Art. 19).
Democratisch gehalte	Bewaken van de democratische kwaliteit, o.a. door het toezien op de besluitvorming en de in- en uitsluiting van actoren	Art. 12 van het decreet bepaalt de regels m.b.t. de samenstelling van een SEL. § 2 bepaalt de categorieën van zorgaanbieders die verplicht deel moeten uitmaken van het SEL. § 3 stelt dat per categorie minstens de helft van de georganiseerde zorg uit de regio moet vertegenwoordigd zijn. Art. 8, 9° van het besluit bepaalt dat het (onder)voorzitterschap moet opgenomen worden door een huisarts.
Verantwoording	De overheid blijft eindverantwoordelijke t.o.v.	Het agentschap Zorg en Gezondheid wordt belast met het toezicht op

	de burger en controleert het reilen en zeilen van het netwerk	een SEL. Dit gebeurt via jaarlijkse controle van een activiteitenverslag en een financieel verslag (Besluit, Art. 10). Om het toezicht uit te oefenen kan het agentschap 1° indien nodig, aanvullende gegevens aan een SEL vragen; 2° bij een SEL [...] een inspectie laten verrichten door het Agentschap Zorginspectie [...] (Besluit, Art. 30).
Legitimiteit	Toezien op de transparantie en verloop van het proces	Om erkend te kunnen blijven, moet een SEL voldoen aan de erkenningsvoorwaarden; elke wijziging van de statuten onmiddellijk meedelen aan het agentschap; de opdrachten en taken uitvoeren en registreren; een jaarverslag en een financieel verslag indienen (Besluit, Art. 10). Indien een SEL niet meer voldoet aan de voorwaarden voor erkenning zoals bepaald in artikel 10, kan de erkenning geschorst of ingetrokken worden (Besluit, Art. 14 en 15).

Tabel 22 - Het analysekader van Bell en Hindmoor toegepast op het lokale netwerk SEL

a. Regulering

De eerste component bespreekt de centraal – decentrale bevoegdheidsverdeling ten aanzien van het lokale netwerk. In haar decreet betreffende de eerstelijnsgezondheidszorg en de samenwerking tussen de zorgaanbieders van 3 maart 2004 zet de Vlaamse regering de basismodaliteiten voor de oprichting en erkenning van de samenwerkingsinitiatieven eerstelijnsgezondheidszorg in Vlaanderen uit. Het Besluit van de Vlaamse Regering van 19 december 2008 bepaalt de uitvoeringsmodaliteiten.

De regelgeving voorziet enerzijds in een aantal bindende normen inzake de opdrachten, taken, samenstelling, werkgebied, erkenningsnormen en subsidiëeringsvoorwaarden. Tabel 23 plaatst de voornaamste verschillen in de regelgevende voorwaarden van het voormalige SIT en het huidige SEL naast elkaar. Het opgelegde karakter van het SEL staat hierbij in contrast met de vrijwillige samenwerking in het SIT.

	Samenwerkingsinitiatieven inzake Thuiszorg (SIT)	Samenwerkingsinitiatieven Eerstelijnsgezondheidszorg (SEL)
Regelgeving	- Besluit van de Vlaamse regering van 21 december 1990	- Decreet van 3 maart 2004 betreffende de eerstelijnsgezondheidszorg en de samenwerking tussen de zorgaanbieders - Besluit van de Vlaamse regering van 19 december 2008
Werkgebied	- Vrij te kiezen binnen een regio die ten minste 25.000 inwoners telt	- Werkgebied is geënt op de regionale stad zoals bepaald in het Zorgregiodecreet van 23 mei 2003
Samenstelling	- 4 categorieën verplichte leden (erkende teams voor thuisverpleging; vertegenwoordigers van huisartsenkringen; erkende diensten voor gezins- en bejaardenhulp; erkende centra voor algemeen welzijnswerk in het kader van de ziekenfondsen)	- 7 categorieën verplichte leden (huisartsen; diensten voor gezinszorg; lokale dienstencentra (LDC); OCMW 's; rusthuizen; verpleegkundigen en vroedvrouwen; ziekenfondsen voor maatschappelijk werk en woonondersteuning)

Organisatie vorm	- Rechtspersoon zonder winstoogmerk	- Vzw structuur
Opdrachten	- 7 opdrachten bepaald in art. 9 van het Besluit	- 12 taken vastgelegd in art. 10 van het decreet en geconcretiseerd in art. 4 van het besluit
Erkenningsvoorwaarden	- Erkenningsvoorwaarden opgesomd in art. 7 en 8 van het Besluit - Erkenningsperiode voor maximaal vier jaar	- Erkenningsvoorwaarden opgesomd in art. 8 van het Besluit - Erkenningsperiode voor maximaal zes jaar
Subsidiëring	- Op basis van het aantal jaarlijks ingediende zorgplannen (met een max. van 3 zorgplannen per 1.000 inwoners)	- Een vaste subsidie aangevuld met een variabel deel afhankelijk van het aantal inwoners
Toezicht	- Jaarlijks toesturen van activiteitenverslag en financieel verslag aan de Gemeenschapsminister	- Jaarlijkse controle van het jaarverslag en financieel verslag door het Agentschap

Tabel 23 - Vergelijking van de regelgevende voorwaarden van SIT en SEL

De vergelijkingstabel toont aan dat de regelgevende voorwaarden voor de SEL's op een aantal vlakken strenger zijn dan voor de vroegere SIT's. De drie voornaamste wijzingen betreffen de opgelegde schaal, de uitbreiding van het aantal verplichte partners en de gewijzigde financieringsvoorwaarden van het lokale netwerk. We gaan dieper in op de impact van deze veranderingen op de lokale verhoudingen in punt 4.3.

De Vlaamse overheid voorziet anderzijds ook in een aantal lokale vrijheidsgraden. *“Er worden een aantal kapstokken meegegeven vanuit de overheid, maar veel zaken worden ook niet ingevuld” (WZC, Zuid-West-Vlaanderen)*. De lokale vrijheid betreft in eerste instantie de operationele vertaling van de opgelegde taken. Daarnaast heeft hebben de lokale partners de mogelijkheid voor het maken van enkele institutionele keuzes op niveau van het netwerk, zoals de verdeling van mandaten in de bestuursorganen, het aanstellen van een huisarts als voorzitter of ondervoorzitter en het oprichten van deelwerkingen (zie infra).

De lokale partners kijken met gemengde gevoelens naar de lokale speelruimte. Enerzijds vinden de partners het goed dat de overheid de samenwerking niet tot in detail regelt. Een partner uit de Kempen geeft aan: *“Ik vind dat er wel wat couleur locale mag zijn” (Familiehulp)*. Aan de andere kant leiden de vrijheidsgraden tot discussies tussen de partners omdat de mening over de vertaling ervan, verschilt (zie

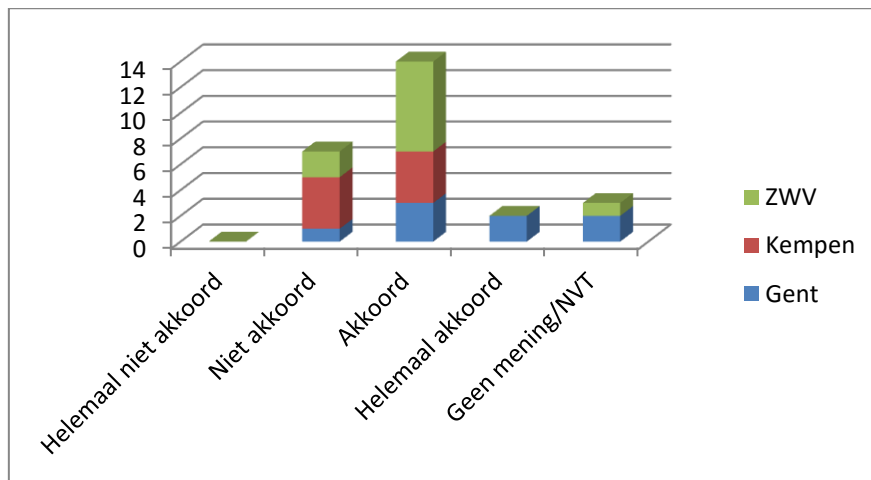
infra). Een van de partners van SEL Zuid-West-Vlaanderen vat dit spanningsveld als volgt samen: *“Alles opleggen van bovenaf is niet goed want dan krijg je een stalinistische dictatuur. Het schept anderzijds wel duidelijkheid als er regels zijn van bovenaf”* (WZC). Ook de administratie wijst op een moeilijk evenwicht in de mate van sturing. *“Regel je niets dan is het werkveld niet tevreden dat je het niet regelt, regel je het wel dan krijg je soms de commentaar dat ze geen vrijheid hebben. Dus dat is een continu zoeken en aftasten en dat is niet zo eenvoudig.”*

Volgens het agentschap is het een bewuste keuze van de overheid om niet regulerend op te treden in bepaalde situaties. *“De minister is van oordeel dat je soms aan de basis zaken moet doen laten groeien eer je als minister ingrijpt en bepaalt van het moet zus of zo zijn.”* De lokale actoren stellen echter de efficiëntie hiervan in vraag. *“Dat zie je dikwijls, men geeft beperkte richtlijnen en laat de basis aan de slag gaan en daarna zeggen ze we willen dat je het zus of zo doet, maar je hebt zelf wel al een hele weg afgelegd. Ik vind dat zeer frustrerend. Want dat kost zeer veel tijd”* (Bond Moyson, Gent). De voorzitter van SEL Zuid-West-Vlaanderen geeft aan: *“Misschien had de Vlaamse overheid niet van in het begin aan de SEL moeten vragen om het warme water uit te vinden.”* Een aantal partners zijn zelfs van mening de overheid dit argument aangrijpt in situaties waarin ze geen beslissing wil of durft nemen. *“Ik heb soms de indruk dat de overheid haar verantwoordelijkheid afschuift aan de basis met zagezegd de reden we willen inspraak geven aan het werkveld. En dat vind ik niet correct”* (Bond Moyson, Gent).

b. Effectiviteit

Sturing op effectiviteit heeft betrekking op het monitoren van de prestaties van het netwerk door de overheid, in dit geval door het Agentschap Zorg en Gezondheid. De administratie controleert aan de hand van het jaarverslag in welke mate een SEL de opgelegde taken implementeert. Het overzicht wordt opgemaakt in een Excel sjabloon dat door het agentschap aangereikt wordt. Volgens de coördinatoren betreft de controle in de praktijk voornamelijk een kwantitatieve outputmeting. Enkele voorbeelden zijn de opgave van het aantal jaarlijks georganiseerde vormingen, het aantal overlegmomenten met ziekenhuizen of het aantal georganiseerde MDO's. Volgens de coördinatoren geeft deze manier van rapporteren een te beperkt beeld van de werking. De coördinator van SEL Zuid-West-Vlaanderen geeft aan: *“Met dat jaarverslag heb ik zoiets van, ik kan daar mijn ei niet in kwijt.”* Ook een aantal lokale partners delen deze mening. De secretaris van SEL Kempen stelt: *“Ik vind dat ze vooral niet stimulerend zijn en dat ze datgene wat controleerbaar is, controleren. Maar veel zaken zijn niet te controleren en daar heeft men dan geen oog voor.”* De respondent wijst in deze uitspraak naar de resultaten van het netwerk buitenom de 12 opgelegde taken (zie infra).

De lokale actoren ervaren daarnaast weinig respons op het jaarverslag. De voorzitter van SEL Zuid-West-Vlaanderen stelt: *“Er moet een jaarverslag zijn. Ik vraag me soms af of iemand dit leest. Soms komen daar wel vragen over. Er is nog nooit van bovenaf een dictaat gekomen met opmerkingen.”* Een van de coördinatoren geeft aan: *“Wij hebben dit jaar [2013] nog altijd geen feedback gekregen op 2012. Begin dit jaar hebben we wel feedback gekregen op 2011.”* Een meerderheid van de lokale partners beschouwt de controle op het jaarverslag dan ook als een formaliteit (grafiek 4).



Grafiek 4 - Antwoorden op stelling 5 (controle jaarverslag als formaliteit)

Volgens het agentschap ligt de oorzaak hiervan deels bij de beperkte personeelscapaciteit en de extra werkdruk omwille van de toekomstige staatshervorming. Anderzijds stelt het agentschap dat zij niet de mogelijkheid hebben om aan prestatiemeting te doen, gezien in de regelgeving geen concrete indicatoren of outputs opgenomen zijn om de beoordeling op te baseren. *“Hoe wordt de analyse nu gedaan? Per opdracht wordt er gekeken hoe dat gebeurt en vergelijken we de SEL's onderling en zien we wel verschillen en zien we wat er gebeurt voor elke activiteit. Als een SEL bijvoorbeeld voor al die twaalf activiteiten vrij matig naar voor komt dat is voor ons een reden om te zeggen dat een werking niet zo goed is. Wat gebeurt er dan? Dan wordt er gezegd naar de SEL toe dat ze dat moeten opvolgen”* (beleidsmedewerker Agentschap Zorgen Gezondheid, 2013). Voor de coördinatoren lijkt de controle van de jaarverslagen hierdoor soms wat willekeurig. *“Ik heb de indruk dat het meer nakijken is of er voldoende gedaan is dan heel streng met de vinger te wijzen van jullie moeten dit en dat doen”* (coördinator SEL Gent). We stellen dan ook grote verschillen vast in de mate waarin de netwerken aan de opgelegde

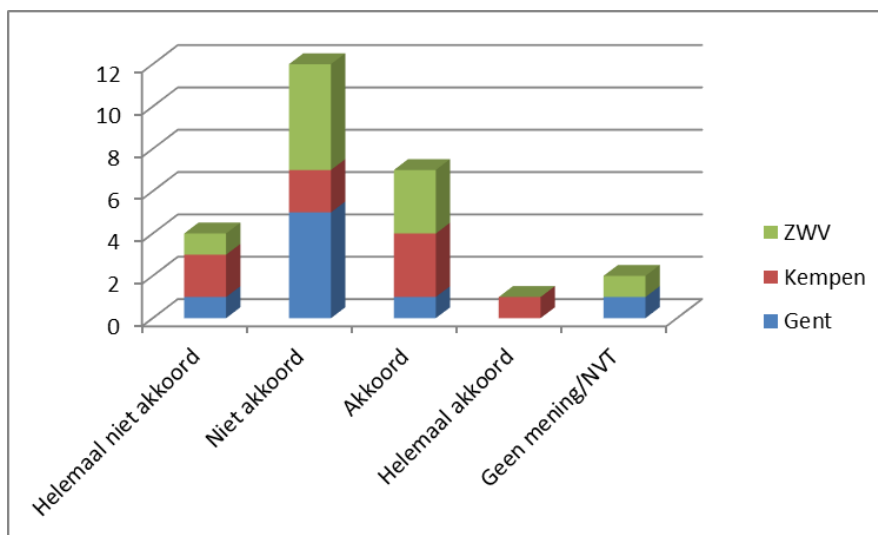
doelstellingen tegemoet komen. We gaan hier dieper op in bij het bespreken van de netwerkprestaties in punt 4.3.4.

Een meerderheid van de lokale partners is bovendien van mening dat de beperkte opvolging een uiting is van een gebrek aan interesse voor de lokale samenwerking. Een partner uit SEL Zuid-West-Vlaanderen geeft aan: *“Ik verwacht meer duidelijkheid en ondersteuning. Voor een goede werking van het SEL moet er duidelijkheid zijn over de opdracht en moeten er ook middelen ter beschikking zijn”* (WZC, Zuid-West-Vlaanderen).

c. Financiering

De werking van de Samenwerkingsinitiatieven Eerstelijnsgezondheidszorg wordt volledig gefinancierd door de centrale overheid en de lokale partners leveren geen financiële bijdrage aan het netwerk. De jaarlijkse subsidie bestaat uit een vast deel en een variabel deel, afhankelijk van het aantal inwoners in de zorgregio. De regelgever laat het vervolgens aan de lokale partners over om het budget te verdelen over de verschillende opdrachten (Decreet, Art. 19). In het volgende onderdeel gaan we in op de invloed van deze bepaling op de lokale verhoudingen.

Stelling 2 uit de vragenlijst peilt naar de meningen van de partners over de hoogte van de subsidies. De stelling luidt: ‘de Vlaamse overheid geeft mijn SEL voldoende subsidies om de opgelegde taken uit te voeren.’ Grafiek 5 geeft de antwoorden visueel weer.



Grafiek 5 - Antwoorden op stelling 2 (voldoende subsidies voor het SEL)

De grafiek toont aan dat de partners van SEL Kempen iets positiever staan tegenover de hoogte van de toegekende subsidies dan de actoren uit de andere regio's. De verklaring hiervoor ligt volgens de coördinator in het feit dat SEL Kempen het personeelsbeheer en het financieel beheer van het netwerk uitbesteedt aan Welzijnszorg Kempen (de koepelorganisatie van alle OCMW's binnen de zorgregio), tegen een niet-marktconforme vergoeding. Deze regeling laat toe om de jaarlijkse kosten voor ondersteunende diensten te drukken waardoor er meer geld beschikbaar is voor het uitvoeren van de opdrachten.

d. Verantwoording

De Vlaamse overheid draagt als oprichtende en toezichhoudende overheid de eindverantwoordelijkheid voor de werking van het netwerk. Het verantwoordingsaspect krijgt een extra dimensie omdat de lokale netwerken volledig gefinancierd worden door de centrale overheid en dus in casu met belastinggeld van de burger.

Het SEL-uitvoeringsbesluit belast de ambtenaren van het agentschap Zorg en Gezondheid met het toezicht op de SEL's (Art. 20). Het agentschap controleert de werking van een SEL aan de hand van het jaarlijks ingediende financieel verslag en het jaarverslag. De controle beperkt zich in de praktijk voornamelijk tot aspecten die in de regelgeving opgenomen zijn. Concreet betekent dit met name een toezicht op de naleving van de erkenningsvoorwaarden. Het decreet geeft aan het agentschap Zorg en Gezondheid de bevoegdheid om de erkenning van SEL's die niet voldoen aan de voorwaarden, te schorsen of in te trekken. Het agentschap heeft tot hiertoe nog niet gebruik gemaakt van deze optie.

De netwerkcoördinatoren hebben echter het gevoel dat de Vlaamse overheid geen goed zicht heeft op de eigenlijke werking. De coördinator van SEL Gent geeft aan: *"Ik denk dat bij die mensen het overzicht of de betrokkenheid soms ook minder is en dat het vooral gaat om toekijken."* In een reactie hierop stelt de administratie: *"Als wij geen zicht zouden hebben ligt dat een stuk aan hen. Het is aan u als gesubsidieerde sector om u te verkopen en dat uw sponsor weet waar je mee bezig bent"* (Beleidsmedewerker Agentschap Z&G, 2014).

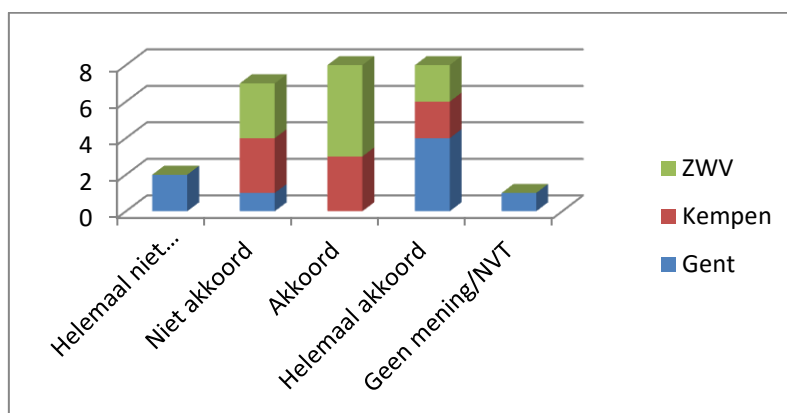
Als onderdeel van haar toezichhoudende functie kan het agentschap een inspectie ter plaatse laten verrichten door het agentschap Zorginspectie (ibid. Art. 30). In de periode van het SIT voerde het agentschap Zorg en Gezondheid deze inspecties zelf uit. Het ging hierbij voornamelijk om een controle van de ingediende zorgenplannen. Hoewel de partners geen voorstander waren van deze controle betreuren ze het feit dat de rechtstreeks aansturende overheid nu niet meer ter plaatse komt. De

coördinator van SEL Zuid-West-Vlaanderen reageert: *“We zagen ze toen tenminste nog eens.”* Wel is op verzoek van een aantal SEL's recentelijk de idee gelanceerd om een werkbezoek te organiseren, waarbij ambtenaren uitgenodigd worden om te zien en te luisteren welke behoeften er leven in een regio of in een provincie. Het agentschap is het voorstel genegen maar beklemtoont opnieuw dat de beperkte personeelsbezetting niet toelaat om elk netwerk afzonderlijk te bezoeken.

e. Democratisch gehalte

Een vijfde strategie waardoor de toezichthoudende overheid netwerken kan sturen, is door in te grijpen op het besluitvormingsproces in het netwerk. Hierbij spelen volgens Bell en Hindmoor voornamelijk mechanismen van in- en uitsluiting en de vraag in welke mate de overheid hierop ingrijpt, *“in order to ensure that those who make decisions are representative of the broader community and, when they are not, that decisions can be appealed and reversed”* (Bell en Hindmoor, 2009: 51). We nuanceren deze component in het licht van de beperkte beslissingsbevoegdheden van het netwerk en de rol van het SEL als overlegplatform.

In de case van de Samenwerkingsinitiatieven Eerstelijnsgezondheidszorg legt de Vlaamse overheid een aantal regels op met betrekking tot de samenstelling van het netwerk en de aanstelling van de voorzitter. De visie van de Vlaamse overheid over de verplichte vertegenwoordiging van zeven verschillende categorieën zorgaanbieders vindt steun bij de lokale partners. Deze disciplines zorgen volgens de lokale partners samen voor een ruime afspiegeling van het werkveld. Een partner uit SEL Zuid-West-Vlaanderen geeft aan: *“Ik vind dit zeker een goede zaak. Ik denk dat ze daarmee de belangrijke partners rond de tafel krijgen”* (WZC). Ook de voorziene mogelijkheid tot toevoeging van extra categorieën eerstelijnszorgaanbieders en vertegenwoordigers van mantelzorgers en vrijwilligers vindt steun bij de lokale actoren. Volgens de coördinator van SEL Kempen leidt dit tot een brede gedragenheid van het netwerk. Wel hebben de lokale partners de vrijheid om de verdeling van mandaten in de bestuursorganen in onderlinge overeenstemming vast te leggen. De regelgeving bepaalt enkel dat elke beroepscategorie minstens vertegenwoordigd moet worden door één lid. Deze speelruimte leidt in elke SEL tot een eigen verdeling. Een tweede erkenningsvoorwaarde die ingrijpt op de samenstelling van het netwerk is dat minstens de helft van de georganiseerde zorgaanbieders uit de regio moet vertegenwoordigd zijn in het SEL. Tot slot bepaalt de regelgeving dat het (onder)voorzitterschap van het netwerk moet opgenomen worden door een huisarts. Stelling 10 gaat na in hoeverre de lokale partners zich kunnen vinden in deze erkenningsvoorwaarde.



Grafiek 6 - Antwoorden op stelling 10 (huisarts als (onder)voorzitter van het SEL)

Een meerderheid van de partners vindt het goed dat de Vlaamse overheid verplicht om een huisarts als voorzitter of ondervoorzitter van het SEL aan te stellen. Twee motieven springen hierbij in het oog. Vooreerst stellen een aantal respondenten dat de kans op betrokkenheid van de huisartsen(kringen) op deze manier vergroot wordt. De participatie van huisartsen is essentieel omdat deze personen beschouwd worden als spilfiguur in de zorg. Een respondent uit SEL Gent geeft aan: *“Ik ben er wel voor, want anders zouden we er geen huisarts bij hebben en dat zou het grote gevaar zijn. Je kan geen thuiszorg regelen, organiseren zonder de aanwezigheid van de huisartsen. Dus ik ben blij dat die als spil gezien wordt anders zouden we die nooit meekrijgen”* (Bond Moyson). In tweede instantie stellen een aantal respondenten dat een persoon afkomstig van een andere beroepsdiscipline niet aanvaard zou worden als voorzitter. *“Je merkt dat er toch nog altijd zuilproblemen spelen en dan is een huisarts misschien wel een beter geplaatst persoon”* (OCMW, Kempen). Nochtans is het volgens de coördinator van SEL Zuid-West-Vlaanderen ook voor een huisarts niet steeds evident om een neutrale positie te bewaren. *“Dus dan had die zoveel verschillende petjes op vergaderingen dat dat soms moeilijk is van: hoe zit jij hier nu eigenlijk? Als voorzitter of als huisarts of...?”* De partners die geen meerwaarde zien in de verplichting hechten meer belang aan persoonlijke eigenschappen dan aan de achtergrond van de voorzitter. *“Ik denk zodra dat je iemand hebt die gemotiveerd is, vormt dat een meerwaarde. Het is niet omdat het een huisarts is dat dat een meerwaarde is voor een SEL. Het persoonlijke engagement is belangrijk”* (SvhG, Gent).

f. Legitimiteit

Het laatste element beschouwt de mate waarin de overheid ingrijpt op de eerlijkheid en transparantie van het samenwerkingsproces. Volgens de administratie is het echter

heel moeilijk om in te grijpen op de manier waarop de lokale samenwerking verloopt. *“Je kan samenwerking niet forceren, niet opleggen. Je kan dat op papier opleggen maar daarom wordt het in de praktijk niet beter.”* De overheid treedt op dit vlak dan ook niet sterk op. *“Wij kunnen wel instrumenten aangeven maar de samenwerking an sich moeten ze zelf regelen.”* Volgens de overheid hangt het draagvlak voor de samenwerking in de praktijk vooral af van de bereidheid van personen. Dit wordt ook bevestigd door de lokale partners.

4.3 Horizontale component: lokale dynamiek en netwerkprestaties

In het volgende onderdeel analyseren we de impact van de centrale sturings- en beïnvloedingsrelaties op de dynamiek en de prestaties van SEL Gent, SEL Kempen en SEL Zuid-West-Vlaanderen. In navolging van het conceptueel model ontleden we de lokale dynamiek aan de hand van drie componenten: netwerkprocessen, netwerkstructuur en netwerkevolutie.

4.3.1 Historiek en netwerkevolutie

1 januari 2010 markeert de overgang van het lokale netwerk Samenwerkingsinitiatief inzake Thuisverzorging (SIT) naar Samenwerkingsinitiatieven Eerstelijnsgezondheidszorg (SEL). De evolutie impliceert een aantal wijzigingen in de formele sturingsrelatie tussen de Vlaamse overheid en de lokale netwerken (zie supra). We bespreken achtereenvolgens de impact van de opgelegde schaal, de uitbreiding van het aantal verplichte netwerkpartners en de gewijzigde financieringsstructuur op de lokale verhoudingen.

4.3.1.1 De opgelegde schaal

De hervorming van SIT naar SEL wijzigt in eerste instantie de voorwaarden met betrekking tot het werkgebied van het lokale netwerk. Een SIT kon haar werkgebied vrij bepalen op een schaal van minstens 25.000 inwoners. Het werkgebied van een SEL moet afgestemd worden op de regionale stad zoals bepaald in het Zorgregiodecreet. Wel voorziet de regelgeving de mogelijkheid om het werkgebied op te delen in deelgebieden, ‘wanneer dit nodig blijkt om de kwaliteit van de zorgverlening te optimaliseren’ (Decreet Eerstelijnsgezondheidszorg, Art. 13).

In de regio Gent is het SEL de opvolger van het Oost-Vlaams Overleg Samenwerkingsinitiatieven inzake Thuisverzorging (OVOSIT). Het werkingsgebied van

OVOSIT strekte zich uit over de volledige schaal van de provincie Oost-Vlaanderen. Een deel van het bestuur van OVOSIT was voorstander van het behoud van een provinciale koepelstructuur ('OVOSEL') met daaronder een aantal kleinschalige werkingen. De bevoegde minister was het voorstel genegen mits alle verplichte leden van OVOSIT zich akkoord zouden verklaren. Het voorstel stuitte echter op tegenstand van de lokaal georganiseerde partners (voornamelijk OCMW's en huisartsen) die vreesden voor het wegvallen van de lokale eigenheid. Een vrees die werd ingegeven door het feit dat onder OVOSIT als koepelstructuur 27 lokale SIT werkingen actief waren. De lokale SIT werkingen werden voornamelijk bevolkt door veldwerkers, die in het kader van hun werking vaak frequente contacten onderhielden. De georganiseerde diensten zoals mutualiteiten en thuiszorgorganisaties waren de grootste pleitbezorgers voor het behoud van een provinciale koepelstructuur, omdat deze schaal meer aansloot bij de eigen werking. Volgens bepaalde respondenten speelden echter ook andere motieven mee. Uit een aantal interviews blijkt dat de mutualiteiten in het OVOSIT een grote invloed konden uitoefenen. Bij de overgang naar een nieuwe structuur trachtten deze partners de bestaande belangenstructuur zoveel mogelijk in stand houden. De voorzitter van SEL Gent geeft aan: *"Er waren een paar mensen die stelden wij willen niet meer gedirigeerd worden door de mutualiteiten. Om maar aan te geven dat in OVOSIT wel duidelijk de aansturing gebeurde door de mutualiteiten."* Uiteindelijk kwamen de toenmalige partners van OVOSIT niet tot een compromis en werden gesprekken opgestart op niveau van de zorgregio's (Gent, Sint-Niklaas en Aalst). De overgang verliep ook binnen de zorgregio Gent echter niet zonder spanningen. Op het bestuursniveau waren er discussies over het (her)verdelen van de financiële middelen en de toekenning van mandaten in de nieuwe bestuursorganen. Op het lokale niveau vreesden de lokale SIT werkingen voor hun voortbestaan en autonomie omdat de middelen van de lokale SIT's overgeheveld moesten worden naar het SEL.

Een punt waar de partners het wel vrij snel over eens waren, was om de lokale werking verder te zetten. Een van de partners geeft aan: *"SEL Gent was een gigant en het was vooral naar lokale actoren, lokale werking, dat men daar veel bedenkingen bij had van hoe kan dit werken" (Familiehulp).* Er werd een stuurgroep in het leven geroepen die een voorstel deed voor de opdeling van de zorgregio in deelgebieden, waarbij op basis van een aantal criteria op zoek werd gegaan naar natuurlijke clusters van gemeenten (vb. historiek van samenwerken, zorgstromen, natuurlijke grenzen, ..). Het voorstel van de stuurgroep leidde echter tot heel wat discussies. Een van de respondenten geeft aan: *"Er is daar tot op vandaag nog helemaal geen consensus rond. Er zijn nog gemeenten die nu bij de ene deel SEL horen maar die zich daar een vreemde eend in de bijt voelen en liever bij een andere deel SEL willen. Maar ergens moest er een lijn getrokken worden" (ibid.)* SEL Gent werkt momenteel met vijf deel-

SEL's. Er is een grote variatie in het werkgebied en het inwonersaantal van elke deel-SEL (zie tabel 24).

Deel SEL	Gent	Oost	Leie & Schelde	Meetjesland	Vlaamse Ardennen
Aantal gemeenten	4	7	7	13	14
Inwonersaantal op 1-01-2013 ²⁸	300.392	123.607	101.210	182.792	174.641

Tabel 24 - Deel SEL's binnen SEL Gent

Hoewel de deel-SEL's werden opgericht naar analogie met de vroegere lokale SIT's, verschilt hun werking op een aantal vlakken. Een eerste verschil betreft de schaalgrootte. Lokale SIT's waren vaak geënt op de schaal van één of slechts enkele gemeenten, het werkingsgebied van een deel-SEL is vaak groter. Een huisarts uit Lochristi (deel-SEL Oost) geeft aan: *"Zelfs de deel SEL is eigenlijk te grootschalig. Ik heb geen affiniteit met de hoofdverpleegkundige van het Wit-Gele kruis van Lokeren want die werkt niet met mijn patiënten en niet in mijn regio. Dus het is wat te groot geworden eigenlijk."* Een tweede verschil betreft de samenstelling. In tegenstelling tot een lokale SIT die voornamelijk bevolkt werd door veldwerkers, is een deel-SEL samengesteld uit een mix van veldwerkers en leidinggevenden. *"De mix heeft voor- en nadelen. Het nadeel is dat veldwerkers elkaar niet evenveel ontmoeten zoals vroeger. Anderzijds krijg je andersoortige gesprekken die ook hun waarde hebben"* (Familiehulp). Tot slot heeft een deel-SEL minder autonomie dan een lokale SIT. De lokale SIT's waren vrij zelfstandig en konden zelf beslissen over de opstart van of deelname aan een project. Een deel-SEL heeft deze autonomie niet. De beperkte autonomie is een gevolg van het feit dat de lokale afdelingen niet wettelijk erkend worden in het kader van artikel 13. Een deel-SEL heeft geen juridische bevoegdheden, wat betekent dat alle verantwoordelijkheid bij het bestuur van SEL Gent berust. Het bestuur van SEL Gent heeft er bij de oprichting bewust voor gekozen om geen erkenning aan te vragen voor de deel-SEL's (en hen dus niet teveel autonomie te geven). De motivatie hiervoor is voornamelijk terug te vinden in het verleden, waarbij een aantal lokale SIT's volgens bepaalde respondenten meer als praatbarak fungeerden dan dat er effectief zaken gerealiseerd werden om de kwaliteit van de thuiszorg te verbeteren. Om dit te vermijden, wil het bestuur vandaag sterker de hand houden aan de lokale werking.

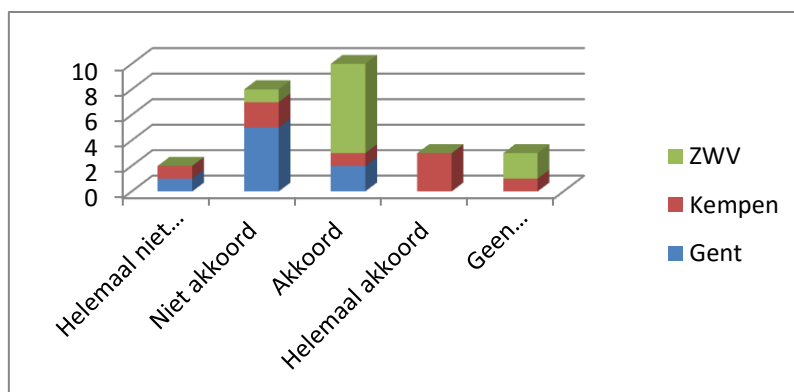
²⁸ <http://www.ibz.rn.fgov.be/index.php?id=2982&L=1>

Binnen de regio Kempen en de regio Zuid-West-Vlaanderen verliep de hervorming van SIT naar SEL volgens de partners vrij vlot. De schaal van SEL Kempen sluit geografisch volledig aan bij het werkingsgebied van het vroegere SIT Arrondissement Turnhout, wat de overgang naar de nieuwe structuur volgens de respondenten een stuk eenvoudiger maakte in vergelijking met sommige andere regio's. De overgang werd volgens de coördinator daarnaast zeer grondig voorbereid. *“Wij hebben echt alle partners daarbij betrokken, wij zijn heel transparant geweest daarin, zowel bestuurders betrokken als nieuwe personen gebriefd.”* Het werkgebied van SEL Zuid-West-Vlaanderen kende een kleine uitbreiding met drie gemeenten (Dentergem, Wervik en Wielsbeke). Voor de zorgaanbieders actief op het grondgebied van deze gemeenten was het initieel wat zoeken naar hun plaats in het nieuwe samenwerkingsverband. Los hiervan verliep de overgang naar de nieuwe structuur volgens de meeste respondenten zeer vlot. Dit is mede omdat de Lokale Steunpunten Thuiszorg (LST) zijn blijven bestaan. Een LST is actief op de schaal van één gemeente en hun ontstaan situeert zich voornamelijk in de periode van het SIT. Een LST fungeert als een informeel ontmoetingsplatform voor veldwerkers. De coördinator wijst expliciet op het belang van de LST voor de lokale werking: *“Ik denk dat dit een cruciaal verhaal blijft. Omdat de zorgverstrekkers elkaar heel lokaal onder de kerktoeren terugvinden”*. Sommige partners hebben evenwel een meer genuanceerde mening: *“Het heeft een zekere waarde. Ik zou dit niet overroepen, maar ook niet afschaffen. Het is belangrijk dat de mensen elkaar kennen in het werkveld”* (WZC). Tabel 25 plaatst de veranderingen en ervaringen m.b.t. het werkgebied in de drie SEL's naast elkaar.

	Gent	Kempen	Zuid-West-Vlaanderen
Werkgebied SIT	Provincie Oost-Vlaanderen (OVOSIT)	Arrondissement Turnhout	SIT ZWV: 12 gemeenten
Werkgebied SEL	Zorgregio Gent	Zorgregio Turnhout	Zorgregio Kortrijk
Wijziging	SEL Gent als afsplitsing van OVOSIT	/	Uitbreiding met drie gemeenten
Ervaring door de lokale partners	Negatief	Vlotte overgang	Vlotte overgang
Verklarende factoren	Verdeeldheid in bestuur OVOSIT (idee 'OVOSEL'); SEL Gent als afsplitsing van OVOSIT; Opheffen lokale SIT werkingen	Werkingsgebied geografisch ongewijzigd; Grondige voorbereiding; Creatie van breed draagvlak	Werkingsgebied licht gewijzigd; Lokale Steunpunten Thuiszorg blijven bestaan

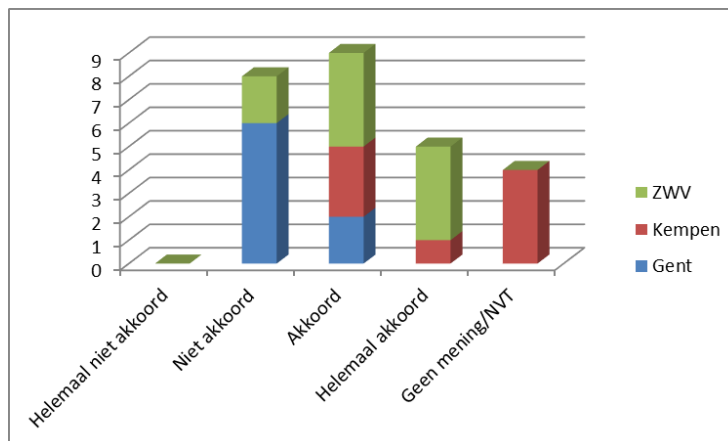
Tabel 25 - Impact van de opgelegde schaal op de lokale verhoudingen in SEL Gent, SEL Kempen en SEL Zuid-West-Vlaanderen

Stelling 4 peilt naar de mening van de respondenten over de schaalkeuze van het samenwerkingsverband. De stelling luidt: 'het enten van het werkingsgebied op de regionale stad (15 polen) in plaats van de lokale stad (60 polen), is voor mijn SEL een goede zaak geweest.' Grafiek 7 geeft een overzicht van de antwoorden. We stellen vast dat de respondenten van SEL Gent overwegend negatief staan tegenover de schaal van het samenwerkingsverband. Dit heeft voornamelijk te maken met de discussies ten tijde van de overgang van OVOSIT naar SEL. In SEL Kempen gaan de lokaal georganiseerde actoren (huisarts, OCMW en WZC) niet akkoord met de uitspraak. Een huisarts uit SEL Kempen geeft aan: "We zitten nog altijd met die zuilgebonden structuren die zeg maar voor heel de Kempen werken, waardoor de betrokkenheid bij het lokale niveau te klein is." De respondenten van SEL Zuid-West-Vlaanderen zijn overwegend positief. Dit komt zoals eerder vermeld omdat de Lokale Steunpunten Thuiszorg zijn blijven bestaan, waardoor de lokale werking kon verdergezet worden. Enkel het OCMW is van mening dat het werkgebied te groot is.



Grafiek 7 - Antwoorden op stelling 4 (enten werkingsgebied SEL op de regionale stad)

Stelling 1 gaat de standpunten na over de in de regelgeving voorziene keuze m.b.t. het oprichten van lokale afdelingen (zie grafiek 8). We merkten op dat geen enkele SEL tot hertoe gebruik gemaakt heeft van deze optie. De respondenten van SEL Gent beoordelen deze stelling grotendeels negatief in het licht van de opgerichte deel-SEL's. In SEL Kempen heeft de helft van de respondenten geen mening gezien de afwezigheid van structuren om de lokale werking uit te bouwen. De andere helft schat de mogelijkheden van het oprichten van lokale afdelingen positief in. Tot slot nemen de partners van SEL Zuid-West-Vlaanderen de Lokale Steunpunten Thuiszorg als uitgangspunt voor de overwegend positieve opvatting over de stelling.



Grafiek 8 - Antwoorden op stelling 1 (mogelijkheid tot afstemming van de werking op lokale noden via oprichting deel-SEL's)

4.3.1.2 Uitbreiding van de verplichte samenstelling

Een tweede wijziging betreft de uitbreiding van het aantal verplichte partners en bijgevolg een herverdeling van de mandaten in de bestuursorganen. Zoals reeds aangegeven waren ook op dit punt spanningen merkbaar tussen de partners van SEL Gent. Enerzijds zorgde de afsplitsing van OVOSIT ervoor dat de mandaten in het bestuur volledig opnieuw moesten ingevuld worden. Anderzijds leidden de discussies uit het verleden ertoe dat een aantal vroegere partners niet meer bereid waren om deel uit te maken van het netwerk. In de andere regio's bleven veel bestuursmandaten gelijk omdat het werkgebied weinig of niet veranderde. De partners uit SEL Kempen zijn daarnaast van mening dat het SEL een bredere afspiegeling vormt van het zorglandschap dan vroeger. *“Het landschap van de eerstelijns is veel completer dan vroeger en dat is veel beter.”* Voor de nieuwe verplichte partners was het in het begin echter zoeken naar hun plaats in het samenwerkingsverband. Een WZC uit SEL Kempen geeft aan: *“In het begin voelde ik het zo van, we moesten jullie van Vandeurzen erbij nemen. [...] Dus de voorbije jaren was het een beetje aftasten wat gaat onze plaats daarin zijn. Maar stilaan kwamen er een aantal gezamenlijke initiatieven.”* Binnen SEL Zuid-West-Vlaanderen zorgde de uitbreiding van het aantal verplichte partners volgens een van de nieuwe partners in de praktijk voor weinig verschuivingen gezien de OCMW 's, de centra voor kortverblijf en de dagverzorgingscentra gelinkt aan de woonzorgcentra al lid waren van het SIT.

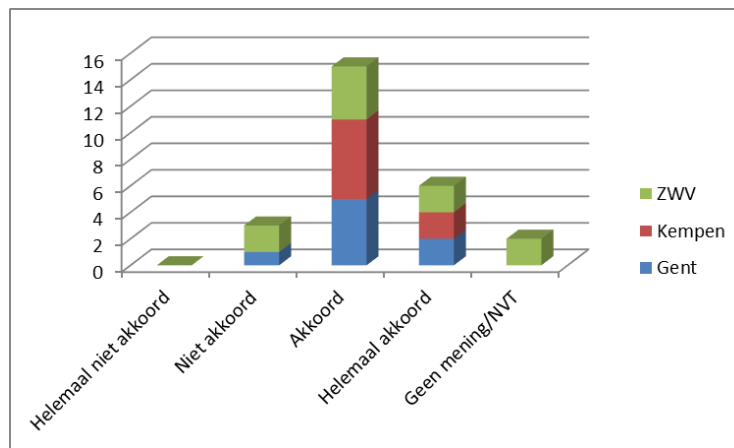
4.3.1.3 Wijziging van de financieringsvoorwaarden

De overgang van SIT naar SEL impliceert tot slot een wijziging in de financieringsvoorwaarden van het netwerk van outputfinanciering naar inputfinanciering. De herziening is volgens de administratie voornamelijk een gevolg van de nadelige effecten die bij de SIT's werden vastgesteld, waarbij er in bepaalde gevallen enkel zorgenplannen werden opgemaakt om een maximale financiering te kunnen verkrijgen (zie supra). Een CM partner stelt: *“Op de duur was dat zorgenplannen maken om te maken want dat bracht geld op.”* Daarnaast leidde dit systeem ertoe dat de subsidies in de praktijk voornamelijk terecht kwamen bij de partners die instonden voor de opmaak van de zorgenplannen, waardoor er weinig budget overbleef om andere taken op te nemen. Deze praktijk stelde zich zeer duidelijk bij SIT Turnhout, waar 73% van de subsidies bestemd was voor de vergoeding van zorgenplannen. Het grootste deel van de zorgenplannen werd geleverd door het Centrum van diensten voor Thuiszorg (een samenwerkingsverband tussen het Witgele Kruis, Familiehulp, Landelijke Thuiszorg en CM). Een van de partners stelt: *“Het SIT was naar mijn aanvoelen iets minder inhoudelijk, omdat er een heel grote focus lag op het behalen van het aantal vooropgestelde dossiers” (Familiehulp).* Met de opstart van het SEL Kempen hebben de partners een compromis bereikt om de verdeling van de geldstromen aan te passen, waarbij nog 1/3 van de reguliere subsidies in een gesloten enveloppe naar de organisatoren van het multidisciplinair overleg gaat, waardoor er meer middelen vrijkomen om aan de andere opdrachten te besteden.

Nochtans zien de partners ook in het huidige financieringssysteem een aantal bezwaren. Een eerste nadeel is het wegvallen van financiële incentives om lokale samenwerking te stimuleren. De secretaris van SEL Kempen stelt: *“Er is geen dwingend karakter meer om mensen te laten meehelpen. Of je nu hard werkt of niet je krijgt altijd je geld.”* Een tweede nadeel is dat de verantwoordelijkheid voor de verdeling van het budget volledig bij de lokale partners berust. Dit heeft bij de opstart van het SEL in elke regio opnieuw discussies teweeggebracht, omdat de verschillende partners meer of minder belang hechten aan bepaalde taken en hier dus meer of minder geld aan wil spenderen. Een partner uit SEL Gent geeft aan: *“Eigenlijk is dit een belachelijke manier van hoe men overheidsmiddelen verdeelt. Je hebt de pot en trek er uw plan mee. Daar zit weinig visie achter. De SEL heeft een aantal opdrachten om te doen, heeft daar middelen voor gekregen, en elke SEL vult dat op een andere manier in” (OCMW).* Een aantal partners zijn er voorstander van dat dat overheid wél een verdeling van de middelen over de verschillende opgelegde taken zou opleggen, omdat hier dan lokaal geen onenigheden meer over kunnen bestaan. De voorzitter van SEL Zuid-West-Vlaanderen heeft een meer genuanceerde visie: *“De overheid zei*

vanaf het begin je krijgt het geld en doe ermee wat je wilt. Dat brengt met zich mee dat je moeilijkere denkoefeningen moet maken. Op het einde van de rit zie je wel dat je het besteed hebt aan wat je wou. Meestal is het beter dan dat het wordt opgelegd.” Als gevolg van deze beleidskeuze zijn er grote verschillen te merken tussen de SEL's in de verdeling van het budget over de twaalf taken (zie infra).

Stelling 3 peilt naar een algemene appreciatie van de lokale actoren over de verandering van output- naar inputfinanciering. De stelling luidt: 'Het wijzigen van het financieringssysteem o.b.v. het aantal gerealiseerde zorgenplannen (bij SIT) naar financiering o.b.v. het aantal inwoners (bij SEL) is een goede zaak.' Grafiek 9 toont de verdeling van de antwoorden.



Grafiek 9 - Antwoorden op stelling 3 (wijziging Vlaamse financiering bij SEL van output naar input)

De grafiek toont dat een grote meerderheid van de bevroegde partners positief staat tegenover de herziening van de financieringsstructuur. In SEL Kempen zijn zelfs alle partners het eens of helemaal eens met de stelling. De vroegere wanverhouding in de verdeling van het budget (73% voor vergoeding zorgenplanning) is hiervoor de reden. Ook de CM is positief over de gewijzigde subsidieregeling (ondanks dat er nu minder geld stroomt naar hun organisatie) omdat het vorige systeem naar eigen zeggen een grote druk legde om het maximaal aantal vergoedbare zorgenplannen te behalen. Ook het merendeel van de bevroegde partners uit SEL Zuid-West-Vlaanderen is het eens. De voorzitter ziet de volgende verklaring: "En in die zin is dat een veel betere subsidiëring nu, dat we echt een vast bedrag hebben en dat je echt een aantal krijtlijnen kan gaan bepalen."

4.3.1.4 Tussentijdse reflectie netwerkevolutie

Uit de bespreking van de variabele netwerkevolutie stellen we vast dat de hervorming van SIT naar SEL in elke regio anders verlopen is. De oprichting van het SEL in 2010 werd in elke regio beïnvloed door een verleden van samenwerking of conflict tussen de partners. In de regio's Kempen en Zuid-West-Vlaanderen kon het SEL verder bouwen op een historiek van samenwerking. Hierdoor ging er bij de opstart veel minder tijd en energie verloren aan het elkaar leren kennen en het vertrouwd maken van de partners met elkaars werking (e.g. de formatiefase) en konden de partners zich vrij snel richten op de inhoudelijke werking. De voorzitter van SEL Zuid-West-Vlaanderen geeft aan: *“Er is niet veel veranderd door de overgang. Het SEL doet nu wel meer, heeft meer personeel en werkt nog performanter. Toch draaide het SIT al op een heel hoog niveau.”* In Gent waren de hervormingen groter dan in de andere regio's en moest er een volledig nieuw netwerk opgestart worden. Bovendien hebben de spanningen uit het verleden nog steeds een negatieve impact op de onderlinge verhoudingen in het SEL. We gaan hier dieper op in bij de bespreking van de procesvariabelen.

4.3.2 Netwerkstructuur

We beschouwen drie variabelen met betrekking tot de structuur van het netwerk: samenstelling, organisatiestructuur en financieringsstromen. De regelgevende voorwaarden werden reeds toegelicht in het vorige luik. In het huidige onderdeel analyseren we de doorwerking van de netwerkstructuur op de lokale verhoudingen tussen de partners. We starten met een toelichting bij de samenstelling van het netwerk.

4.3.2.1 Samenstelling

Een belangrijk onderdeel van het gemandateerde karakter van een SEL is dat de leden niet vrijwillig kiezen om tot het netwerk toe te treden, omdat ze hier voor zichzelf een meerwaarde in zien of omdat ze de nood voelen tot gezamenlijke actie, maar dat hun deelname aan het netwerk opgelegd wordt. In de case van de Samenwerkingsinitiatieven Eerstelijnsgezondheidszorg bepaalt de regelgeving zeven categorieën zorgaanbieders die verplicht deel moeten uitmaken van het netwerk: diensten voor gezinszorg, huisartsen, lokale dienstencentra, openbare centra voor maatschappelijk welzijn, rusthuizen (al dan niet met RVT bedden), verpleegkundigen en vroedvrouwen en ziekenfondsdiensten voor maatschappelijk werk en woonondersteuning. Deze zorgaanbieders vormen volgens de Vlaamse overheid samen een brede afspiegeling van het landschap van de eerstelijnszorg. Door het

verenigen van deze actoren op lokaal niveau, hoopt de overheid de dialoog en samenwerking tussen deze partners te stimuleren. Het agentschap Zorg en Gezondheid is er zich echter van bewust dat dit geen evidente opdracht is: *“Elke partner heeft zijn eigen cultuur en het zijn verschillende cultuurwerelden met elkaar laten praten, wat niet zo eenvoudig is” (Beleidsmedewerker agentschap Zorg en Gezondheid, 2013, 1).*

Van Waarden (1992) onderscheidt verschillende types actoren in netwerken, naargelang een aantal relevante eigenschappen. De auteur heeft aandacht voor de structuur van actoren, hun noden en belangen, de middelen waarover ze beschikken en hun gedrag. We beroepen ons hierop om de samenstelling van de SEL's te ontleden. We merken voorafgaand op dat het hier gaat over globale vaststellingen per beroepsgroep en dat de persoonlijke opstelling hiervan kan afwijken (zie infra).

Een eerste belangrijk element met betrekking tot de structuur van actoren, betreft het werkgebied waarop actoren actief zijn en de mate waarin dit aansluit bij de schaal van het samenwerkingsverband. We onderscheiden hierbij drie groepen. Een eerste groep wordt gevormd door de organisaties die actief zijn in heel Vlaanderen en intern gestructureerd zijn in regionale afdelingen. Een voorbeeld hiervan zijn de ziekenfondsen en de diensten voor gezinszorg of thuisverpleging. Enige uitzondering hierop is de CM in Gent. Ook CM Midden-Vlaanderen vindt het werkgebied van het SEL te groot en is van mening dat het netwerk te ver afstaat van de realiteit. Bovendien wijst de CM op de specifieke context van de regio Gent in vergelijking met andere gebieden: *“Gent is een heel apart iets. Je hebt de rest van Midden-Vlaanderen en je hebt Gent. de Grootstedelijke benadering is een aparte benadering.”* Een tweede groep zijn de actoren die de schaal van een gemeente als uitgangspunt nemen voor de eigen werking, zoals de OCMW 's of de lokale dienstencentra. De derde groep vertrekt niet vanuit een bepaalde territoriale omschrijving maar neemt de patiënt als uitgangspunt. Dit zijn bijvoorbeeld de huisartsen en de rusthuizen. Zoals eerder aan bod kwam kunnen de grote middenveldorganisaties zich vaker vinden in de schaal van het SEL omdat deze beter aansluit bij het eigen werkgebied (regionale afdeling) dan in het geval van bijvoorbeeld de huisartsen en de OCMW 's, die het samenwerkingsverband vaak te grootschalig vinden.

Een tweede onderscheid met betrekking tot de structuur is tussen leden die afgevaardigd worden door een organisatie dan wel de zelfstandige partners. De eerste groep zijn beleidsmedewerkers uit een publieke of een private organisatie die een mandaat krijgen om in het bestuur van het netwerk te zetelen. Een voorbeeld hiervan is een OCMW secretaris of een regiodirecteur van Familiehulp of de CM die zetelt in de Raad van Bestuur. Bij de partners die een private organisatie vertegenwoordigen, speelt bovendien niet enkel het mandaat vanwege de regionale afdeling een rol, maar

ook de interne verhoudingen tussen de centrale zetel van de organisatie en de decentrale afdelingen. De regionale directeur Dienstverlening van CM Zuid-West-Vlaanderen stelt bijvoorbeeld met betrekking tot zijn mutualiteit dat er op nationaal niveau een visie bestaat van welke overlegplatformen men nuttig vindt om in vertegenwoordigd te zijn, maar dat er desondanks de vrijheid is om lokaal te beslissen in welke netwerken men wil zetelen en hoe ver men daarin wil gaan. Ook rond bepaalde inhoudelijke thema's komen er soms richtlijnen vanuit de hoofdzetel en wordt er gevraagd om bepaald standpunten mee te nemen in de verschillende regionale overlegplatformen. De respondent stelt echter dat deze standpunten bepaald worden in co-creatie met de regionale directeurs, *“dus eigenlijk komt dat toch vanuit de regionale ziekenfondsen.”* Bovendien is elk regionaal ziekenfonds een autonome organisatie met eigen bestuursorganen en is er steeds de mogelijkheid om af te wijken van de nationale beleidslijnen. *“Als wij hier dan met ons directiecomité beslissen wij gaan dat niet doen dan hebben wij daar ook wel echt argumenten voor. Zijn ze dan altijd even tevreden op de Landsbond, nee, maar goed. We proberen wel zoveel mogelijk te streven naar uniformiteit van werken maar je kan dat niet altijd doen. Dat is de realiteit van het werkveld.”*

De zelfstandigen zetelen met persoonlijke titel en leggen enkel verantwoording af aan zichzelf. Het onderscheid tussen organisaties en zelfstandigen heeft ook gevolgen naar de aanwezigheid van de actoren op bestuursvergaderingen van het netwerk. De coördinatoren merken op dat de leden die een organisatie vertegenwoordigen veel vaker aanwezig zijn dan de zelfstandige partners. Een huisarts uit SEL Gent geeft de volgende verklaring: *“Wij van de huisartsen hebben niet veel tijd en je zit daar dan met mensen van de mutualiteit en ik noem dat echte vergadertijgers die niet anders doen dan vergaderen. Bij ons is dat haastig onder de middag.”*

Een derde element betreft de verschillen naargelang de noden en het belang van actoren om in het samenwerkingsverband vertegenwoordigd te zijn. Dit hangt samen met de middelen waarover actoren beschikken. De grote organisaties stellen dat zij het SEL vaak minder nodig hebben dan de zelfstandigen en de publieke diensten, omdat zij reeds kunnen rekenen op een uitgebreid netwerk en samenwerking binnen de eigen zuil. Een voorbeeld hiervan zijn de eerder vermelde Thuiszorgcentra van de Christelijke Mutualiteit. Een partner van de mutualiteiten geeft aan: *“Ik denk dat een kleine dienst er meer baat bij heeft om in dat grote geheel te kunnen meewerken. Voor een grote dienst is dat iets minder omdat je zelf al veel contacten hebt en overal bij betrokken bent”* (CM, SEL Kempen).

Tot slot is er volgens een aantal respondenten een verschil vast te stellen in het gedrag van actoren, naargelang deze een organisatie vertegenwoordigen dan wel een publieke instelling of zichzelf (zoals bij de zelfstandige partners). Volgens de

coördinator van SEL Gent worden de organisaties gemanaged als een bedrijf en zullen bijgevolg vaak strategische en financiële belangen overwegen. *“Een organisatie zoals de mutualiteiten is geen liefdadigheidsinstelling, zij willen gewoon dat het personeel betaald blijft, versus een OCMW dat een beleidsplan uitvoert en zegt kijk het belang van de patiënt primeert.”* Binnen de groep van partners die een organisatie vertegenwoordigen, is deze houding volgens de coördinator wel het sterkst voelbaar bij de beleidsmedewerkers. Veldwerkers zouden daarentegen meestal het belang van de patiënt vooropstellen. De coördinator van SEL Gent vervolgt: *“Hoe hoger je gaat hoe minder het gaat om de patiënt maar om centen.”* Een lokale partner besluit: *“Het gaat over geld en macht. Zo ziet het welzijnsveld eruit. Dat is wat ik geleerd heb in mijn bijna tien jaar werken voor de VVSG. Eigenlijk draait het om geld en macht. De cliënt staat dikwijls niet vooraan.”* In een reactie hierop stelt de regionale directeur dienstverlening van CM Zuid-West-Vlaanderen: *“Eén van de aspecten dat daarin meespeelt is dat iedereen in een overleg zeer sterk redeneert vanuit zijn eigen beleidskader en de verwachtingen waaraan we moeten voldoen volgens de overheid om onze subsidiëring te behouden.”* Deze respondent voelt aan dat deze reflex steeds sterker wordt omdat de middelen steeds minder worden. *“De financiële grenzen worden maand na maand duidelijker.”*

4.3.2.2 Organisatievorm

Artikel 8 § 4 van het decreet bepaalt dat de Samenwerkingsinitiatieven Eerstelijnsgezondheidszorg moeten beantwoorden aan een vzw structuur. De organisatievorm van het netwerk weerspiegelt hiermee het Network Administrative Organisation model van Provan en Kenis (2008). De kruitlijnen van het netwerk worden uitgezet door de bestuursorganen (algemene vergadering, raad van bestuur en dagelijks bestuur) die samengesteld zijn uit een vertegenwoordiging van de partners. Daarnaast heeft elke SEL een aantal personeelsleden in dienst die de beslissingen van het bestuur uitvoeren en de dagelijkse werking opvolgen (zie infra).

Provan en Kenis (2008) formuleren een aantal startcondities voor het bereiken van optimale netwerkprestaties in een NAO structuur. Zo is een NAO volgens de auteurs het meest aangewezen in netwerken waar een lage tot gemiddelde mate van vertrouwen heerst en waar het aantal netwerkliden gematigd tot hoog is. Daarnaast is er een zekere mate van doelconsensus vereist en is er nood aan specifieke competenties op netwerkniveau. De auteurs stellen dat de behoefte aan specifieke competenties samenhangt met de mate van taakcomplexiteit. In de volgende paragrafen zetten we deze condities af tegenover het lokale netwerk.

In netwerken met een groot aantal leden, zoals een SEL, biedt de NAO vorm volgens de auteurs het voordeel dat niet alle partners moeten betrokken worden bij de

beslissingen die genomen worden, gezien de beslissingsbevoegdheid toegewezen is aan het bestuur dat op zijn beurt samengesteld is uit een afvaardiging van de leden. De Vlaamse overheid legt geen richtlijnen op m.b.t. de samenstelling van de bestuursorganen van het SEL. Het agentschap geeft aan: *“Wij komen daarin niet tussen hoe ze dat regelen alleen hebben wij gezegd we gaan u pas erkennen als SEL als je aantoont dat je minstens de helft van uw zorgaanbieders hebt.”* Als gevolg hiervan past elk lokaal netwerk een eigen verdeling toe (zie supra). Het verdelen van de bestuursmandaten is echter geen neutraal proces. Tijdens de opstart van het SEL zijn deze keuzes onderhandeld geweest tussen de partners. Op papier heeft elke discipline een gelijk aantal stemmen maar in de praktijk zijn een aantal partners beter vertegenwoordigd dan andere. Deze vaststelling geldt met name voor de mutualiteiten, die met hun regionale dienstencentra en aanverwante zuilgebonden organisaties een gezamenlijke stem kunnen vertolken in het bestuur. Daarnaast wezen we al eerder op de afspraken die de mutualiteiten met elkaar maken over de zuilen heen. *“Als er een cruciaal onderwerp besproken wordt waar de mutualiteiten in het vizier komen, gaan wij ook als mutualiteiten intermutualistisch overleggen over hoe we ons daartegen verhouden. Zodat we niet tegen elkaar uitgespeeld worden”* (CM, SEL Kempen). De coördinator van SEL Kempen kan dit bevestigen: *“We zitten met een aantal organisaties in het bestuur die sowieso nauwer met elkaar samenwerken. Dus het kan zijn dat ze onderling al afspraken gemaakt hebben zodanig dat zij op één lijn zitten. Maar ik denk dat dat overal wel is.”* Het agentschap is van deze situatie op de hoogte maar merkt op dat de huidige regelgeving niet toelaat om hierop in te spelen. Een ambtenaar stelt: *“De gezondheidszorg is nu eenmaal gekleurd dus soms merk je dat in een bepaalde raad van bestuur een bepaalde kleur meer terugvindt. Wij ijveren dat dat zo weinig mogelijk gekleurd is en dat alle kleuren aan bod komen maar soms is dat wat minder het geval.”*

Doelconsensus heeft betrekking op de mate waarin er overeenstemming is tussen de leden over het te bereiken doel. Een van de coördinatoren merkt op: *“Velen vertrekken vanuit hun eigen dynamiek en logica.”* Het dwingende karakter van het netwerk lijkt hier opnieuw een belangrijke rol te spelen. Daar waar een vrijwillig netwerk sneller partners zal verzamelen die hetzelfde doel voor ogen hebben en elkaar hierbij nodig hebben, is dit in opgelegde netwerken vaak minder het geval (zie ook Rodriguez et.al. 2007). Daarnaast stemt de doelstelling die de installerende overheid voor ogen heeft niet noodzakelijk overeen met deze van de lokale partners. Een extra dimensie inzake doelconsensus is de mate waarin de netwerkdoelen overeen stemmen met de eigen doelen. Hier speelt het onderscheid tussen organisaties en zelfstandigen opnieuw een rol. Provan en Kenis stellen dat *“the argument has important implications for understanding network behavior, since network members must be responsive to the goals of both their employing*

organization and their network" (ibid. p 239). Volgens Provan en Kenis kent doelconsensus echter een dynamisch karakter en is het de taak van de NAO voorzitter en de medewerkers om hier actief op in te spelen, door conflicten op te lossen en maatregelen te nemen om de betrokkenheid van de leden bij het netwerk en haar doelstellingen, te verhogen. In het volgende onderdeel gaan we na of en hoe de netwerkvoorzitter en de coördinator dit trachten te realiseren in de verschillende SEL's. Ook op de mate van vertrouwen komen we later terug.

Tot slot kent de nood voor specifieke vaardigheden op netwerkniveau een interne en een externe dimensie. Het interne aspect hangt volgens de auteurs samen met de mate van onderlinge afhankelijkheid tussen de partners voor het bereiken van de doelstellingen. Een grote afhankelijkheid brengt meer nood mee aan vaardigheden die erop gericht zijn om de interactie tussen de partners te coördineren en te faciliteren. In een NAO vorm kan deze taak opgenomen worden door de medewerkers en is het niet nodig dat de leden zelf over deze skills beschikken. Gezien de grootte van het netwerk en de diversiteit van haar leden, zijn we van mening dat een NAO structuur op dit punt het meest aangewezen is. De externe dimensie heeft o.a. betrekking op de relatie tussen het netwerk en de buitenwereld. Provan en Kenis wijzen hierbij onder andere op de taak om het netwerk te beschermen tegen externe schokken, zoals wijzigingen in de regelgeving of subsidies, of de rol van lobbyen en het aantrekken van nieuwe partners en/of nieuwe middelen. Volgens de auteurs biedt een NAO structuur het voordeel van een vast aanspreekpunt tussen het netwerk en de externe omgeving. We stelden echter eerder vast dat de relatie tussen het SEL en de Vlaamse overheid in de praktijk geconfronteerd wordt met de rechtstreekse toegangskanalen van de partners naar het centrale beleidsniveau.

4.3.3 Netwerkprocessen

We beoordelen het lokale samenwerkingsproces aan de hand van vier criteria. In eerste instantie maken we een analyse van het management en leiderschap in het netwerk. Het tweede aspect zoomt in op het vertrouwen tussen de partners. Ten derde kijken we naar de verdeling van macht en het gebruik ervan. Tot slot volgt een reflectie over de betrokkenheid van de verschillende partners.

4.3.3.1 Management en leiderschap

Diverse studies onderstrepen het belang van netwerkmanagement en leiderschap voor het bereiken van positieve netwerkresultaten (zie hoofdstuk 2). Volgens een aantal auteurs is het belang van deze functies nog groter in gemandateerde netwerken. De literatuur onderscheidt verschillende rollen en taken voor managers en leiders van netwerken. We beroepen ons op de typologie van Agranoff en McGuire

(2003) om in een eerste stap het optreden van de SEL-coördinatoren, als formeel aangestelde managers, te analyseren. In een tweede stap zoomen we in op de rol van de voorzitter, als formeel aangestelde leider van het netwerk. De voorzitter is zowel in SEL Gent, Kempen als SEL Zuid-West-Vlaanderen een huisarts.

Management

Agranoff en McGuire (ibid.) onderscheiden vier rollen voor netwerkmanagers: activeren, kaderen, mobiliseren en synthetiseren. Koppenjan en Klijn (2004) bekijken deze rollen op twee niveaus: activiteiten op procesniveau en activiteiten op institutioneel niveau. De eerste groep activiteiten grijpt in op de interacties tussen actoren, de tweede groep van activiteiten is erop gericht om de institutionele kenmerken van het netwerk te veranderen (vb. de positie van actoren, de netwerkstructuur, regels voor besluitvorming, ...). We beoordelen het optreden van de coördinatoren vooral in het licht van de eerste strategie (de procesmatige activiteiten). De institutionele keuzes op netwerkniveau (bijvoorbeeld de keuze inzake het oprichten en de positie van lokale afdelingen, het toewijzen van mandaten of de verdeling van het budget) worden door het bestuur gemaakt en komen elders aan bod.

We merken op dat de coördinator een personeelslid is in dienst van de vzw en dat deze functie betaald wordt vanuit de middelen die het netwerk jaarlijks ontvangt als erkend samenwerkingsverband door de Vlaamse overheid. Dit betekent dat de aanstelling van het personeel berust op een beslissing van het bestuur. Daarnaast houdt het bestuur toezicht op het functioneren van de coördinator. Tabel 26 geeft een overzicht van de officiële taakomschrijving van de drie coördinatoren. Daarna volgt een toelichting bij het feitelijke handelen en de vergelijking tussen Gent, Kempen en Zuid-West-Vlaanderen.

Managementrol	Managementtaken²⁹	Taakomschrijving coördinator SEL Gent	Profielchets coördinator SIT/SEL Kempen	Resultaatgebieden coördinator SEL ZWV
Kaderen	Spelregels duidelijk maken; Zorgen voor een heldere taakverdeling; Het ontwikkelen van een gedeelde visie; Het identificeren van gedeelde waarden	Toezien op een correcte toepassing van de regelgeving en besluitvorming; Maatschappelijke en politieke ontwikkelingen opvolgen en de werking hierop afstemmen	Taakafspraken maken tussen de leden en andere betrokken organisaties/ personen	Taak 5: bewaken van de wettelijke verplichtingen; Taak 3: aansturen van het personeel
Activeren	Ideeën omzetten in handelingen; Stakeholders identificeren	Ondersteunen van projectontwikkeling; Professionele netwerken ontwikkelen en onderhouden in functie van de organisatiedoelstellingen	Gemeenschappelijke initiatieven of projecten opzetten; Doorverwijzen in geval van specifieke hulpvragen	Taak 3: vertalen van strategische beleidsbeslissingen naar concrete operationele richtlijnen; Taak 1: meewerken aan de voorbereiding, uitwerking en uitvoering van beleidsplannen; Actoren samenbrengen rond projecten
Mobiliseren	Leden aan het netwerk binden;	'De coördinator coacht,	De thuiszorg	Taak1: ondersteuning en

²⁹ Dit bevat een selectie van de taken zoals opgesomd door McGuire en Silvia (2009)

	Leden motiveren om zich voor de netwerkdoelen te engageren ; Steun voor het netwerk opbouwen bij stakeholders (overheidsactoren, gemeenschap, ..)	adviseert en staat de partners binnen de samenwerking bij teneinde gemotiveerd en efficiënt teamwork te bekomen'; dynamiek-ontwikkeling; professionele netwerken ontwikkelen en onderhouden in functie van de organisatiedoelstellingen	bekendmaken en actief stimuleren ; Ondersteunen en coördineren van zorgplannen	begeleiding van overleg, projectgroepen, samenwerkingsverbanden, MDO, ..; Taak 6: externe communicatie, vervullen van een brugfunctie tussen actoren
Synthetiseren	Zorgen voor een goede informatiedeling tussen de leden; Stimuleren van onderlinge communicatie en interactie	Taak 3: dynamiek-ontwikkeling	Actief nuttige informatie verspreiden; Afspraken maken en op elkaar afstemmen van vormingsinitiatieven; Geven van vormingen	Taak 2: zorgen voor een vlotte interne communicatie en vlotte doorstroom en uitwisseling van gegevens
Beheren* (*eigen toevoeging)	Administratieve ondersteuning bieden* (*eigen toevoeging)	Coördinatie en administratieve ondersteuning (opmaken jaarverslag, vergaderverslagen en agenda van de bijeenkomsten, deelname aan vergaderingen en werkgroepen)	Bekwaam in het voeren van een administratie	Taak 7: budgetbeheer; Taak 8: personeels- en loonadministratie

Tabel 26 - Koppeling tussen managementrollen en formele taakomschrijving van de SEL-coördinatoren

De tabel toont aan dat elke netwerkcoördinator een aantal procesmatige rollen vervult en daarnaast ook instaat voor de klassieke managementtaken (administratie). Het onderzoek toont aan dat het optreden van de manager zowel bepaald wordt door persoonlijke kwaliteiten als door het mandaat dat de coördinator krijgt van het bestuur. Een beleidsmedewerker van het agentschap Zorg en Gezondheid merkt hierbij op: *“De verhouding tussen raad van bestuur en personeelslid kan ook variëren. Soms heeft die coördinator groen licht van de raad van bestuur, soms wordt die veel korter gehouden en dat maakt ook veel.”*

In SEL Gent vervult de coördinator in de praktijk voornamelijk een administratieve rol. Volgens een aantal respondenten heeft dit vooral te maken met persoonlijke kwaliteiten. *“Je verwacht ook van de coördinatoren dat die wat initiatief nemen. Zij zouden met ideeën moeten komen in plaats van alleen zorgen dat de papieren in orde zijn”* (SvhG). Volgens de voorzitter en de coördinator zelf wordt het mandaat van de coördinator door het bestuur echter vrij strak ingevuld, waardoor er weinig ruimte is voor eigen initiatief. De voorzitter geeft aan: *“De persoon die het personeel aanstuurt is iemand van gezinszorg, daarvoor was dat iemand van het OCMW en die was veel losser. Toen kon hij meer initiatief nemen. Vanaf het moment dat hij nu initiatief neemt wordt dat altijd afgeblokt in het dagelijks bestuur.”* De oorzaak hiervan ligt volgens een aantal respondenten bij de partners die ijveren voor het behoud van de status-quo. Met name de grote organisaties willen dat de bestaande verhoudingen in de uitgaven hetzelfde blijven. Indien de coördinator meer initiatief zou nemen, zou dit ook meer geld vragen (vb. voor het opstarten van projecten, het organiseren van workshops of vormingen, het installeren van werkgroepen ...). Aangezien de subsidies vrij constant blijven zou dit impliceren dat er in het budget voor andere taken gesnoeid moet worden. Dit zou voornamelijk neerkomen op een vermindering van het budget voor MDO aangezien het grootste deel van de middelen hieraan gespendeerd wordt (zie infra). *“Dus je hebt beter een coördinator die zijn werk doet binnen de lijntjes dan iemand die heel ambitieus is want er zouden verhoudingen, gelden kunnen veranderen die wel belangrijk zijn voor bepaalde partners. Dus dat is eigenlijk een dubbele agenda”* (coördinator). Volgend citaat bevestigt deze instelling: *“Natuurlijk hoe meer zich die ook in de materie verdiept dan krijgt die ook een visie en dan komt die daar nog eens bij en dan voel je in de vergadering dat hij een bepaalde visie heeft over iets en dan denk ik: nu moet je zwijgen. Dat is je plek niet”* (Familiehulp).

In SEL Kempen en SEL Zuid-West-Vlaanderen tekenen zich andere patronen af. Binnen SEL Kempen worden de administratieve taken deels uitbesteed aan Welzijnszorg Kempen, waardoor de medewerkers meer tijd hebben voor de inhoudelijke werking. Daarnaast krijgt de coördinator naar eigen zeggen van het bestuur de ruimte om te handelen en initiatief te nemen. Doorheen de jaren bouwde zij bovendien heel wat

expertise en ervaring op, waardoor de coördinator zich nu actiever kan opstellen dan in de beginperiode. Desondanks stellen we vast dat ook de coördinator van SEL Kempen weinig rollen vervult met een procesmatige focus, zoals het ontwikkelen van een gedeelde visie, het oplossen van conflicten of het opbouwen van vertrouwen. Uit de gesprekken blijkt dat deze rollen vooral opgenomen worden in samenwerking met de secretaris (tevens de voorzitter van Welzijnszorg Kempen) en de voorzitter. De coördinator geeft aan: *“Wij vormen een driedubbele tandem.”*

Ook het optreden van de coördinator van SEL Zuid-West-Vlaanderen wordt door alle bevroegde partners positief beoordeeld. Enerzijds neemt de coördinator vaak zelf het voortouw. Zo organiseerde de coördinator in 2011 uit eigen beweging een denkvond voor de bestuursleden met een visietekst voor het SEL als resultaat. Ook op andere terreinen stelt de coördinator zich actief op. Een van de respondenten geeft aan: *“Dan zie ik wel dat zij bij nieuwe werkgroepen of thema’s zelf initiatief neemt om mensen samen te brengen.”* Net zoals in de Kempen krijgt de coördinator van het bestuur daarnaast de ruimte om te handelen – zij het tot op bepaalde hoogte. De CM geeft aan dat de taak van de coördinator erop gericht moet zijn om het overleg tussen de partners te faciliteren, maar dat het niet de bedoeling is om zelf inhoudelijke beslissingen of concrete initiatieven te nemen. *“Het faciliteren van overleg en het detecteren van hiaten dat is ok voor mij. Maar als ze zelf met concrete initiatieven komen van wij gaan als SEL dit of dat doen en je mag eraan meewerken, dat vind ik echt wel een brug te ver.”*

Leiderschap

Ansell en Gash (2008) poneren dat leiderschap in netwerken er vooral op gericht moet zijn om de voortgang van het samenwerkingsproces te bewaken. Bryson en Crosby (2005) benoemen een aantal concrete kwaliteiten die hierbij van belang zijn, zoals het hebben van een duidelijke visie, het tonen van betrokkenheid, het uitstralen van autoriteit en het bezitten van relationele en politieke vaardigheden. Net als bij de manager stellen we vast dat het optreden van de voorzitter van het SEL bepaald wordt door een combinatie van persoonlijke eigenschappen en de relatie tussen de voorzitter en het bestuur.

De SEL voorzitter heeft in de eerste plaats als taak om de bestuursvergaderingen te leiden, waarbij hij ervoor zorgt dat alle punten behandeld worden en dat iedere partner aan bod kan komen. Ook nemen de voorzitters een bemiddelende rol op indien er discussies optreden tussen de partners. Volgens een van de partners van SEL Gent schuilt hierin de belangrijkste taak van de voorzitter. *“Ik denk dat die vooral moet bemiddelen en een beetje cohesie zoeken tussen de partners.”*

Respondenten zijn over het algemeen positief gestemd over de manier waarop hun voorzitter de bestuursvergaderingen leidt. Dit geldt zowel voor SEL Gent, Kempen als Zuid-West-Vlaanderen. Het leiden van de vergaderingen vereist in de eerste plaats de nodige communicatieve en organisatorische vaardigheden. Dit wordt door een aantal partners aangehaald als een zwakkere eigenschap van hun voorzitter. *“Hij is soms nogal chaotisch in ideeën en niet gestructureerd genoeg”* Een andere respondent stelt: *“Aan de andere kant missen die mensen, ik bedoel dat niet negatief, soms de skills om zo een vergadering te leiden. Je moet echt wel vooruit, je moet je agenda afwerken.”* Volgens een van de huisartsen is dit eigen aan hun beroepsdiscipline. *“Onze job is niet vergaderen.”* De voorzitters werken op dit vlak dan ook intensief samen met de coördinator. Daarnaast moet de voorzitter ook inhoudelijk voldoende op de hoogte zijn. In SEL Gent benadrukken alle respondenten dat de voorzitter een duidelijke visie heeft waar hij met het SEL naartoe wil. *“De voorzitter is een idealist en dat charmeert hem.”* Daarnaast is hij erg betrokken bij de activiteiten van het netwerk. Dit is ook zo voor de voorzitter van SEL Kempen. In SEL Zuid-West-Vlaanderen wordt het engagement van de voorzitter door enkele respondenten in vraag gesteld. Naar autoriteit en daadkracht toe stellen we vast dat de voorzitter van SEL Gent soms het gezag mist om beslissingen door te drukken. Volgens de voorzitter en de coördinator heeft dit niet zozeer te maken met persoonlijke kwaliteiten, dan wel met de macht van een aantal partners (zie infra). De coördinator geeft aan: *“Hij wordt altijd teruggefloten door de grote organisaties. Meestal blokken ze het op het dagelijks bestuur al af. Zodanig dat het niet op de raad van bestuur komt.”* In SEL Kempen en SEL Zuid-West-Vlaanderen komt deze praktijk volgens de partners zelden of niet voor.

Een andere taak van de voorzitter bestaat erin om het netwerk te vertegenwoordigen op platformen en bijeenkomsten waar het SEL een mandaat opneemt. Daar vormt hij het eerste aanspreekpunt en het gezicht van het SEL. Ook is de voorzitter een spreekbuis naar de centrale overheid en vertolkt hij de belangen van het SEL tijdens het jaarlijks overleg met de minister. De voorzitter neemt hierbij de rol op van netwerkpromotor.

Over het algemeen zijn de respondenten uit elke SEL positief gestemd over hun voorzitter. Meerdere partners beklemtonen dat het opnemen van het voorzitterschap geen eenvoudige opgave is. In Gent stelt een van de partners: *“Die mensen hebben zich geëngageerd en het is geen cadeau om dat op te nemen.”* (SvhG). Een respondent uit Zuid-West-Vlaanderen geeft aan: *“Dat vraagt een enorme tijdsinvestering voor die mensen he. Dat is niet zo evident. Chapeau voor die mensen die het doen, ik ga het zo zeggen.”*

4.3.3.2 Vertrouwen

Ansell en Gash (2008) beschouwen de graad van vertrouwen tussen de partners in het netwerk als de meest essentiële component van een samenwerkingsproces. Mayer en collega's (1995) onderscheiden een aantal kenmerken van vertrouwen. Zo is vertrouwen een relationeel begrip, waarbij het gaat om relaties tussen individuen, niet tussen organisaties. Daarnaast houdt vertrouwen een zeker risico in, omdat het gebaseerd is op verwachtingen over andere actoren, zonder de mogelijkheid om het gedrag van deze actoren te controleren of in de hand te houden. Tot slot kent vertrouwen een dynamisch karakter. Nooteboom (1996) stelt tot slot dat er verschillende soorten vertrouwen bestaan. In de volgende paragrafen reflecteren we over de verschillende dimensies van vertrouwen die van belang zijn voor een goed begrip van deze case.

Vertrouwen tussen actoren

Vertrouwen in het netwerk

In SEL Gent heerst er op het bestuursniveau weinig vertrouwen tussen de partners. Dit is deels een gevolg van de spanningen uit het verleden (zie supra, discussie 'OVOSEL') en het feit dat de partners van SEL Gent bij de opstart in 2010 niet konden verder bouwen op positieve ervaringen uit het verleden. Enkele respondenten stellen dat er sprake is van wantrouwen, anderen spreken van een 'alerte en afwachtende houding'. *"Echt vertrouwen is er nog niet. Voorlopig kijkt iedereen nog wat. Wantrouwen is mij te zwaar maar vertrouwen is het ook zeker niet"* (Familiehulp). Een concreet voorbeeld van het gebrek aan vertrouwen zijn de discussies naar aanleiding van de opmaak van een visieverklaring voor het netwerk. Het formuleren van een gezamenlijke visie bleek een moeilijke evenwichtsoefening. Een respondent verklaart: *"Dan struikelt één iemand over één woord dat een bepaalde betekenis heeft in hun context en dan wordt er naar een ander woord gezocht. Dan zijn de missie en visie op de duur niet meer zo krachtig en concreet"* (Bond Moyson). Volgens de voorzitter komt dit vooral omdat sommige bestuursleden niet het belang van de patiënt voor ogen houden maar het belang van de eigen organisatie of discipline willen bewaken. Op het niveau van de deel-SEL's zien we daarentegen wel een goede verstandhouding tussen de leden. De veldwerkers die in een deel-SEL zetelen beschouwen elkaar niet als concurrenten maar als collega's. Daarnaast kennen ze elkaar vaak al gedurende meerdere jaren (vaak al sinds de periode van de lokale SIT's).

Tot slot speelt vertrouwen in SEL Gent ook verticaal, namelijk tussen het bestuursniveau en het niveau van de deel-SEL's. We stellen vast dat er in beide richtingen weinig vertrouwen is. Enerzijds hebben de deel-SEL's weinig vertrouwen in

het bestuur. Dit is voornamelijk een gevolg van het feit dat zij bij de hervorming van SIT naar SEL hun autonomie moesten afstaan. Een bestuurslid geeft aan: *“Een project wordt niet vlug goedgekeurd. Voor hen is de raad van bestuur inderdaad een waakhond” (SvhG)*. Door deze manier van handelen is er ook weinig vertrouwen van het bestuur in de lokale afdelingen. Volgens het bestuur ligt de oorzaak hiervan in het verleden, waarbij een aantal lokale SIT's misbruik maakten van hun zelfstandigheid.

In SEL Kempen en SEL Zuid-West-Vlaanderen zijn de partners optimistischer over het onderlinge vertrouwen. Volgens de partners heerst er in de bestuursorganen een open klimaat, waarbij er naar elkaar geluisterd wordt. Het vertrouwen is in deze netwerken voornamelijk gebaseerd op de positieve ervaringen uit het verleden en een cultuur van samenwerken die kenmerkend is voor de beide regio's. Toch is het vertrouwen tussen de partners ook in deze SEL's niet onvoorwaardelijk. Een respondent uit SEL Kempen geeft aan: *“Ik denk dat er vertrouwen is maar met de nodige zin voor realiteit” (CM)*. Een lokale OCMW vertegenwoordiger verwoordt het als volgt: *“Mijn gevoel is dat het algemeen belang gaat gediend worden van het moment dat er eigen belang aanzit; als het past binnen uw eigen werking anders niet.”* In Zuid-West-Vlaanderen merkt de CM op: *“Niet iedereen laat het achterste van zijn tong zien in zo een vergadering.”*

Vertrouwen tussen types van actoren

Naast een aantal specifieke vaststellingen per regio, onderscheiden we over de lokale netwerken heen een aantal algemene patronen van vertrouwen (of het gebrek hieraan) tussen types van actoren. Zo is er sprake van een structureel en historisch gegroeid wantrouwen tussen huisartsen en ziekenfondsen. Het agentschap geeft aan: *“Ziekenfondsen en huisartsen zijn eigenlijk groepen die niet altijd even gemakkelijk met elkaar omgaan.”* Dit is volgens de huisartsen te verklaren door het feit dat zij de patiënt centraal stellen, daar waar volgens hen bij de ziekenfondsen ook vaak andere belangen spelen. De tegenstellingen tussen huisartsen en mutualiteiten zijn onderdeel van een ruimere onenigheid tussen de zelfstandige partners en de publieke organisaties versus de actoren die een private organisatie vertegenwoordigen (zie supra, de samenstelling van het netwerk).

Daarnaast merken we een hoge mate van vertrouwen tussen verschillende organisaties binnen eenzelfde zuil. Zoals reeds aan bod kwam zullen deze partners in het bestuur meestal met dezelfde stem spreken. Indien er belangen op het spel staan, wordt er zelfs over de zuilen heen een blok gevormd om zo sterker te staan tegenover de andere netwerkleden. De coördinator van SEL Gent geeft het volgende voorbeeld: *“Als jij een onafhankelijk ziekenfonds bent met een paar mensen, je vertegenwoordigt ook een beroepsdiscipline en je wilt de belangrijkste partner niet in de vingers snijden*

of de concurrentie bevorderen. Er is wel een beetje onderlinge concurrentie maar als het erop aankomt gaan ze samen één richting uit. Als dat de belangen schaadt van de grootste partner kan je jezelf meer pijn of last bezorgen dan ermee samen te werken.”

Vertrouwen als dynamisch proces

Provan en Kenis (2008: 240) stellen dat vertrouwen tussen netwerkpartners gebaseerd is op reputatie en op eerdere ervaringen inzake samenwerking. Hieruit vloeit voor dat vertrouwen kan wijzigen doorheen de tijd. Een partner van SEL Kempen bevestigt dit: *“Het vertrouwen groeit omdat we succesvolle projecten gehad hebben” (Familiehulp)*. Een partner uit het bestuur van SEL Gent geeft aan: *“In het begin stond iedereen nog verder van elkaar. Door OVOSIT was er veel wantrouwen en dat heeft een hele tijd mee gespeeld. Maar gaandeweg.. ook omdat de mensen elkaar leren kennen en dat is vaak het begin. Als de mensen elkaar leren kennen dan volgt de rest ook wel denk ik” (Familiehulp)*. De CM is minder optimistisch: *“Ik denk dat er in het verleden fouten begaan zijn maar normaal zou je mogen verwachten dat dit na een jaar of anderhalf jaar overgaat. En dan ligt het aan een aantal figuren die elkaar niet vinden.”*

Soorten vertrouwen

Nooteboom (1996) maakt een onderscheid tussen competentievertrouwen en gedragsvertrouwen. Toegepast op deze case heeft competentievertrouwen betrekking op de mate waarin de leden de aanwezigheid van de verplichte beroepscategorieën relevant vinden in het kader van de opdrachten die het SEL moet vervullen. Over het algemeen zien alle respondenten een meerwaarde in de brede samenstelling van het SEL. Het netwerk vormt op deze manier een goede afspiegeling van het werkveld. Een van de respondenten spreekt over een ‘gezond evenwicht’.

Gedragsvertrouwen peilt naar percepties over de mate van “goodwill” bij de partners. In welke mate vinden de leden dat de andere partners fair en correct handelen in het samenwerkingsverband, of met andere woorden, in welke mate plaatsen de partners het algemeen belang voorop. We stellen vast dat de mate van gedragsvertrouwen gelinkt is aan het thema dat behandeld wordt. Wanneer er onderwerpen aan bod komen waar alle partners de meerwaarde van inzien én waarbij er niet geraakt wordt aan de eigen autonomie (zoals het organiseren van vormingen) spelen de partners open kaart. Een lokale partner uit SEL Kempen merkt hierover op: *“Mijn gevoel is dat het algemeen belang gaat gediend worden van het moment dat er eigen belang aanzit. Als het past binnen de eigen werking en anders niet” (OCMW)*.

Wanneer er echter zaken behandeld worden die raken aan de eigen (financiële) belangen, vinden de partners elkaar vaak minder oprecht. Een concreet voorbeeld hiervan betreft de vergoedingen voor de organisatie van het MDO (een van de opgelegde taken van het netwerk) en hiermee samenhangend het totale aandeel van het budget bestemd voor de opdrachten rond het MDO.³⁰ SEL Zuid-West-Vlaanderen reserveert 10% van haar budget voor de vergoeding van het overleg. Dit aandeel loopt op tot 33% in SEL Kempen en 49% in SEL Gent. Daarnaast zijn er grote verschillen vast te stellen in de concrete vergoeding die wordt toegekend aan de overlegorganisator. SEL Zuid-West-Vlaanderen geeft een vergoeding van 40 euro aan de overlegorganisator. In SEL Gent bedraagt dit 120 euro en in SEL Kempen ontvangt de organisator 200 euro per overleg.

Het bepalen van de hoogte van de vergoeding heeft in elke SEL heel wat discussies teweeggebracht. Met name de mutualiteiten waren voorstander van een ‘billijke vergoeding’. De andere SEL partners vonden het voorstel van de ziekenfondsen echter veel te hoog. De voorzitter van SEL Kempen geeft aan: *“Ook dat is voer van grote onderhandelingen geweest, want de eerste vraag was 500 euro. Echt exuberant. 200 euro is een aanvaardbaar compromis hoewel ik het nog veel vind.”* De mutualiteiten rechtvaardigen hun opstelling met de reden dat het organiseren van een MDO een intensief proces is dat veel arbeidstijd vraagt. De regiodirecteur van CM Mechelen – Turnhout geeft aan: *“Wij hebben dar inderdaad altijd over blijven waken dat er voldoende budget gaat naar de zorgcoördinatie en de MDO’s maar ik vind wel dat we dat onderbouwd gedaan hebben. We hebben ook wel aangetoond dat de investeringen voor die MDO’s groot zijn.”*

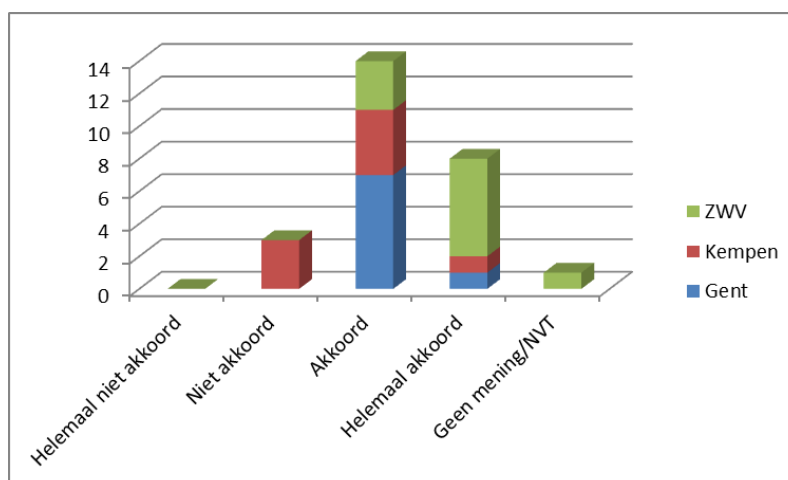
In SEL Kempen en SEL Gent is het grootste aandeel van het MDO in handen van de mutualiteiten – tevens de organisaties die ten tijde van het SIT reeds het merendeel van het thuiszorgoverleg op zich namen. In Gent is de overlegcoördinator in bijna 90 % van de gevallen afkomstig van een ziekenfonds. Binnen deze groep is 63% verbonden aan de christelijke mutualiteit (Jaarverslag SEL Gent, 2012). Ook een partner uit SEL Kempen geeft aan: *“In de praktijk zijn het nog altijd de twee grootste groepen die het meeste MDO doen, ik denk 90 procent”*. Meer bepaald zijn dit de VoorZorg, gekoppeld aan de socialistische mutualiteit en het RDC Thuiszorgcentra vanuit de christelijke mutualiteit. Sommige respondenten zijn blij dat de mutualiteiten

³⁰ We focussen in dit onderzoek op het multidisciplinair overleg (MDO) in het kader van de erkenning van het netwerk door de Vlaamse overheid. In haar hoedanigheid als Geïntegreerde dienst voor Thuisverzorging, erkend door de federale overheid, coördineert het SEL ook het GDT-overleg. Het verschil tussen beide types overleg betreft voornamelijk de verplichte aanwezigheid van een huisarts in het GDT overleg. Is er geen huisarts aanwezig, dan betreft het een niet-GDT overleg, vergoed door de Vlaamse overheid.

deze taak op zich nemen, aangezien hier veel arbeidstijd in kruipt. Andere partners stellen dat de mutualiteiten deze rol 'claimen' en geen ruimte laten aan kleinere partners om de functie van overlegcoördinator op te nemen. *"Ik heb het gevoeld dat ze zo iets hebben schoenmaker blijf bij uw leest"* (WZC, Kempen). De ziekenfondsen vinden zelf dat zij het best geplaatst zijn om deze taak op te nemen, gezien zij hier historisch gezien vanuit de eigen organisatie reeds sterk op inzetten. Een van de respondenten geeft toe dat de organisaties blij zijn met de extra inkomsten die hierdoor verworven worden. *"Dat geeft veel mogelijkheden aan de organisaties, onze subsidiëring is niet dekkend, vandaar dat er ook gezocht wordt naar additionele middelen om toch kwalitatief te kunnen werken"* (Familiehulp).

In SEL Zuid-West-Vlaanderen zien we een andere situatie. In deze regio hebben de vergoedingen voornamelijk een symbolische waarde. De coördinator geeft aan: *"De raad van bestuur heeft altijd gezegd dat het bedrag eerder een symbolische waarde heeft. Het is niet veel, dus laten we het beter zo. Zodanig dat er nog voldoende overblijft voor de dagelijkse werking."* Het merendeel van de overlegmomenten wordt in deze regio bovendien niet door de mutualiteiten georganiseerd maar wel door een OCMW. De coördinator geeft als verklaring: *"Het is historisch zo gegroeid. De OCMW's hebben dit onmiddellijk opgepikt. Het hangt soms van kleine zaken af. Iemand die zich hier voor wil inzetten, ... Hier zijn we sowieso altijd sterk gericht geweest op de OCMW's."* Een tweede oorzaak is echter net te vinden in de beperkte vergoedingen die het SEL uitbetaalt aan de organisatoren. Hierdoor zijn de mutualiteiten naar eigen zeggen minder geneigd om de organisatie van het overleg naar zich toe te trekken. Volgens hen wegen de baten ervan niet op tegen de kosten die dit met zich meebrengt. De CM geeft aan: *"De realiteit van de financiën zorgt ervoor dat het niet realistisch is om hierop in te zetten voor ons. Nu laten we alles afhangen van andere partners die het willen opnemen. Dat is de realiteit van het werkveld."*

Omwille van de voortdurende onenigheid over de hoogte van de vergoedingen, zijn de meeste lokale partners vandaag voorstander voor het opleggen van een vast tarief door de overheid. Deze vaststelling geldt voor de drie regio's en overheen de verschillende beroepsdisciplines. Enkel in SEL Kempen gaan twee respondenten niet akkoord. Deze respondenten zijn beide verbonden aan een organisatie uit de Christelijke zuil (de voornaamste organisatoren van het overleg). Grafiek 10 geeft de verdeling van de antwoorden weer op stelling 12 ('de regelgeving moet vaste tarieven opleggen voor de financiering van het MDO/niet-GDT overleg').



Grafiek 10 - Antwoorden op stelling 12 (de overheid moet vaste tarieven inbouwen voor het MDO)

4.3.3.3 Macht

In de volgende paragrafen analyseren we de impact van macht. We bespreken achtereenvolgens de bronnen van macht en het gebruik van macht. We merken op dat het in dit deel enkel gaat over de toepassing van macht binnen het lokale netwerk (horizontale dimensie). Macht betekent echter ook de toegang van lokale actoren tot het centrale beleidsniveau om daar hun belangen te verdedigen. Deze verticale dimensie van macht werd reeds besproken. Wel gaan we in dit luik na wat de impact is van deze machtskanalen op de lokale verhoudingen.

Bronnen van macht

Meerdere auteurs stellen dat macht in netwerken samenhangt met het bezit van hulpbronnen (zie o.a. Rhodes 1997; Klijn 1997). Klijn en Koppenjan (2004) onderscheiden vijf verschillende bronnen van macht in beleidsnetwerken: financiële capaciteit, productiecapaciteit, competenties, kennis, en legitimiteit.

In de case van de Samenwerkingsinitiatieven Eerstelijnsgezondheidszorg hebben de ziekenfondsen de meeste middelen in handen. De positie van de mutualiteiten heeft zijn wortels in de geschiedenis van het sociale zekerheidssysteem in België en verklaart tot op vandaag hun sterke aanwezigheid in het gezondheids- en welzijnslandschap, zowel als dienstverlener als op beleidsmatig vlak (zie supra). Een vertegenwoordiger van de CM uit SEL Kempen stelt: *“Maar we hebben natuurlijk overal een grote poot in huis omdat we een grote organisatie zijn. Er wordt soms*

gelachen 'er is niets in Turnhout of de CM zit ertussen.'" Hierdoor zijn zij een speler die ook binnen het lokale netwerk SEL niet kan genegeerd worden.

Ten eerste beschikken de ziekenfondsen over een grote financiële capaciteit. De coördinator van SEL Gent geeft aan: *"De mutualiteiten hebben een grote reservekas en financiering op verschillende vlakken."* Mede hierdoor beschikken deze actoren ook over een grote productiecapaciteit (personeel, producten en diensten). Dit wordt versterkt door het feit dat de mutualiteiten beroep kunnen doen op een uitgebreide waaier van diensten binnen de eigen zuil. Een OCMW vertegenwoordiger uit SEL Gent merkt hierbij op: *"Dus als je vraagt wie heeft daar de macht dan zeg ik de grote organisaties. Als je mij vraagt hoe komt dat, dan zeg ik door het feit dat zij veel beter georganiseerd zijn dan ons."* Vertaald naar hun positie in het SEL, laat dit aan deze partners toe om het grootste aandeel van het MDO te organiseren. Enkel in Zuid-West-Vlaanderen zijn de mutualiteiten niet de grootste aanbieder van het overleg, maar dit is het gevolg van een bewuste keuze en niet van een gebrek aan capaciteit (zie supra).

Competenties vormen een derde mogelijke hulpbron voor netwerkpartners. Competenties duiden op de formele autoriteit om beslissingen te nemen, te reguleren of bepaalde activiteiten toe te staan of te verbieden (Koppenjan en Klijn, 2004). De auteurs stellen dat deze hulpbron meestal toegewezen is aan overheidsactoren. Binnen een SEL bezit geen enkele beroepsgroep de formele autoriteit om beslissingen aan anderen op te leggen. Een aantal partners hebben wel de informele capaciteit om de discussies in een bepaalde richting te sturen. Dit heeft volgens een aantal respondenten vooral te maken met persoonlijke eigenschappen dan wel met de beroepsdiscipline die een partner vertegenwoordigt. In SEL Gent zetelen volgens de voorzitter een aantal sterke persoonlijkheden in het dagelijks bestuur die mee de lijnen voor het netwerk uitzetten. Ook SEL Zuid-West-Vlaanderen kent een aantal sterke figuren. *"Er zijn een aantal sterke OCMW mandatarissen die goed weten waarover het gaat en wat lawaai kunnen veroorzaken"* (Witgele-Kruis). In SEL Kempen is de secretaris dan weer een sterke persoonlijkheid, die er volgens de partners reeds meerdere keren in geslaagd is om achter de schermen te bemiddelen om de gemoederen te bedaren.

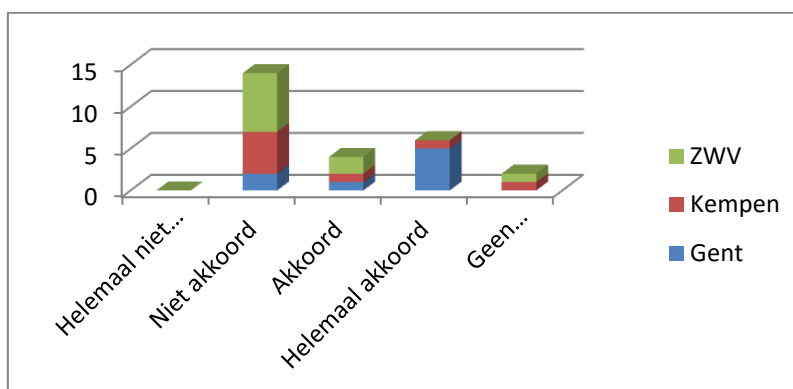
De vierde hulpbron is kennis. Alle beroepsgroepen bezitten kennis over bepaalde aspecten van de eerstelijnsgezondheidszorg en zijn daarom relevant. We delen aan de huisartsen een grotere kennis toe gezien hun ruime expertise in heel wat domeinen en gezien zij vaak fungeren als eerste aanspreekpunt van de patiënt. De mutualiteiten en de OCMW 's (in Zuid-West-Vlaanderen) hebben dan weer meer kennis voor de organisatie van het MDO gezien deze partners hier ook binnen de eigen organisatie sterk op inzetten. Legitimiteit (de vijfde hulpbron) kan meerdere oorzaken hebben.

Respondenten beoordelen de aanwezigheid van de andere beroepsgroepen waardevol en daarom beschikken alle partners over een zekere mate van legitimiteit in het samenwerkingsverband. We wijzen aan de huisartsen een hogere legitimiteit toe gezien zij zowel door de centrale overheid als door de lokale partners aangeduid worden als een spilfiguur in de thuiszorg en de eerstelijnsgezondheidszorg. De mutualiteiten beschikken naar eigen zeggen over een hoge legitimiteit gezien hun gevestigde positie in het welzijns- en zorglandschap en hun ruime ledenaantal (zie supra). Binnen SEL Kempen stellen we tot slot vast dat ook Welzijnszorg Kempen over een hogere legitimiteit bezit omdat zij optreden als vertegenwoordiger van alle OCMW 's in de regio.

Gebruik van macht in het netwerk

Een tweede onderdeel van de analyse van macht betreft het gebruik van macht. We beroepen ons hiervoor op de indeling van Huxham en Vangen (2006). De auteurs maken een onderscheid tussen macht over, macht voor en macht om. Macht over impliceert dat actoren beslissingen aan anderen kunnen opleggen. Ook macht voor heeft een negatieve connotatie en duidt erop dat actoren hulpbronnen inzetten om eigen doelen te realiseren. De derde vorm verwijst naar de toegevoegde waarde van het samenwerken in een netwerk, waarbij partners hulpbronnen uitwisselen om een gemeenschappelijke doelstelling te bereiken die niet door een van de partners afzonderlijk kan gerealiseerd worden. We merken op dat de inzet van macht in het lokale netwerk beperkt is, gezien de functie van het SEL als overlegorgaan en het feit dat er in het netwerk weinig beslissingen worden genomen die raken aan de eigen organisatie. Enige uitzondering hierop zijn de financiële middelen die via het MDO verdeeld worden (zie supra).

Stelling 13 gaat na in welke mate de werking van het lokale netwerk bemoeilijkt wordt door gekleurde belangentegenstellingen tussen de partners. Grafiek 11 geeft de verdeling van de antwoorden weer.



Grafiek 11 - Antwoorden op stelling 13 (gekleurde belangentegenstellingen in het netwerk)

Het merendeel van de bevroegde partners uit SEL Gent gaat helemaal akkoord met de stelling. In SEL Gent slagen de partners er niet (voldoende) in om samen te werken in functie van een gemeenschappelijk doel. In het verlengde met de vaststelling over de verdeling van machtsbonnen, merken we vooral een tegenstelling tussen de mutualiteiten en aanverwante organisaties enerzijds en de andere partners anderzijds. In SEL Kempen en Zuid-West-Vlaanderen kenmerkt de werking van het netwerk zich volgens de partners door een consensuscultuur. De voorzitter van SEL Zuid-West-Vlaanderen geeft aan: *“Hier zijn de ziekenfondsen altijd heel constructief geweest.”* In de regio Kempen was dit in het verleden niet het geval en werd de werking in de SIT-periode gedomineerd door bepaalde mutualiteiten. Vandaag erkennen ook de mutualiteiten en hun aanverwante diensten echter de waarde van het netwerk. We stellen echter vast dat de partners ook in deze regio's niet bereid zijn om het samenwerkingsverband voor hun eigen werking te plaatsen. Een respondent geeft aan: *“Als er in een SEL gesproken wordt over beleidsmatige zaken, dan heb ik de insteek van mijn organisatie die een eigen beleidskeuze heeft. Ik ga daar niet in toegeven”* (CM, Zuid-West-Vlaanderen). Ook de coördinator van SEL Kempen bevestigt dit: *“Dat merken we wel rond bepaalde thema's dat organisaties willen beslissingen nemen die in het voordeel zijn van de eigen organisatie en niet noodzakelijk van de hele groep.”* We verwijzen in dit verband ook naar de toelichting over het gedragsvertrouwen tussen de actoren.

4.3.3.4 Betrokkenheid

Motivatie en betrokkenheid zijn het product van meerdere factoren. Een eerste factor die een impact heeft op de motivatie zijn de verwachtingen over de resultaten van het netwerk. We merken bijvoorbeeld op dat een aantal partners enkel lid zijn van het SEL omdat dit wettelijk verplicht is, niet omdat ze er een meerwaarde in zien. Dit is

voornamelijk het geval is SEL Gent, waar vier respondenten expliciet aangeven dat het SEL voor hen geen toegevoegde waarde heeft. Een van de actoren geeft aan: *“Wij denken binnen de organisatie dat voor ons een SEL in principe mag afgeschaft worden. We zien daar niet echt een meerwaarde in. Voor ons is het belangrijk hulp aan het bed van de patiënt en die SEL, we zien daar wel heel wat geld naartoe gaan waarvan we ons de vraag stellen het komt niet terecht bij de patiënt of daar waar het zou moeten”* (SvhG). In SEL Kempen en Zuid-West-Vlaanderen zijn bijna alle actoren overtuigd van de meerwaarde van het SEL. Enkel een aantal lokaal georganiseerde actoren zijn minder positief. Een OCMW uit de Kempen geeft aan: *“Het SEL, het is erg om te zeggen, maar het is een beetje een ver van mijn bed show.”* Dit komt omdat een OCMW zeer lokaal werkt en de schaal van het netwerk bijgevolg te groot vindt.

Een tweede element dat een rol speelt is de graad van onderlinge afhankelijkheid of de mate waarin actoren (denken) elkaar nodig (te) hebben. Volgend citaat toont aan dat dit voor het merendeel van de partners niet het geval is. *“Het is iets bijkomstig voor de meeste leden van het bestuur. Mensen zijn 95% van hun tijd met een andere job bezig”* (coördinator SEL Gent). Hiermee samenhangend merken we op dat betrokkenheid ook gerelateerd is met het soort thema dat behandeld wordt. De aanwezigheid op de vergaderingen is volgens de coördinatoren het grootst als er financiële zaken op de agenda staan (zoals de verdeling van het budget en hieraan gekoppeld de vergoeding van het multidisciplinair overleg), omdat die mogelijks raken aan de belangen van de eigen organisatie. Een van de coördinatoren geeft aan: *“De partners bekijken altijd hoe belangrijk is dat agendapunt voor ons en afhankelijk daarvan gaan ze ervoor of niet.”* In SEL Gent geeft een van de OCMW 's aan: *“Als de belangen duidelijk worden en er moet gestemd worden, ja dan zijn ze er allemaal.”*

Daarnaast is er een verschil vast te stellen in de betrokkenheid naargelang de aard van de beroepsdiscipline. We stellen dezelfde patronen vast in de drie lokale netwerken. De aanwezigheid van huisartsen en zelfstandige beroepen is over het algemeen beperkt. Een partner van SEL Gent geeft de volgende verklaring: *“Het is onze job, ik bedoel wij worden betaald, maar ik kan mij perfect inbeelden dat het voor zelfstandigen ver van hun bed is”* (SvhG). Leden van organisaties zijn daarom het vaakst aanwezig. Sommige partners zien hier echter ook nog een andere reden in: *“Natuurlijk, die organisaties roepen wel iedereen op om daar naartoe te gaan en te stemmen. Hun belang is ook veel groter”* (OCMW). Deze persoon verwijst met name naar de eerder besproken financiële belangen in het kader van MDO.

Volgens een aantal partners hangt motivatie en betrokkenheid echter niet zozeer samen met de beroepsdiscipline dan wel met het persoonlijk engagement. Klijn (2000) maakt in dit verband een onderscheid tussen drie niveaus van actoren, namelijk de organisatie (vb. een mutualiteit), een decentrale of lokale afdeling van een organisatie

(vb. de afdeling op zorgregioniveau) en het individuele niveau (vb. een zorgregiodirecteur). Volgens de meeste respondenten is het individuele niveau doorslaggevend om de motivatie en betrokkenheid van de netwerkleden te verklaren. *“Veel hangt af van personen, ongeacht de organisatie. Als je heel open staat voor iedereen geraak je veel verder dan als je er zoveel mogelijk voor je eigen organisatie wilt uithalen. En dat zal ook bepalend zijn voor de werking van een SEL”* (OCMW, Kempen). Ook de voorzitter van SEL Zuid-West-Vlaanderen bevestigt dit: *“Het hangt vooral af van de personen die mee aan tafel zitten.”*

4.3.4 Analyse van de netwerkprestaties

In het laatste onderdeel analyseren we de prestaties van het lokale netwerk. We starten met een bespreking van de outputprestaties. In een tweede punt volgt een analyse van de zachte netwerkprestaties, die we in het proefschrift definiëren als de positieve effecten van het samenwerkingsproces.

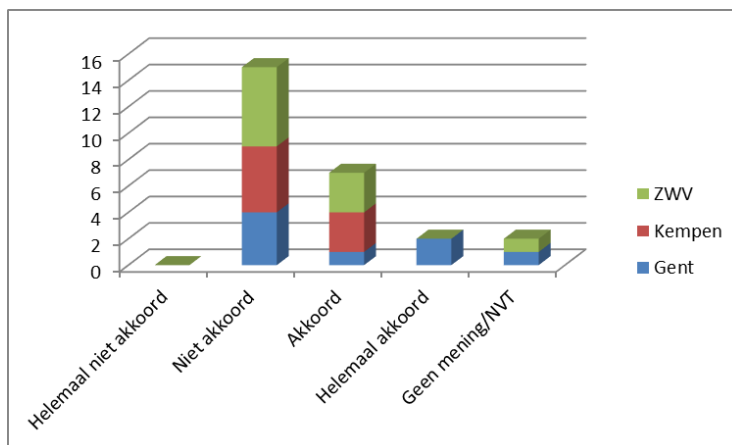
4.3.4.1 Productprestaties

We beoordelen de outputprestaties van het netwerk in eerste instantie door te kijken in welke mate het samenwerkingsverband voldoet aan haar opgelegde taken. Daarnaast hebben we aandacht voor taken die het netwerk mogelijks opneemt bovenop de verplichte opdrachten. Naast de objectieve analyse hebben we oog voor de percepties van actoren over de netwerkresultaten.

a. Opgelegde taken door de Vlaamse overheid

Het empirisch onderzoek toont aan dat de invulling van de verplichte taken in elke SEL anders benaderd wordt. Dit heeft er voornamelijk mee te maken dat de Vlaamse overheid de prestaties van het netwerk niet sterk inhoudelijk stuurt (zie supra). De regelgeving geeft een open omschrijving van de taken en koppelt er geen voorwaarden aan omtrent de verdeling van het budget of concrete outputs die een SEL moet bereiken. Een voordeel is dat de lokale netwerken hierdoor de ruimte krijgen om de opdrachten in te vullen naargelang de lokale noden en behoeften. *“Ik denk dat het goed is dat de Vlaamse overheid de grote pijl richt, maar dat er daarbinnen manoeuvreerruimte is om daartoe te komen”* (WZC, Kempen). Een nadeel van de open omschrijving van de opdrachten is evenwel dat de finaliteit van bepaalde opdrachten niet duidelijk is voor de lokale partners. Dit is bijvoorbeeld het geval voor taak 4 rond de ondersteuning van multidisciplinaire zorgtrajecten. *“Sommige taken zijn nogal dubbelzinnig, vb. het ondersteunen van zorgtrajecten, niemand weet wat dat betekent en wat men met zorgtrajecten in die context bedoelt.”* (huisarts, Kempen). Stelling 14 peilt naar de meningen van de lokale partners over de open

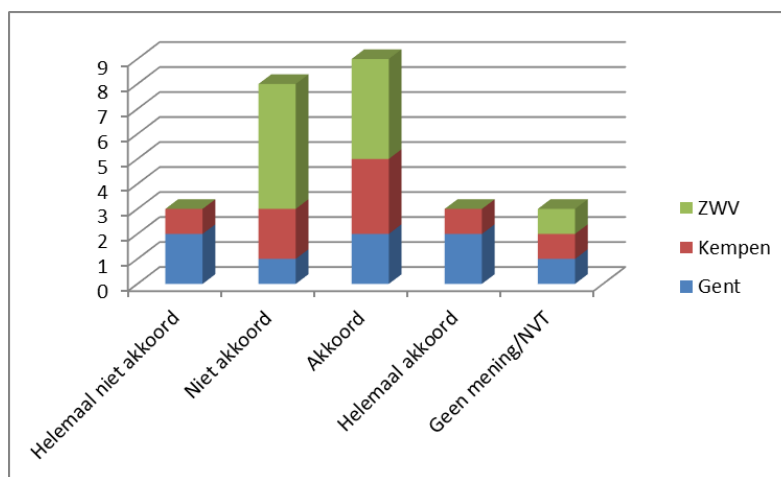
omschrijving van de opgelegde taken. Grafiek 12 toont aan dat een meerderheid van de respondenten in elk netwerk niet akkoord gaat met de stelling- en dus voorstander is van een open omschrijving van de taken. Enkel in SEL Gent gaan twee partners helemaal akkoord. Deze verdeling ligt in de lijn met de eerdere vaststellingen omtrent de lokale dynamiek in het netwerk.



Grafiek 12 - Antwoordenverdeling op stelling 14 (open omschrijving opgelegde taken leidt tot onduidelijkheid en tegengestelde visies binnen mijn SEL)

Als gevolg van de lokale autonomie brengt elk netwerk een eigen rangorde aan in de implementatie van de opdrachten. Dit heeft enerzijds te maken met de beperkte personeelscapaciteit, waardoor het volgens de coördinatoren niet mogelijk is om op elke taak evenveel in te zetten. In Gent hebben de partners dan ook een bewuste keuze gemaakt om bepaalde taken niet op te nemen. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de opdrachten rond de opmaak en verspreiding van een sociale kaart (taak 1 en 2). De coördinator geeft aan: *“Als je iets nieuw doet moet je het doen naast de zaken die je al hebt dus dan snij je jezelf soms in het vel want er komen steeds meer taken bij en zoals ik zei zitten we met een personeelstekort zodat we niet op alle opdrachten kunnen inzetten.”* SEL Kempen en SEL Zuid-West-Vlaanderen trachten naar eigen zeggen wel aan alle taken tegemoet te komen, maar we stellen vast dat een aantal taken in de praktijk meer aandacht krijgen dan andere. *“We proberen al die taken wel op te pakken, maar het is wel een feit dat een aantal taken wat blijven liggen, vb. taak drie. We zijn daar nu wel over aan het denken. Alles samen doen dat was niet haalbaar. Wij zitten hier met vier vrouwen in het team. Er werkt niemand voltijds en we werken nooit op volle kracht, er is altijd wel iemand afwezig”* (coördinator SEL Kempen). Stelling 9 van de vragenlijst peilt naar de mening van de lokale partners over de link tussen de personeelscapaciteit en de uitvoering van de opgelegde taken.

Grafiek 13 toont dat de meningen van de partners op dit punt verdeeld zijn. De partners van SEL Zuid-West-Vlaanderen gaan verhoudingsgewijs iets vaker niet akkoord dan de leden van SEL Gent en SEL Kempen. Dit komt waarschijnlijk omdat SEL Zuid-West-Vlaanderen het hoogste aantal personeelsleden kent in functie van het aantal inwoners van het werkgebied (zie supra).



Grafiek 13 - Antwoorden op stelling 9 (te weinig personeel voor de uitvoering van de opgelegde taken)

In tweede instantie wordt de uitvoering van de taken bepaald door het belang dat de partners eraan hechten. We stellen hierbij een aantal patronen vast. Zoals reeds vermeld geeft elk lokaal netwerk in eerste instantie prioriteit aan de opdrachten rond het multidisciplinair overleg (taak 9, 10 en 11). Dit heeft enerzijds te maken met de financiële belangen die hieraan gekoppeld zijn (zie supra). De coördinator van SEL Gent stelt: *“De grootste brok van ons geld wordt daaraan gependend. Dat is de core business.”* Anderzijds wordt de nood aan multidisciplinaire afstemming en samenwerking in de thuiszorg door alle actoren gedeeld. Wel stellen we vast dat de concrete invulling van het MDO verschilt, omdat elke SEL autonoom de voorwaarden voor vergoeding van het overleg (alsook de hoogte van de vergoeding, zie supra) kan bepalen.³¹

Een andere taak die door elke SEL opgenomen wordt, is het organiseren en ondersteunen van multidisciplinaire vormingen (taak 6). De vormingen hebben

³¹ De criteria en de vergoedingen voor het GDT overleg kennen een wettelijke basis en kaders in de erkenning van het SEL als Geïntegreerde Dienst voor Thuisverzorging door de federale overheid.

voornamelijk als doel de partners te informeren over allerhande actuele thema's. Sommige respondenten zien vooral meerwaarde in de vormingen omdat ze ook fungeren als netwerkmoment tussen de partners. Een van de respondenten uit SEL Gent geeft aan: *"Het is leuk om een vorming te organiseren maar het gaat vooral om de mensen die elkaar daar ontmoeten."* Ook taak 8, het geven van signalen en het verlenen van advies aan het agentschap, wordt in elke regio ingevuld (zie supra).

Een aantal taken staan dan weer in elke SEL op een laag pitje. Dit is het geval voor taak 12 en taak 3. SEL Kempen beantwoordt taak 12 voornamelijk via de samenwerking met Welzijnszorg Kempen. SEL Gent neemt deze taak bewust niet op. De coördinator geeft aan dat het SEL wel openstaat voor advies op vraag van lokale besturen maar dit is tot hiertoe nog niet gebeurd. Binnen Zuid-West-Vlaanderen wordt het SEL wel af en toe gecontacteerd door de lokale besturen, met name voor het opvragen van informatie i.v.m. thuiszorg. Daarnaast lopen er contacten met de gemeenten via de lokale steunpunten thuiszorg (LST). Wel nam het SEL in 2012 het initiatief tot de opmaak van een gemeentelijk memorandum. Het memorandum heeft als doel de lokale besturen te inspireren bij de opmaak van hun lokaal sociaal beleidsplan (Activiteitenverslag SEL ZWV, 2012: 55). Vanaf 1 januari 2014 moeten lokale besturen in Vlaanderen echter geen apart Lokaal Sociaal Beleidsplan meer opstellen maar wordt dit een onderdeel van de strategische meerjarenplanning in het kader van de BBC (Planlastendecreet, 2011). Ook taak 3 (afsluiten van samenwerkingsovereenkomsten) staat nog in de kinderschoenen. Volgens de partners is het een moeizaam proces om afspraken te maken tussen de eerste lijn en de tweede lijn (vb. ziekenhuizen).

Daarnaast overlappen een aantal taken volgens de partners met de opdrachten van andere lokale netwerken. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de eerder genoemde taak 4, die volgens de partners deels overlapt met de opdrachten van de Lokale Multidisciplinaire Netwerken (LMN). De LMN zijn ontstaan vanuit de huisartsenkringen en worden erkend door de federale overheid. Ook voor de opdrachten rond de sociale kaart is dit volgens de respondenten het geval. De coördinator van SEL Gent geeft aan: *"Je hebt vaak het gevoel dat er dubbel of zelfs driedubbel gewerkt wordt. En dan is de vraag waarom moet dat dan."* De partners verwijzen hierbij naar de sociale kaart van de provincie, die een overzicht bevat van voorzieningen uit de welzijns- en gezondheidssector in Vlaanderen en Brussel, of de sociale kaart die uitgegeven wordt op initiatief van de Lokale Multidisciplinaire Netwerken (LMN). Desondanks zetten SEL Kempen en SEL Zuid-West-Vlaanderen wel sterk in op de sociale kaart. Volgens de coördinatoren is dit historisch gegroeid en was men hier in de regio al mee bezig vooraleer de Vlaamse overheid dit verplichtte.

Tot slot is de lokale implementatie soms afhankelijk van stappen die op centraal niveau moeten genomen worden. Dit is bijvoorbeeld het geval voor taak 5 rond de promotie van het elektronisch zorgplan. Het elektronisch zorgplan is een instrument om in complexe thuiszorgsituaties de zorg rond een patiënt efficiënt te organiseren en moet op termijn het papieren thuiszorgdossier vervangen. De implementatie van het bestaande e-zorgplan kent in elke regio echter een moeizaam verloop. In Gent werd het e-ZP in 2011 uitgetest in een proefregio. In het testverslag is te lezen dat het model een aantal (technische) gebreken kent en niet afgestemd is op de behoeften van de zorgaanbieders. Een respondent van SEL Gent stelt hierover: *“Het is een heel moeilijk verhaal en we zijn er nog niet uit” (Familiehulp)*. Ook de coördinator van SEL Zuid-West-Vlaanderen geeft aan dat er op het terrein heel wat klachten leven over het instrument en dat de implementatie ervan daarom nu niet meer gepromoot wordt door het SEL. Tot slot promoot ook SEL Kempen het e-zorgplan niet (meer) bij de zorgaanbieders. De lokale partners vragen dat de Vlaamse overheid meer duidelijkheid verschaft omtrent het elektronische zorgverhaal. Momenteel worden er volgens de respondenten echter weinig concrete stappen ondernomen. Wel is er in 2012 een overleg opgestart op Vlaams niveau en is er beslist om een nieuw e-zorgplan te ontwikkelen.

b. Opnemen van extra taken als uiting van lokale dynamiek

Naast de opgelegde opdrachten, hebben de samenwerkingsinitiatieven de mogelijkheid om bijkomende taken op te nemen, naargelang de regionale noden en behoeften in de eerstelijnsgezondheidszorg. Het bestuur waakt erover dat deze initiatieven kaderen binnen de wettelijke doelstellingen. SEL Kempen en SEL Zuid-West-Vlaanderen nemen naar eigen zeggen heel wat extra taken op. De coördinator van SEL Kempen stelt: *“Los daarvan vind ik dat wij als SEL al heel wat hebben gerealiseerd, en dan heb ik het niet over de 12 taken van de Vlaamse overheid.”* Een van de partners geeft aan: *“Je kan krachten bundelen om een aantal dingen te doen. Daar ben ik van overtuigd dat dit zeker zijn meerwaarde heeft” (CM)*. Een concreet voorbeeld is het project nachtzorg Kempen, dat opgestart werd op initiatief van het SEL. *“Een tijd geleden was er een knelpunt rond nachtopvang voor zorgbehoevenden. Dat is dan in het bestuur aangekaart en vandaar is er in het SEL een werkgroep rond nachtzorg opgestart” (coördinator)*. Ook andere regionale thema's worden door het SEL opgepikt. De secretaris geeft aan: *“SEL Kempen heeft de voorbije jaren toch een aantal boeiende thema's uitgewerkt en op de kaart gezet via een regionale studiedag waar de agenda van de zorgactoren een stuk mee vormgegeven werd.”* Voorbeelden hiervan zijn het thema vergrijzing, de informatisering van de zorg, psychiatrische ouderenzorg, ... Volgens de partners werken de positieve ervaringen uit het verleden

als een katalysator die ervoor zorgt dat de bereidheid van partners om in de toekomst samen te werken rond lokale projecten, groeit.

Ook SEL Zuid-West-Vlaanderen werkt naar eigen zeggen ruimer dan de decretale opdrachten. *“Die twaalf taken zijn er, maar je doet zoveel meer dat er niet echt in past omdat je rekening houdt met lokale of regionale zaken”* (coördinator). Zo zet SEL Zuid-West-Vlaanderen de laatste jaren actief in op de problematieken van geestelijke gezondheidszorg, dementie en nachtopvang, waarbij ze aansluiting zoekt met lokale organisaties en platformen die actief zijn rond deze thematiek. De taak van het SEL bestaat er hierbij voornamelijk in om de partners samen te brengen voor overleg zodat hier concrete afspraken uit kunnen vloeien.

Daarnaast is het SEL al naargelang een ondersteunende of betrokken partner bij initiatieven die vanuit een bepaalde discipline worden aangedragen. Een voorbeeld hiervan is het organiseren van vormingen rond het toedienen van chemotherapie aan huis, een actie die werd gestart vanuit de ziekenhuizen. *“En dan is het juist zo een groot voordeel dat ze het SEL kennen, want wat gingen ze doen, ze gingen enkel het Witgele Kruis uitnodigen. Maar dan vergeet je de waaier van zelfstandigen en al de andere actoren. En dan kennen ze gelukkig het SEL”* (coördinator). Ook CM Zuid-West-Vlaanderen vindt het SEL hierbij een cruciaal orgaan: *“Wanneer de SEL er niet zou zijn, ben je heel sterk afhankelijk van de losse contacten die je al hebt en dan weet je het soms wel en soms niet. Een SEL kan het voortouw nemen om iedereen rond de tafel te brengen en dan is iedereen op hetzelfde moment mee.”*

SEL Gent neemt weinig bijkomende taken op zich. Dit is volgens de coördinator enerzijds een gevolg van de beperkte capaciteit inzake personeel en middelen (zie supra). Anderzijds stellen we ook vast dat een aantal partners in het bestuur niet willen dat het SEL bijkomende taken op zich neemt. *“Dus die hoofdmoot dat zorgt voor veel inkomsten en daarom is het, zolang je daarvan afblijft en alles hetzelfde blijft, çava, maar als er meer naar het lokale gaat of naar de andere opdrachten dan zou het kunnen dat er aan die pot geknabbeld wordt en aangezien dat geld vooral stroomt naar de grote partners willen ze het liefst dat het blijft zoals het is. Misschien dat er een ruimte is van vijf à zeven procent binnen ons budget voor andere opdrachten, behalve MDO, personeel en werkingskosten. Dus dat geeft u weinig speelruimte om dingen te doen”* (coördinator). Volgens de regionale directeur Zorg van CM Midden-Vlaanderen schuilt het probleem echter in de eerste plaats in het moeizame verleden, waardoor er tot op vandaag een groot wantrouwen is van bepaalde partners tegenover de mutualiteiten. Een houding die volgens de CM echter niet (meer) terecht is.

4.3.4.2 Procesprestaties: positieve effecten van het samenwerkingsproces

Naast de productprestaties of harde netwerkresultaten, getuigen de partners van een aantal zachte prestaties. We hebben hierbij aandacht voor de positieve effecten van het samenwerkingsproces. Naar analogie met de mate van lokale dynamiek, zien we dit sterker terug in SEL Kempen en SEL Zuid-West-Vlaanderen dan in SEL Gent.

Een eerste procesprestatie is dat de zorgaanbieders uit de regio elkaar via het SEL beter leren kennen. In SEL Gent en SEL Zuid-West-Vlaanderen geldt dit zowel op bestuursniveau als op het niveau van de veldwerkers in de lokale afdelingen. Voor sommige partners schuilt hierin zelfs de grootste meerwaarde van het netwerk. Een lid van een deel-SEL in Gent verklaart: *“Dat je samen zit aan tafel met andere diensten en organisaties van de eerste lijn die ook, specifiek op vlak van de thuiszorg, actief zijn en dat het belangrijk is dat je elkaar kent en af en toe ziet en met elkaar kan samenwerken. En dat begint met een goede kennis te hebben van elkaar, elkaar ontmoeten en van elkaar leren (maatschappelijk werker CM)”*. Een van de partners uit SEL Zuid-West-Vlaanderen verwoordt het als volgt: *“Het zorgt ervoor dat bepaalde zaken bespreekbaar gesteld worden. Je kijkt over je eigen grenzen. Je weet wat er gebeurt bij iemand anders. Je leert ook mensen kennen” (CM)*. De voorzitter van SEL Zuid-West-Vlaanderen vult aan: *“En dat vind ik een verwezenlijking omdat, door zo een goed contact bevordert je ook de samenwerking in het algemeen.”*

Partners uit SEL Kempen en SEL Zuid-West-Vlaanderen geven aan dat het SEL er niet alleen toe bijdraagt dat de zorgaanbieders elkaar leren kennen maar dat er ook een verandering optreedt in het denkpatroon, waarbij de eigen belangen voor een stuk kunnen overstegen worden in functie van een gezamenlijk doel. *“Daarin is het SEL wel heel belangrijk, het pluralistische, de ontschotting, de ontzuiling, .. hoe je het allemaal noemt. Dat is toch wel heel belangrijk dat het SEL hier een stuk het voortouw in neemt. [...] We zijn veel minder concullega's geworden en veel meer collega's en dat is toch wel echt de verdienste van het SEL” (Familiehulp, Kempen)*. Ook een aantal partners van SEL Zuid-West-Vlaanderen wijzen hierop als een positief effect van het netwerk. Het Witgele Kruis geeft aan: *“Als ik spreek voor de thuisverpleging dan is de concurrentie een stuk weggefallen door elkaar beter te leren kennen.”* De voorzitter van SEL Zuid-West-Vlaanderen geeft aan: *“Vroeger werkte iedereen in zijn eigen hokje. Dit bestaat nog, maar er is al veel veranderd. Het SEL draagt hier toe bij.”* In SEL Gent is hiervan nog weinig sprake

Desondanks mogen we de procesresultaten van het netwerk niet overroepen. De analyse van de lokale dynamiek toonde namelijk aan dat veel partners de idee van samenwerken genegen zijn tot op het moment waarop er aan de eigen autonomie

kan geraakt worden. Op dit punt plooiën de partners zich vaak terug op de eigen werking. De coördinator van SEL Zuid-West-Vlaanderen stelt: *“Het blijft een overlegplatform. Het is geen nauw samenwerkingsverband of –initiatief waar ze een stuk van hun eigenheid opgeven. En dat is eigenlijk één van de voorwaarden om wel degelijk een samenwerkingsverband te hebben, namelijk een stuk van uw eigen opgeven en in het gemeenschappelijke steken. En dat gebeurt niet.”* Ook een van de lokale partners geeft dit aan: *“Je moet altijd een stukje prijsgeven in een samenwerking maar we willen niet alles prijsgeven. We zitten nog altijd in een organisatie en we willen toch wel onze eigen beslissingen blijven nemen” (CM, Kempen).* Tot slot stelt de coördinator van SEL Kempen: *“Dus in die zin willen zij ook het SEL niet al te groot zien worden, of te ingrijpend, of te opleggend, want dan zijn zij hun eigen organisatie of autonomie wat meer kwijt.”*

Hoofdstuk 5

Gevalstudie Sociaal – Economische Streekontwikkeling

Hoofdstuk 5 staat in het teken van de tweede gevalstudie en analyseert de werking van het regionale netwerk voor streekontwikkeling RESOC-SERR. Het eerste deel beschrijft de case. Daarna volgt de empirische analyse aan de hand van het conceptueel model.

De empirische data werden verzameld tussen september 2014 en juli 2015. De interviews vonden plaats tussen december 2014 en maart 2015. De analyseperiode start bij de installatie van het netwerk in 2004 en loopt tot en met het werkingsjaar 2014. Daarnaast hebben we oog voor elementen uit het verleden die mogelijk relevant zijn om het functioneren te verklaren. We maken gebruik van citaten om een bepaald punt uit de analyse te illustreren.

5.1 Beschrijving van de gevalstudie

5.1.1 Lokale samenwerking voor sociaal – economische streekontwikkeling

5.1.1.1 Historische schets

Regionale samenwerking voor socio-economische streekontwikkeling kent in Vlaanderen een lange traditie. Reeds in de jaren '50 zagen de wetten op de regionale economische expansie het licht, een beleidskader met stimulerende maatregelen voor gebieden met een economische achterstand. Het K.B. van 27 november 1959 erkende 15 ontwikkelingsgebieden (Eyskens, 1993). Nog in de jaren '50 en '60 werden er in verschillende regio's intercommunales voor streekontwikkeling opgericht, een van onderuit gegroeid samenwerkingsverband tussen lokale besturen en sociale partners.³² In 1970 voorzag de wet inzake de economische planning en de economische decentralisatie dan weer in de oprichting van Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappijen (GOM).³³ Tot slot werden in de jaren '90 op veel plaatsen in Vlaanderen Streekplatformen opgericht als bottom-up samenwerkingsverband tussen publieke en semipublieke organisaties. Sinds 1994 voorzag de Vlaamse overheid een regelgevend kader voor de erkenning en

³² Sinds het Decreet houdende de Intergemeentelijke Samenwerking van 6 juli 2001 (B.S. 31.10.2001) mogen de sociale partners geen deel meer uitmaken van een intercommunale voor streekontwikkeling

³³ Kaderwet van 15 juli 1970 houdende organisatie van de planning en economische decentralisatie (B.S. 21.07.1970).

subsiëriëring van de Streekplatformen.³⁴ De regelgeving bood de mogelijkheid voor het afsluiten van een streekcharter tussen het platform en de Vlaamse regering. Het streekcharter bevatte een strategische visie m.b.t. de socio-economische ontwikkeling van de streek en formuleerde enkele hefboomprojecten voor de regio. Volgens artikel 10 van het besluit vervulde het streekcharter ook een beleidsvoorbereidende functie ten aanzien van de Vlaamse regering. In 2004 telde Vlaanderen 17 streekplatformen.

Specifiek op het vlak van werkgelegenheid kende Vlaanderen sinds 1973 Subregionale Tewerkstellingscomités (STC). De STC fungeerden aanvankelijk als adviescomité van de federale Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening (RVA). Bij de staats Hervorming van de jaren '80 werden ze geregionaliseerd en ingebed in de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling (VDAB).³⁵ Artikel 6 van het VDAB besluit bepaalde dat er een STC werd opgericht bij elke Subregionale Tewerkstellingsdienst (STD) van de VDAB. De STD waren de regionale afdelingen van de VDAB op subregionaal niveau (zie infra). In 1998 werden de bevoegdheden van de STC uitgebreid en traden ze op als actieve speler in het subregionaal arbeidsmarktbeleid.³⁶ De opdrachten van een STC bestonden vanaf dan uit de coördinatie en het stimuleren van het regionaal arbeidsmarktbeleid en het bevorderen van samenwerking en overleg tussen sociale partners, lokale besturen en andere betrokken spelers op het subregionaal niveau (IDEA, 2001). De comités kregen op dat moment ook het statuut van een vzw. Dit gaf een STC de mogelijkheid eigen personeel aan te werven voor de uitvoering van haar opdrachten. In de praktijk werd de werking van de STC's echter beperkt door hun afhankelijkheid ten opzichte van de VDAB (De Rynck, 1994). Het hoofdbestuur van de VDAB stond afkerig tegenover het toewijzen van autonome beslissingsbevoegdheden aan het netwerk, gezien dit zou kunnen raken aan de eigen autonomie (ibid. 228). Tot 2004 waren in Vlaanderen 13 Subregionale Tewerkstellingscomités aanwezig (zie kaart 3). De sociale partners vormden de stemgerechtigde leden van het samenwerkingsverband.

³⁴ Besluit van de Vlaamse regering van 20 juli 1994 houdende erkenning en betoelaging van streekplatformen in het kader van het regionaal economisch beleid en het afsluiten van streekcharters (B.S. 21.10.1994)

³⁵ Decreet van de Vlaamse regering van 20 maart 1984 en uitvoeringsbesluit van de Vlaamse regering van 21 december 1988 houdende organisatie van de arbeidsbemiddeling en de beroepsopleiding (B.S. 12.05.1984)

³⁶ STC- Besluit van de Vlaamse regering van 7 juli 1998 (B.S. 29.10.1998)

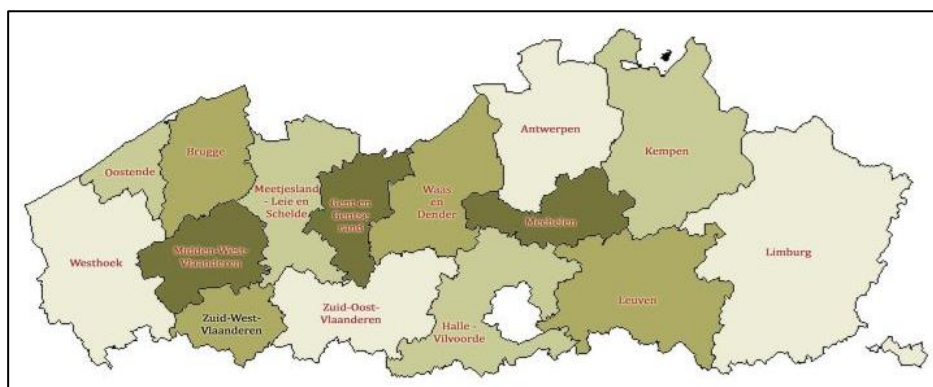
overleg- en adviesorganen op subregionaal niveau als spiegelmodel van het advies- en overlegstelsel op Vlaams niveau (zie infra).

Een eerste pijler in de nieuwe structuur wordt gevormd door de Erkende Regionale Samenwerkingsverbanden (ERSV). Een ERSV heeft als doel een bijdrage te leveren aan de sociaal-economische streekontwikkeling binnen een geografisch afgebakend gebied, door het inrichten en ondersteunen van één of meerdere Sociaal-Economische Raden van de Regio (SERR) en één of meerdere Regionaal Sociaal-Economische Overlegcomités (RESOC) in zijn regio. Het ERSV neemt de secretariaatsfunctie waar en treedt op als werkgever en als ontvanger en besteder van de toegekende werkingsmiddelen (Vlaamse regering, 2004b). Een ERSV is evenredig samengesteld uit vertegenwoordigers van de sociale partners, minstens twee gemeenten en één provincie. Er kunnen maximum 15 Erkende Regionale Samenwerkingsverbanden aanwezig zijn op het grondgebied van het Vlaams gewest, die bovendien als geheel gebiedsdekkend moeten zijn. Door het maximale aantal van 15 erkende ERSV's wil de regelgever vermijden dat de werking op een te kleine schaal wordt gesitueerd, waardoor er onvoldoende kritische massa kan gegenereerd worden (ibid. 8). In de loop van 2004 en 2005 werden er vijf regionale samenwerkingsverbanden opgericht en erkend. Hun werkingsgebied stemt overeen met het geografische grondgebied van een provincie.

De SERR (2^e pijler) verenigt vertegenwoordigers van werkgevers- en werknemersorganisaties binnen een bepaalde regio en heeft als kerntaak om advies te verlenen over aangelegenheden van economisch beleid en/of werkgelegenheidsbeleid. Het advies kan zowel verleend worden op vraag van een publiek bestuur (Vlaams, provinciaal of lokaal) als op eigen initiatief. Daarnaast kan de SERR overleg plegen over alle aangelegenheden van sociaal-economisch belang in de regio. Tot slot heeft de SERR een uitvoerende opdracht in het kader van het beleid rond de Evenredige Arbeidsdeelname en Diversiteit. Het orgaan is samengesteld uit 16 stemgerechtigde leden en kent een paritaire samenstelling (Art. 16). De leden worden aangesteld door de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (zie infra). In de SERR zetelen dus geen bestuurlijke partners. Er zijn in Vlaanderen 13 streekgebonden SERR's aanwezig.

Het toepassingsgebied van een Regionaal Economisch Sociaal Overlegcomité strekt zich uit over materies van sociaaleconomisch belang (3^e pijler). Een RESOC organiseert het tripartiete overleg tussen de sociale partners, de provincie en de gemeenten. Daarnaast heeft een RESOC de mogelijkheid om vertegenwoordigers van organisaties die een belangrijke rol spelen in het socio-economisch streekbeleid, met raadgevende stem aan de vergadering toe te voegen. Vaak zijn dit de intercommunale voor

streekontwikkeling of vertegenwoordigers van de VDAB (Vlaamse regering, 2004b). Net zoals een SERR verstrekt het RESOC daarnaast een aantal beleidsvoorbereidende adviezen inzake sociaaleconomische streekontwikkeling. De belangrijkste taak van een RESOC bestaat echter uit de opmaak van een streekpact. Het streekpact bevat een probleemanalyse en een strategie voor de ontwikkeling van de regio, waarbij er gezocht wordt naar een evenwicht tussen economie en werkgelegenheid. Het RESOC ziet toe op de uitvoering en opvolging van het streekpact maar heeft zelf geen uitvoerende bevoegdheden m.b.t. de realisatie ervan. Naast de goedkeuring van het streekpact door het bestuur dienen ook de provincieraad en de betrokken gemeenteraden het streekpact te bekrachtigen. Kaart 4 situeert de 15 RESOC gebieden in Vlaanderen. Het decreet vereist niet dat het werkingsgebied van de SERR's en de RESOC's op elkaar afgestemd zijn. In de meeste regio's is dit in de praktijk wel het geval.



Kaart 4 - RESOC gebieden in Vlaanderen

5.1.1.3 Toekomstige hervorming van het streekontwikkelingsbeleid

Op 17 juli 2015 publiceerde Vlaams minister van Werk Philippe Muyters twee conceptnota's waarin opnieuw een hertekening van het streekontwikkelingsbeleid wordt aangekondigd. Het motief voor de hervorming wordt deels gevoed door de resultaten van recent wetenschappelijk onderzoek (Temmerman et al., 2014). De minister neemt de principes van decentralisatie en ontvoogding als uitgangspunt voor de toekomstige vormgeving van het socio-economisch streekbeleid en het (boven)lokaal werkgelegenheidsbeleid in Vlaanderen (Vlaams regeerakkoord, 2014). Dit betekent dat de Vlaamse overheid het streekbeleid in de toekomst niet langer van bovenaf zal organiseren en uniformiseren maar daarentegen opnieuw zal inzetten op

van onderuit gegroeide partnerschappen. De minister beschouwt steden en gemeenten hierbij als het meest geschikte niveau voor het nemen van initiatief voor de vormgeving van een integraal streekbeleid en (boven)lokaal werkgelegenheidsbeleid op eigen maat (Vlaamse regering, 2015a: 4). In het voorjaar van 2016 zullen de lokale partners via een open ESF-oproep een initiatief kunnen indienen. Mits voldaan aan een aantal basisvoorwaarden, ontvangen de regio's een financiële steun door de Vlaamse overheid voor de uitvoering van het streekgebonden initiatief. De zes criteria voor de beoordeling van het initiatief zijn (1) het kunnen aantonen van een visie op de (boven)lokale realiteit en de manier waarop men de lokale noden wil aanpakken; (2) een schaalgrootte van minstens 150.000 inwoners en minimaal 5 steden en gemeenten; (3) een gezamenlijke inzet van middelen (Vlaams en lokaal); (4) de betrokkenheid van lokale stakeholders en sociale partners; (5) krachtige bestuurskrachtcompetenties; (6) de ervaring van het samenwerkingsverband en de ingezette mensen (Vlaamse regering, 2015a: 5).

Ook het beleid rond de Evenredige Arbeidsdeelname zal worden hervormd. De bestaande instrumenten zullen worden afgeschaft (structurele loopbaan- en diversiteitsprojecten, diversiteitsplannen en ondersteuning vanuit de projectontwikkelaars in de schoot van de SERR) en er zal in de toekomst worden gewerkt via drie complementaire en elkaar versterkende sporen. De minister wil hierbij vertrekken van een resultaatfinanciering en concrete en kwantificeerbare doelstellingen (Vlaamse regering, 2015b: 11).

5.1.2 Institutionele organisatie van het streekontwikkelingsbeleid

De bestuurlijke opvolging van het streekontwikkelingsbeleid gebeurt door twee verschillende beleidsdomeinen van de Vlaamse overheid. Binnen het beleidsdomein Economie Wetenschap en Innovatie (EWI) is het Agentschap Ondernemen bevoegd voor de opvolging van de RESOC werking. De opvolging van de SERR werking is in handen van het departement Werk en Sociale Economie van het beleidsdomein Werk en Sociale Economie (WSE). Deze verdeling is historisch gegroeid vanuit de inbedding van de vroegere STC's in het beleidsdomein werk en de inbedding van de streekplatformen in het beleidsdomein economie.

Naast de ambtelijke pijler en de politieke pijler, bestaat het beleidsdomein WSE uit drie agentschappen, waaronder de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB). De VDAB werd opgericht door het decreet van 20 maart 1984 als een extern verzelfstandigd agentschap van de Vlaamse overheid (zie supra). Haar voornaamste opdracht bestaat uit de activatie van werkzoekenden. Daarnaast is

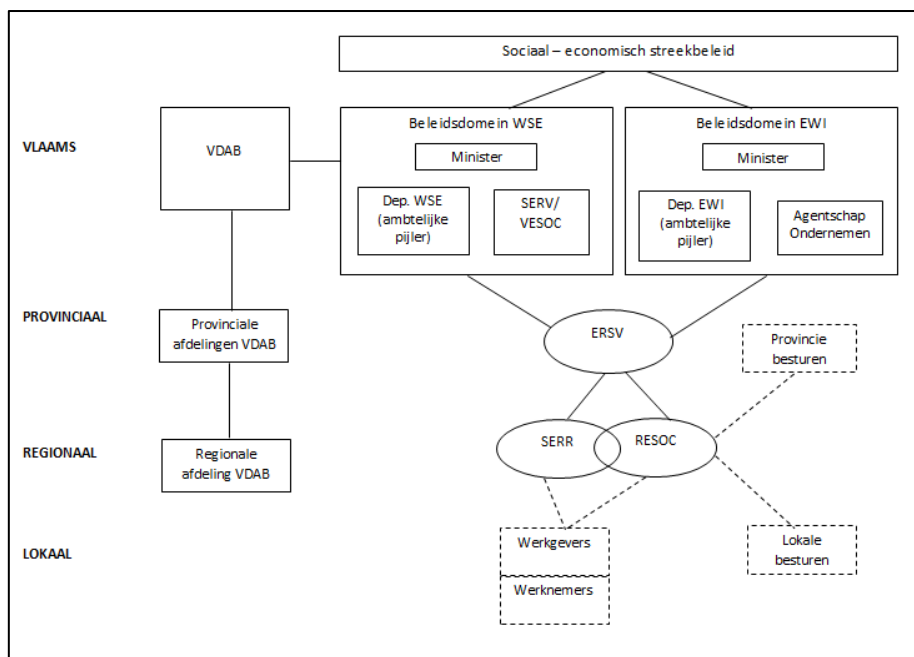
de organisatie actief op het vlak van loopbaanbegeleiding, training en opleiding en arbeidsbemiddeling. Het agentschap treedt hierbij op als regisseur van het lokaal arbeidsmarktbeleid die samen met haar lokale strategische partners het arbeidsmarktbeleid wil vormgeven. Eind 2014 kon de organisatie voor de uitvoering van haar opdrachten rekenen op de inzet van 4.681 personeelsleden (VDAB, 2014). De VDAB wordt aangestuurd door een Raad van Bestuur die paritair samengesteld is uit tien vertegenwoordigers van de werkgeversorganisaties en tien leden afkomstig van de werknemersorganisaties.

De structuur van de VDAB heeft doorheen de jaren een aantal wijzigingen ondergaan. Tot het midden van de jaren '90 bezat de VDAB een hoofdstructuur en een regionale basisstructuur van 18 Subregionale Tewerkstellingsdiensten met telkens een adviserend Subregionaal Tewerkstellingscomité. In 1999 werd de interne structuur hervormd door een schaalvergroting van de regionale afdelingen. Onder de centrale diensten ressorteerden vanaf dat moment 13 decentrale afdelingen – elk aangestuurd door een regiodirecteur. In 2012 onderging het agentschap opnieuw een interne reorganisatie met ditmaal een opschaling naar een provinciale structuur. De VDAB kent vanaf dan per provincie een afdeling arbeidsmarktbeheer en provinciale opleidingscentra. Onder elke provinciale directeur arbeidsmarktbeheer vallen een aantal regiomanagers (de voormalige regiodirecteurs), die elk een lokaal team aansturen. De zogenaamde 'provincialisering' heeft als ambitie om een betere, meer uniforme en meer kwaliteitsvolle dienstverlening te kunnen verzekeren naar werkgevers, werknemers en werkzoekenden (VDAB, 2012).

De centrale opdracht van de VDAB krijgt sinds 1994 vorm via een meerjarige beheersovereenkomst met de Vlaamse regering. De beheersovereenkomst 2011-2015 formuleert vijf strategische organisatiedoelstellingen en koppelt hier 20 operationele objectieven aan. De beheersovereenkomst legt ook vast welke middelen het agentschap van de Vlaamse overheid ontvangt en welke prestaties hier tegenover staan. Strategische doelstelling vijf focust op het uitbreiden van partnerschappen. Operationele doelstelling 18 focust op het versterken van partnerschappen op het terrein van werk, onder meer op het lokale niveau (Beheersovereenkomst VDAB 2011-2015: 10). Eind 2014 werd de beheersovereenkomst evenwel stopgezet door een beslissing van de Vlaamse regering (Vlaams regeerakkoord, 2014). Vanaf 2015 zullen de doelstellingen van de VDAB jaarlijks worden geconcretiseerd aan de hand van een doelstellingskader en jaarlijkse ondernemingsplannen (VDAB, 2014).

Tot slot kent het beleidsdomein WSE een eigen strategische adviesraad, namelijk de Sociaal-Economische Raad voor Vlaanderen (SERV). De SERV werd opgericht bij decreet van 27 juni 1985 en is de opvolger van de *Gewestelijke Economische Raad van*

Vlaanderen (GERV). Bij decreet van 7 mei 2004 werd de SERV omgevormd tot een strategische adviesraad. Het orgaan is samengesteld uit een representatieve vertegenwoordiging van de Vlaamse werkgevers- en werknemersorganisaties. De SERV pleegt overleg en geeft advies over sociaaleconomische thema's en dit zowel op eigen initiatief als op vraag van een Vlaamse minister of het Vlaams Parlement. In het VESOC (Vlaams Economisch Sociaal Overlegcomité) voeren de sociale partners van de SERV overleg met de Vlaamse regering. Figuur 13 geeft een schematische voorstelling van de institutionele organisatie van het socio-economisch streekbeleid.



Figuur 13 - Schematische voorstelling van de institutionele organisatie van het socio-economisch streekbeleid

5.1.3 Toelichting bij het wetgevend kader

Het volgend onderdeel geeft een toelichting bij de belangrijkste bepalingen uit het regelgevend kader. Waar nodig worden de basismodaliteiten uit het decreet aangevuld met de uitvoeringsmodaliteiten van het besluit.

5.1.3.1 Erkenningsvoorwaarden

Artikelen 4 tot en met 8 van het decreet regelen de erkenningsvoorwaarden van de Erkende Regionale Samenwerkingsverbanden. Art. 4 bepaalt dat een ERSV moet

opgericht worden onder de rechtsvorm van een vzw. Art. 5 geeft een overzicht van de verplichte leden van het samenwerkingsverband, waaronder een vertegenwoordiging van de sociale partners, minstens twee gemeenten die deel uitmaken van dezelfde provincie en één provincie, namelijk diegene waarbinnen het grondgebied van de voorgenoemde gemeenten gelegen is. Art. 6 bepaalt de opdrachten van een ERSV. § 1 stelt dat het maatschappelijk doel van de vzw erin bestaat om bij te dragen aan de socio-economische streekontwikkeling, door het inrichten en ondersteunen van een of meerdere SERR's en een of meerdere RESOC's binnen haar grondgebied. § 2 bepaalt de opdrachten en taken die hiertoe moeten vervuld worden, waaronder het bieden van administratieve, personele en logistieke ondersteuning aan de SERR's en RESOC's, het verrichten van studiewerk of het organiseren van overleg met de overheden. § 3 stelt dat de Vlaamse overheid bij besluit de lijst met opdrachten kan concretiseren. Art. 7 geeft een aantal voorwaarden m.b.t. de aanstelling van personeel en art. 8 geeft een aantal inhoudelijke richtlijnen voor de opmaak van de statuten van de vzw.

De statuten van het ERSV voorzien in de regels inzake de samenstelling van en de besluitvorming op het niveau van de onder hen ressorterende Sociaal-Economische Raden van de Regio en de Regionaal Sociaaleconomische Overlegcomités (Art. 16 en Art. 25). Artikel 16 bepaalt dat de acht vertegenwoordigers van de werkgevers en de acht vertegenwoordigers van de werknemers in de SERR, aangeduid worden door de SERV en dat de leden worden aangesteld voor een periode van zes jaar. Artikel 25 regelt de samenstelling van het RESOC, waaronder de 16 leden die zetelen in de SERR die in dezelfde regio is gelegen en minstens acht vertegenwoordigers van de gemeenten en de provincie op het grondgebied. § 5 bepaalt dat het RESOC ook lokale vertegenwoordigers van niet-commerciële verenigingen, organisaties en instellingen die actief zijn inzake een of meerdere socio-economische thema's, als toegevoegd lid kan opnemen. Tot slot bepalen artikel 17 en artikel 26 dat elke SERR en RESOC een huishoudelijk reglement opstelt. Het huishoudelijk reglement bepaalt de regels omtrent de aanduiding van een voorzitter en een ondervoorzitter en hun bevoegdheden, de wijze van vergaderen en besluitvorming en de manier waarop er werkgroepen kunnen opgericht worden.

5.1.3.2 Opdrachten en taken

a. Decretale basisopdrachten

De Vlaamse overheid voorziet een beleidsvoorbereidende en coördinerende rol voor de regionale structuren voor streekontwikkeling. Het ERSV-Decreet bepaalt drie opdrachten voor het RESOC, met name het organiseren van overleg tussen de lokale

partners (Art. 19 en Art. 21), het uitbrengen van advies (Art. 20) en de opmaak van een streekpact voor de sociaaleconomische streekontwikkeling (Art. 22). De SERR krijgt twee basisopdrachten toebedeeld, waaronder het verlenen van advies over aangelegenheden van economisch beleid en tewerkstellingsbeleid (Art. 13 § 3) en het organiseren van sociaal overleg (Art. 13 § 1). De regelgever geeft de lokale netwerken hiermee het statuut van een overleg- en adviesorgaan. Zij hebben met andere woorden geen beslissingsbevoegdheden of uitvoerende taakstelling (Vlaamse regering, 2004b).

Tabel 27 geeft een overzicht van de adviesopdrachten die aan het RESOC en de SERR zijn toegekend in het kader van tewerkstellingsbeleid. De adviesvragen die enkel gericht zijn aan de sociale partners worden gesteld aan de SERR, de adviesvragen die van belang zijn voor een ruimer publiek worden behandeld in het RESOC (Vlaamse regering, 2004b). De adviesopdrachten hebben een juridische grondslag in Vlaamse regelgeving met betrekking tot (boven)lokaal beleid inzake werk en sociale economie waar een aspect lokale participatie en raadpleging van lokale stakeholders in opgenomen is. Een aantal adviesopdrachten zijn sinds het ontstaan van het netwerk in 2004 gewijzigd omdat de regelgeving waarin ze een basis hebben, veranderd en/of opgegeven is (*cursief*).

ADVIESOPDRACHT	OMSCHRIJVING	ADVISEREND ORGAAN
VDAB-ondernemingsplan	Advies over het jaarlijks VDAB-ondernemingsplan (JOP)	RESOC (SERR)
<i>Ombudsdienst</i>	<i>Advies over transmissiedossiers van werkzoekenden naar de RVA</i>	<i>SERR</i>
<i>Invoegbedrijven/- afdelingen</i>	<i>Advies over aanvraag</i>	RESOC
<i>Sociale werkplaatsen</i>	<i>Advies over de aanvraag, uitbreiding en verlenging</i>	RESOC
<i>Lokale Diensteneconomie (LDE)</i>	<i>Advies over aanvraag</i>	RESOC
WEP-plus	Advies over toekenning, uitbreiding project, uitbesteding begeleidingsacties	RESOC
Buitenschoolse Kinderopvang	Advies aan VDAB over verlenging van individuele contracten in de buitenschoolse kinderopvang	SERR

Praktisch werken door beroepsopleiding	Advies over een praktijkgerichte opleiding op de werkvloer van een non-profit organisatie voor een concreet en praktisch werk	SERR
Individuele beroepsopleiding (IBO)	Advies en opvolging van toepassing IBO	SERR
ESF: opleidingen werknemers	Advies opleidingsaanvragen gericht naar werknemers	SERR
PWA – inschakelingsacties	<i>Advies over ‘inschakelingsactie’ – niet over opleidingsactie</i>	SERR
Mandaat voor Kosteloze arbeidsbemiddeling / trajectbegeleiding / competentieontwikkeling	Advies aan VDAB over erkenning voor externe organisaties	SERR
Loopbaan- en diversiteitsplannen	Advies over aanvraag en evaluatie loopbaan- en diversiteitsplannen in bedrijven	SERR

Tabel 27 - Adviesopdrachten SERR en RESOC (2014)

b. Uitvoeringsopdracht EAD

Naast de decretale basisopdrachten inzake overleg en advies, hebben de lokale netwerken een uitvoerende opdracht in het kader van de uitvoering en ondersteuning van het Vlaamse impulsbeleid inzake evenredige arbeidsdeelname en diversiteit (EAD). Het impulsbeleid EAD heeft een juridische grondslag in het Decreet van 8 mei 2002 houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt en kadert binnen het actieplan Vlaanderen in Actie (VIA) en de doelstellingen van het Pact 2020. De projectontwikkelingsopdracht is voorzien in artikel 6, 2, 6° van het ERSV-decreet en artikel 3, 2 van het uitvoeringsbesluit.

De uitvoerende opdracht krijgt vorm via een driejaarlijkse convenant tussen de Vlaamse minister van Werk en het provinciale ERSV. De minister stelt per ERSV middelen beschikbaar voor de aanwerving van in totaal 43 projectontwikkelaars (PO's) die instaan voor de procesbegeleiding en ontwikkeling van loopbaan- en diversiteitsplannen in bedrijven, organisaties en lokale besturen in de regio. Elke SERR organiseert hiertoe in haar schoot een Regionale Commissie Loopbaan- en Diversiteitsbeleid (RCLD). De RCLD is naast de projectontwikkelaars samengesteld uit

de diversiteitsconsulenten van de vakbonden, de consulenten van Jobkanaal en een of meer vertegenwoordigers van de VDAB.

5.1.3.3 Financiering

De beleidsdomeinen Werk en Economie staan in voor de basisfinanciering van de Erkende Regionale Samenwerkingsverbanden en de daaronder ressorterende RESOC en SERR werkingen. De begroting Economie voorziet in de basisfinanciering van de RESOC werking. Vanuit de begroting Werk wordt de SERR werking ondersteund. Tijdens de eerste werkingsjaren werden de middelen vastgesteld op basis van de historische aanwezigheid van het aantal STC's en Streekplatformen per provincie. Aangezien het aantal STC's en Streekplatformen sterk verschilde per provincie, kregen de provincies Oost-Vlaanderen en West-Vlaanderen verhoudingsgewijs meer subsidies. Om deze scheef trekking deels recht te zetten, wordt een deel van het budget vanaf 2006 verdeeld volgens de criteria van het Provinciefonds (Departement WSE, 2010b).

Het uitvoeringsbesluit van 22 oktober 2004, gewijzigd op 6 oktober 2006, regelt de huidige subsidiëring van de regionale samenwerkingsverbanden.³⁸ De regelgeving bepaalt dat het provinciale ERSV de aan haar toegekende middelen enkel mag aanwenden ter financiering van de personeel- en werkingskosten van de verschillende RESOC-SERR en niet ter uitvoering van projecten. De subsidies worden uitbetaald in twee schijven, een voorschot van 80% na indienen van het jaarplan en de begroting en een saldo van 20% na rapportage over de jaaractiviteiten (Besluit, Art. 4 §2). Tabel 28 toont de subsidie cijfers vanuit de begroting Werk en de begroting Economie voor het werkingsjaar 2013. Het overzicht toont aan dat de middelen worden toegekend met een verhouding van 20/80. Deze ratio geeft blijk van een sterke concentratie van de werkzaamheden op het terrein van lokaal arbeidsmarktbeleid en meer specifiek voor de uitvoerende opdracht EAD. Sinds 2010 worden er besparingen doorgevoerd op de subsidies voor de ERSV (circa 5% lineaire besparing vanuit EWI vanaf 2010 en circa 5% vanuit WSE vanaf 2011). De RESOC-SERR kunnen evenwel bijkomende financiële middelen verkrijgen van de lokale partners.

³⁸ Besluit van de Vlaamse Regering van 6 oktober 2006 tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 22 oktober 2004 betreffende de erkenning en subsidiëring van regionale samenwerkingsverbanden (B.S. 07.12.2006)

	Financiering Werk JD104 (basiswerking plus 30 PO's EAD)	Financiering Werk JD 106 (13 PO's 'leeftijd en werk')	Financiering Economie	Totaal Vlaamse overheid 2013
BNCTO	224.480,00			
ERSV Antwerpen	1.025.654,00	194.840,00	174.641,60	1.395.135,60
ERSV Limburg	637.488,00	129.894,00	139.574,40	906.956,40
ERSV Oost- Vlaanderen	995.984,00	194.840,00	224.522,67	1.415.346,67
ERSV Vlaams-Brabant	654.044,00	129.894,00	117.237,87	901.175,87
ERSV West- Vlaanderen	895.116,00	194.840,00	212.023,47	1.301.979,47
totaal	4.432.766,00	844.308,00	868.000,01	6.145.074,00

Tabel 28 - Maximale betoelaging ERSV's voor het werkingsjaar 2013 (Departement WSE, 2013)

5.1.4 Drie regionale netwerken onder de loep genomen

We bestuderen de RESOC-SERR werking in drie verschillende regio's: Gent, Kempen en Zuid-West-Vlaanderen. Tabel 29 geeft een aantal basiskennmerken van elke regio.

	RESOC-SERR Gent	RESOC-SERR Kempen	RESOC-SERR Zuid- West-Vlaanderen
Provincie	Oost-Vlaanderen	Antwerpen	West-Vlaanderen
Aantal gemeenten op het grondgebied	10	27	13
Aantal inwoners van het werkgebied (situatie op 01/01/2013) ³⁹	396.620	442.508	302.137

³⁹ Bron: http://statbel.fgov.be/nl/statistiek/webinterface/beSTAT_home/#4

Regiospecifieke kenmerken	Grootstedelijk gebied Gent; haven Gent	Regionaalstedelijk gebied Turnhout; enkele economische knooppunten in de regio	Centrumstad Kortrijk; zowel geïndustrialiseerde gemeenten (vb. Waregem, Harelbeke of Menen) als landelijke gemeenten (vb. Deerlijk of Anzegem)
----------------------------------	--	--	--

Tabel 29 - Basiskenmerken van de regio Gent, Kempen en Zuid-West-Vlaanderen in functie van de RESOC-SERR analyse

Tabel 30 geeft een overzicht van het aantal personeelsleden en de samenstelling van de drie bestudeerde RESOC-SERR.

	RESOC-SERR Gent	RESOC-SERR Kempen	RESOC-SERR Zuid-West-Vlaanderen
Personele omkadering	1 Coördinator 1 stafmedewerker RESOC 3 PO's 1 secretariaats-verantwoordelijke	1 Coördinator 2 Stafmedewerkers 2 PO's 1 Medewerker Administratie	1 coördinator 1 stafmedewerker 3 PO's 1 medewerker secretariaat
WW WG	Voka (4), Unizo (3), Boerenbond (1)	Voka (5), Unizo (2), Boerenbond (1)	Voka (5), Unizo (2), Boerenbond (1)
Samenstelling Publieke actoren	ACV (5), ABVV (2), ACLVB (1)	ACV (5), ABVV (2), ACLVB (1)	ACV (5), ABVV (2), ACLVB (1)
Samenstelling Toegevoegde leden	Gemeenten (4), stad Gent (4), Prov. Oost-Vlaanderen (5) Compaan vzw, Groep Intro vzw, Ateljee vzw, Gents Milieufrent, Gent stad in Werking, VDAB, VeGHo, Welzijnsoverleg regio Gent	Gemeenten (5), Prov. Antwerpen (3) IOK, Strategische Projectenorganisatie Kempen, Thomas More, VDAB, Ondernemersplatform VKW	Gemeenten (4), Prov. West-Vlaanderen (4) Leiedal, streekparlementair, POM, gebiedswerking provincie West-Vlaanderen

Tabel 30 - Overzicht personeel en samenstelling RESOC-SERR Gent, Kempen en Zuid-West-Vlaanderen (Toestand op 31/12/2014)

5.2 Toepassing van het conceptueel model

5.2.1 Verticale component: centrale sturing en beïnvloeding

5.2.1.1 Het institutioneel – politieke kader

In het eerste luik belichten we een aantal elementen uit het politiek – institutionele systeem die noodzakelijk zijn voor een juist begrip van centrale sturing in deze case. We starten met een analyse van de positie van de VDAB als centrale actor in het werkgelegenheidsbeleid. Daarna volgt een toelichting bij de rol van de sociale partners in de beleidsvorming en de centraal – lokale verwevenheid van publieke actoren.

a. Positie van de VDAB als extern verzelfstandigd agentschap van de Vlaamse overheid

We analyseren de positie van de VDAB als regisseur en uitvoerende actor van het lokaal arbeidsmarktbeleid. We beginnen met een aantal reflecties over de relatie tussen het agentschap en de Vlaamse regering. Daarna volgt een analyse van de interne verhoudingen tussen het centrale niveau en de decentrale afdelingen van de VDAB. Beide elementen worden besproken in het licht van het optreden van de VDAB in het regionaal en lokaal werkgelegenheidsbeleid en de relatie met het lokale netwerk voor streekontwikkeling RESOC – SERR.

Relatie VDAB – Vlaamse regering

De VDAB is een extern verzelfstandigd agentschap van de Vlaamse overheid. Bij verzelfstandiging van publieke dienstverlening vormen autonomie en controle twee keerzijdes van eenzelfde munt (Verschuere, 2006). Agentschappen genieten enerzijds van een zekere onafhankelijkheid ten opzichte van de kernoverheid, anderzijds worden ze door diezelfde overheid ook aangestuurd en gecontroleerd. Verhoest (2002) maakt een opdeling tussen beheersmatige (personeelsbeleid en financieel management) en beleidsmatige autonomie. Verschuere (ibid.) stelt dat *“the extent to which an agency enjoys policy autonomy will depend on the extent to which the agency is steered by its oversight authorities on processes, outputs or effects”* (p. 46). Verhoest (ibid.) maakt een verder onderscheid tussen operationele beleidsautonomie (het kunnen nemen van zelfstandige beslissingen over concrete activiteiten en procedures) en strategische beleidsautonomie (onafhankelijkheid inzake de keuze van outputs, effecten, instrumenten of doelgroepen van het beleid). Daarnaast kan het

toezicht op de organisatie meerdere vormen aannemen (Verschuere en Verhoest, 2004).

De sturingsrelatie tussen de VDAB en de Vlaamse regering krijgt tot op heden vorm via een meerjarige beheersovereenkomst.⁴⁰ De lokale sociale partners beoordelen de huidige beheersovereenkomst (2011 – 2015) als een ‘strak keurslijf’ waarbinnen het agentschap weinig beleidsmatige speelruimte heeft. Het ABVV in Gent stelt: *“De VDAB heeft te luisteren naar zijn minister.”* Een aantal partners halen het voorbeeld aan het van doelgroepenbeleid. Tot voor kort bepaalde de VDAB autonoom de kwetsbare doelgroepen op de arbeidsmarkt, sinds 2014 wordt het doelgroepenbeleid door de Vlaamse regering uitgezet.⁴¹ Een van de partners geeft aan: *“De VDAB is eigenlijk een instrument van de Vlaamse regering geworden. Op zich niets verkeerd aan maar dat betekent dus ook, elke regio was vroeger veel autonomer, wist veel meer de lokale arbeidsmarkt aan te pakken terwijl het nu Vlaanderen is die een plan uitrolt en die de doelgroepen bepaalt” (ACV Gent).*

De gedelegeerd bestuurder van de VDAB vindt het echter terecht dat de Vlaamse regering de doelstellingen bepaalt omdat zij ook de middelen betaalt. De VDAB spreekt van een ‘volwassen’ beheersovereenkomst, *“omdat het niet eenrichting is maar juist tweerichting” (Fons Leroy).* De gedelegeerd bestuurder benadrukt dat het agentschap voldoende autonomie heeft om te bepalen hoe ze de doelstellingen wil realiseren. *“Maar hoe we dat doen, hoe we de mensen inzetten, hoe we de middelen verdelen en welke acties we voeren, dat is de autonomie van de VDAB en de raad van bestuur.”* Ook de regiomanager van Zuid-West-Vlaanderen is van mening dat de VDAB veel vertrouwen krijgt van de Vlaamse regering. Volgens deze persoon spelen persoonlijke relaties hierbij een zeer belangrijke rol. *“Ik denk dat het van groot belang is hoe het klikt tussen de top van de instelling en de politiek en bij de VDAB klikt dat enorm goed.”*

De respondenten van de VDAB vinden de kritieken van de lokale sociale partners op de organisatie en haar beleid dan ook niet terecht. Het agentschap motiveert dit door te stellen dat deze signalen niet geuit worden op de Raad van Bestuur, waar alle sociale partners vertegenwoordigd zijn. Indien de bedenkingen van de lokale partners substantieel zouden zijn, zouden deze volgens de gedelegeerd bestuurder ook op het

⁴⁰ Voor een uitgebreide historische schets over de sturingsverhouding tussen de VDAB en de Vlaamse regering via de opeenvolgende beheersovereenkomsten zie Struyven en Verhoest (2005).

⁴¹ De zesde staatshervorming (1 juli 2014) draagt het doelgroepenbeleid over van de federale naar de Vlaamse regering. Het doelgroepenbeleid bevat maatregelen om de tewerkstelling te bevorderen van groepen die omwille van een specifiek kenmerk als groep een nadeel op de arbeidsmarkt ondervinden.

centrale bestuursniveau geuit worden. Ook de regiomanager van Zuid-West-Vlaanderen stelt: *“Ik vind dat de sociale partners heel sterk meegaan in het beleid van de VDAB.”* Volgens deze respondent schuilt er eerder een potentieel probleem in de aard van de relaties tussen lokale en centrale actoren binnen de sociale organisaties. *“Ik denk dat de lokale vakbondsmensen eerder kritiek hebben op hun eigen top.”* Net zoals de VDAB ondergingen ook een aantal sociale partnerorganisaties recentelijk een opschaling van regionale afdelingen naar provinciale entiteiten. De respondenten van de VDAB veronderstellen dat een deel van de onvrede van de lokale partners te maken heeft met het feit dat de impact op het beleid van de eigen organisatie hierdoor afgenomen is. *“Veel van die mensen lopen ook ongelukkig rond he”* (ibid.).

Centraal – decentrale verhoudingen binnen de VDAB

De VDAB heeft zich sinds 1994 intern georganiseerd in regionale afdelingen. Er werden op dat moment 13 directeurs arbeidsmarktregie aangesteld in Vlaanderen die elk een lokaal team aanstuurden. In 2012 onderging het agentschap een hervorming waarbij werd overgestapt van de regionale structuur naar een provinciale structuur. De regionale directeurs arbeidsmarktregie werden hierbij vervangen door vijf provinciale directeurs, met daaronder per provincie het behoud van de regiomanagers en hun team. De respondenten van de VDAB benadrukken dat de hervorming het gevolg is van een interne keuze binnen de organisatie om tot een meer uniforme dienstverlening te komen en een meer kwaliteitsvolle werking te kunnen garanderen.

Volgens de lokale sociale partners heeft de opschaling naar het provinciale niveau een aantal negatieve effecten gegenereerd. Ten eerste is de afstand tussen de lokale partners en de VDAB volgens een aantal respondenten hierdoor toegenomen. Er zijn minder directe aanspreekpunten dan vroeger, waardoor het moeilijker wordt om contacten te leggen en afspraken te maken. De voorzitter van RESOC Kempen is bijvoorbeeld van mening dat de vroegere regiodirecteur van de VDAB in Turnhout beter in staat was om de lokale gevoeligheden en problemen te vatten dan de huidige provinciale directeur, *“die quasi volledig opgeslorpt wordt door de grootstad.”* De gedelegeerd bestuurder van de VDAB gaat hier echter niet mee akkoord. *“Het provinciaal beleid wordt in Antwerpen gemaakt door de behoeften van de regio Antwerpen, Mechelen én Kempen”* (Fons Leroy). Ook de regiomanager van Turnhout schaarst zich hierachter. De respondent geeft het voorbeeld van het uitbouwen van de sectorale werking. *“Die sectorale werking ziet er in Antwerpen helemaal anders uit dan wij dat gaan doen. Er gelden algemene principes maar zelfs in de regio Mechelen en de regio Turnhout is dat echt wel uitgewerkt op maat van de regio.”* De regiomanager van Turnhout geeft wel toe dat er vroeger meer regionale middelen (en dus personeel) waren om contacten te leggen met de partners uit de regio, maar stelt

dat deze rol nu opgenomen wordt door een netwerkmanager op provinciaal niveau. Bovendien voelen de regiomanagers van de VDAB op hun beurt aan dat de betrokkenheid van een aantal sociale partners in de regio verminderd is, omwille van de eerder vermelde opschaling binnen de eigen organisatie. *“Dus het wordt aan beide kanten gevoed hé”* (regiomanager VDAB, Zuid-West-Vlaanderen).

In tweede instantie zijn de lokale sociale partners van mening dat de speelruimte voor de regionale afdelingen van de VDAB na de hervorming sterk verminderd is. Volgens hen genoten de regionale afdelingen vroeger een zekere mate van beleidsmatige autonomie, daar waar de beleidslijnen nu op provinciaal niveau uitgezet worden. *“De autonomie van de VDAB op regionaal vlak is weg”* (ACV Zuid-West-Vlaanderen). In de Kempen geeft het ACV aan: *“En natuurlijk wij voelen dat ook dat zij [e.g. de regiomanagers] soms denken dat zouden we moeten kunnen doen maar we voelen ook wel dat die onder druk staan om bepaalde zaken wel of niet te doen. Je voelt dat oncomfortabele soms op een bepaald moment.”* Tot slot stelt de coördinator van RESOC-SERR Kempen: *“Zij zitten ook in een keurslijf waar ze moeilijk uit weg kunnen. Ze hebben heel weinig lokale speelruimte maar ze durven het zelf niet zo te benoemen.”* De meningen van de regiomanagers van de VDAB zijn op dit punt verdeeld. Volgens de regiomanagers van Gent en Turnhout kunnen de decentrale afdelingen nog steeds hun stempel kunnen drukken op de beleidslijnen van de VDAB. De regiomanager van Turnhout zetelt bijvoorbeeld ook in het provinciaal directiecomité en daar worden volgens hem gezamenlijke standpunten uitgestippeld. De respondent geeft wel aan dat het samenspel tussen het provinciale en het regionale niveau voortdurend moet bewaakt worden. De regiomanager van Gent stelt dat de wijziging van ‘regiodirecteur’ naar ‘regiomanager’ enkel een naamsverandering inhoudt en benadrukt net zoals zijn collega dat de input voor het beleid (detectie van noden op de arbeidsmarkt) van onderuit komt. Daarnaast wijst hij op de operationele vrijheid van de lokale afdelingen voor de uitvoering van het beleid. De regiomanager van Zuid-West-Vlaanderen is het meest sceptisch en is wel van mening dat de autonomie van de regionale afdelingen na de hervorming afgenomen is. *“Die autonomie is beperkter en we zijn een stuk een doorgeefluik geworden.”*

We verwijzen in dit verband ook naar de conclusies uit eerdere onderzoeken die getuigen over een centralistische opstelling binnen de VDAB en een beperkte beleidsvrijheid voor de lokale afdelingen. Zo pleit IDEA in 2011 voor meer vrijheidsgraden voor de lokale VDAB, meer gewicht voor de VDAB stadsmanagers en een versterking van gebiedsgerichte werking via het uitbouwen van partnerschappen tussen de VDAB en de lokale besturen (IDEA, 2011). Ook het OESO-Leed-onderzoeksrapport (2011) verdedigt een grotere flexibiliteit voor de lokale actoren inzake arbeidsmarktbeleid. Het onderzoek stelt dat een grotere vrijheid op een aantal

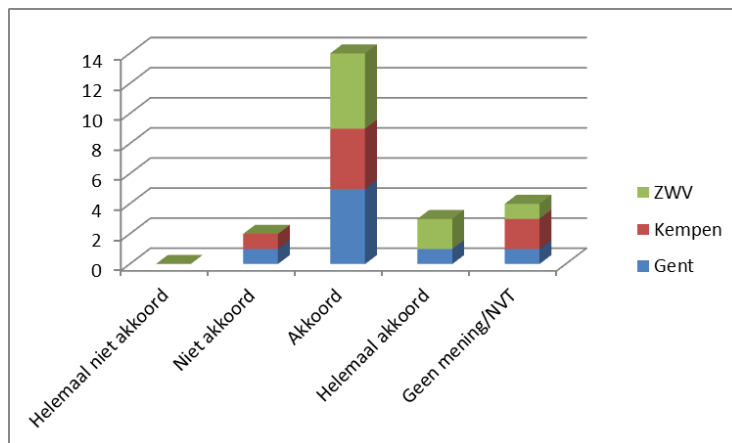
managementdomeinen (het opzetten van eigen arbeidsmarktprogramma's, definiëren van beleidsdoelstellingen, budgetbeheer,...) kan bijdragen tot een arbeidsmarktbeleid dat beter afgestemd is op de lokale behoeften. Ook in een eigen onderzoek over de positie van de lokale werkwinkels in Gent kwamen we tot de vaststelling dat er van netwerking op het lokale niveau weinig sprake was. De verklaring hiervoor lag voornamelijk in de manier waarop de VDAB zich opstelde ten aanzien van de andere partners in de werkwinkels (Temmerman et.al. 2015). De gedelegeerd bestuurder van de VDAB reageert hierop door te stellen dat de organisatie een proces aan het doorlopen is naar meer samenwerking en dialoog met de lokale partners. Met de grootsteden Antwerpen en Gent is er al langer sprake van formele samenwerkingsovereenkomsten, nu wil het agentschap nagaan hoe men gebiedsdekkend in Vlaanderen een structurele samenwerking met de lokale besturen kan opzetten. *“We willen kijken naar gemeentelijke entiteiten die voldoende bestuurskracht hebben. Hoe kunnen we daar een overeenkomst met de VDAB afsluiten om ervoor te zorgen dat we ondanks de schaalvergroting lokale dialogen kunnen opzetten” (Fons Leroy).* Volgens de VDAB voorzien de toekomstige 6^e staatshervorming en het nieuwe Vlaamse regeerakkoord bijkomende hefboomen om dit te realiseren.

Tot slot deelt het merendeel van de bevroegde sociale partners het standpunt dat de herstructurering bij de VDAB in de eerste plaats het gevolg is van een interne besparingsoperatie. *“De provincialisering is er niet gekomen omwille van een structuurverbetering maar puur omwille van een besparingsronde” (ABVV Zuid-West-Vlaanderen).* De gedelegeerd bestuur van de VDAB reageert: *“Een bestuurder van de VDAB weet dat een organisatie een bepaalde budgettaire context heeft waarbinnen ze zich zo efficiënt mogelijk moet organiseren” (Fons Leroy).* De regiomanagers stellen evenwel dat de hervorming ook binnen de eigen organisatie voor- en tegenstanders kent. De regiomanager van Zuid-West-Vlaanderen stelt: *“Binnen de VDAB is men daar een stuk over verdeeld. Natuurlijk men moet een kat een kat noemen als de grote baas daar voor een stuk achterstaat dan vecht een mens niet snel tegen windmolens hé. Dus die provinciale structuur is een stuk opgedrongen geweest, dat heeft voordelen en dat heeft nadelen.”*

Relatie tussen de decentrale afdelingen van de VDAB en het RESOC – SERR

Het onderzoek toont aan dat de opstelling van de centrale VDAB en de interne verhoudingen binnen het agentschap een impact hebben op de relatie tussen de lokale VDAB afdelingen en de netwerken voor streekontwikkeling RESOC-SERR.

In elke onderzochte regio wijzen de respondenten in eerste instantie op de mogelijkheden tot samenwerking met de regionale VDAB op het operationele niveau. Dit betekent dat er ruimte is om gezamenlijke initiatieven te ontwikkelen in het kader van bijvoorbeeld diversiteitsacties, jobbeurzen e.d. De RESOC-SERR coördinator van Zuid-West-Vlaanderen geeft aan: *“Naar invulling van activiteiten zetten we ons samen en kijken we hoe we dat kunnen organiseren.”* In SERR Gent worden twee VDAB medewerkers betrokken in een werkgroep afstemming, samen met een aantal sociale partners, twee vertegenwoordigers van de stad Gent en een aantal projectontwikkelaars. Doel van de werkgroep is letterlijk om te komen tot meer afstemming in het kader van initiatieven op het vlak van tewerkstellingsbeleid. Ook in de Kempen maakt de VDAB deel uit van een aantal werkgroepen, waaronder het platform Onderwijs-Arbeidsmarkt en het Regionaal Overlegplatform Leren en Werken Kempen. Daarnaast is de VDAB in RESOC Gent en RESOC Kempen als toegevoegd lid betrokken bij het bestuur. In Zuid-West-Vlaanderen wordt de VDAB op regelmatige tijdstippen uitgenodigd op de bestuursvergaderingen. Langs deze weg worden de sociale partners geïnformeerd over nieuwe Vlaamse beleidslijnen. Daarnaast bieden deze kanalen de mogelijkheid om een aantal regionale bekommernissen inzake tewerkstellingsbeleid naar de VDAB te ventileren. De regiomanager van Turnhout spreekt over de RESOC-SERR als ‘belangrijke bron van informatie.’ De meeste lokale partners verklaren zich dan ook akkoord met stelling 12 (‘Het RESOC-SERR en de lokale VDAB werken constructief samen op het vlak van regionaal tewerkstellingsbeleid’). Grafiek 14 toont de antwoorden.



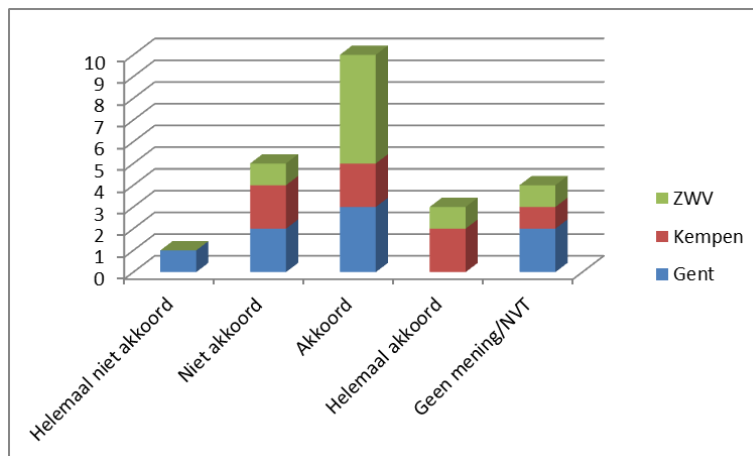
Grafiek 14 - Antwoorden op stelling 12 (samenwerking RESOC-SERR en lokale VDAB)

In de regio Gent gaat enkel de stad niet akkoord. De stad heeft een samenwerkingsovereenkomst met de VDAB met als doel om tot gezamenlijke

afspraken te komen met betrekking tot de aanpak van de grootstedelijke arbeidsproblematiek. Tijdens de eerste convenantsperiode ging het volgens de stad echter vooral om afstemming en was het moeilijk om tot een co-regie te komen met de VDAB. Stad Gent voelt de laatste jaren wel een grotere bereidheid van de VDAB om de stad als beleidsactor te erkennen. *“We moeten uit ons kot komen en gezamenlijk prioriteiten bepalen en gezamenlijk durven daar ook de middelen aan te koppelen en de mensen die daaraan vorm gaan geven. Dat is een beweging die we aan het maken zijn.”*

Volgens de lokale sociale partners is de ruimte om op strategisch vlak samen te werken met de VDAB echter beperkt. De coördinator van RESOC-SERR Zuid-West-Vlaanderen geeft aan: *“Het beleid van de VDAB wordt niet op regionaal niveau gevormd maar op vlak van acties zijn er wel degelijk mogelijkheden.”* De lokale sociale partners staan negatief tegenover deze opstelling van de VDAB. *“De vertegenwoordiger van de VDAB komt gewoon zeggen wat de VDAB heeft beslist, niet om te vragen welke problemen heb je” (VOKA ZWV)*. De sociale partners vinden het een gemis dat de VDAB hen onvoldoende betreft bij het bepalen van lokale beleidsprioriteiten. *“Wij zien de problemen op de werkvloer, wij zien de mankementen op vlak van opleiding, problemen met betrekking tot kansengroepen, knelpuntberoepen, ... Wij kunnen de VDAB voeden” (ABVV Gent)*. We verwijzen hierbij ook naar de toelichting over de centraal – decentrale verhoudingen binnen de VDAB in het vorige onderdeel.

Stelling 7 uit de vragenlijst vat de meningen over de opstelling van de VDAB op een kwantitatieve manier samen (zie grafiek 15). De stelling luidt: ‘Het beleid van de VDAB centraal biedt onvoldoende flexibiliteit als het gaat om de uitbouw van regionaal arbeidsmarktbeleid’. De antwoordcategorie ‘akkoord’ verzamelt het meeste respondenten. Toch gaat ook een redelijke groep niet akkoord met de uitspraak. Dit heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat er volgens een aantal actoren wel voldoende mogelijkheden zijn tot samenwerking op het uitvoerende niveau en/of dat een aantal partners geen duidelijk onderscheid maken tussen strategische en operationele samenwerking. Een aantal partners hebben tot slot geen zicht op de mate van flexibiliteit. Deze antwoordcategorie wordt voornamelijk benut door de publieke partners (die over het algemeen minder rechtstreekse contacten onderhouden met de VDAB dan de sociale partners).



Grafiek 15 - Antwoordenverdeling stelling 7 (VDAB is onvoldoende flexibel voor het uitbouwen van een regionaal tewerkstellingsbeleid)

De meeste respondenten ondervinden bovendien dat de verhouding tussen de VDAB en de RESOC-SERR veranderd is doorheen de jaren. Ze stellen vast dat de relatie in het STC tijdperk veel intenser was dan nu. Dit komt volgens de partners vooral omdat de waarde van de adviesopdrachten afgenomen is. De sociale partners merken op dat de adviezen vroeger bindend waren en dat de VDAB het akkoord van de sociale partners, via het STC, nodig had. *“Waar STC een beetje de regionale aansturing was van de VDAB en eigenlijk ook wel de luis in de pels kon zijn van de VDAB en dat is nu niet meer”* (ACV Kempen). IOK geeft aan: *“De fundamentele kritiek is dat je vroeger door uw STC werking kon binnendringen in de organisatie van de VDAB en vandaag zijn dat twee werelden geworden en zou het wel eens kunnen dat de SERR daardoor herleid worden tot een praatbarak die af en toe eens advies mag verlenen.”* Ook het ABVV in Gent merkt op: *“Vroeger werden wij betrokken bij het beleid van de VDAB en al datgene wat gebeurde in de streek en nu is dat puur ter informatie.”* Ook sinds de oprichting van de SERR in 2004 is de opstelling van de VDAB volgens de respondenten veranderd. De coördinator van RESOC-SERR Kempen merkt op: *“Vroeger had de VDAB de SERR ook nodig om bepaalde zaken af te toetsen of voor te leggen. Maar dat is niet meer zo.”* Volgens de VDAB verwijzen de lokale sociale partners hier voornamelijk naar het feit dat zij vroeger via de SERR ook inspraak hadden in individuele dossiers van bedrijven en werkzoekenden. Dit is nu niet meer het geval. De VDAB vindt het echter niet de taak van de lokale sociale partners om hierover te oordelen. *“Daar is de VDAB verantwoordelijk voor en dat valt natuurlijk moeilijk, voornamelijk bij de vakbonden”* (Fons Leroy).

Hieraan gekoppeld ervaren respondenten uit de drie regio's een evolutie waarbij de VDAB minder interesse vertoont in samenwerking met de RESOC-SERR maar daarentegen liever rechtstreeks toenadering zoekt tot de lokale actoren. *“Ze vinden de SERR een heel goed kanaal om alle actoren te informeren over nieuw beleid en hun nieuwe manier van werken, maar voor de praktische afspraken gaan zij rechtstreeks naar die actoren” (ACV Kempen)*. Zo is er een samenwerkingsconvenant tussen stad Gent, OCMW Gent en de VDAB met als doel om samen de stedelijke werkloosheidsproblematiek aan te pakken. Daarnaast zijn er tal van rechtstreekse contacten tussen de VDAB en de sociale partners, sectorfederaties, ... in de regio. De VDAB regiomanager van Gent beaamt dat het bilaterale overleg vaak de voorkeur geniet boven het kanaal RESOC-SERR en ziet daar de volgende verklaring voor: *“In dat bilaterale overleg met stad, OCMW en andere partners kunnen wij die samenwerking toch een heel stuk meer en intenser gaan opzetten. Er zijn daar heel concrete initiatieven en acties, terwijl je op SERR en RESOC niveau dat is meer abstractie.”*

In het huidige klimaat is de goede samenwerking tussen het lokale netwerk en de VDAB volgens een aantal sociale partners voornamelijk toe te wijzen aan de goede persoonlijke contacten die er zijn met medewerkers die al jarenlang actief zijn binnen het agentschap. Men vreest dat als deze 'anciens' wegvallen en vervangen worden door jonge mensen die volledig binnen de 'gestroomlijnde fabriek van de VDAB' werken, de relaties veel minder goed zullen zijn. Een partner van SERR Zuid-West-Vlaanderen geeft aan: *“We vrezen een beetje wanneer bepaalde mensen met pensioen gaan in de VDAB dat dat meer die provinciale structuur gaat worden en dat die lokale banden verdwijnen” (ABVV)*. Ook het ACV in de Kempen is dezelfde mening toegedaan. *“De mensen zelf die wij al jaren kennen die zijn nog altijd even bereid om in debat te gaan.”*

b. Positie van de sociale partners in het beleidsproces

In België hebben de sociale partners van oudsher een belangrijke rol in de besluitvorming rond sociaaleconomische thema's. De start van het sociaal overleg gaat terug tot het begin van de 20^e eeuw en werd verankerd in het Sociaal Pact van april 1944 (Devos et.al., 2011). Het Pact bevatte o.a. de afspraak om op alle niveaus te komen tot overleg tussen representatieve vakbonden en werkgeversorganisaties (ibid.). Op nationaal niveau vormen de Nationale Arbeidsraad (NAR), de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven (CRB) en de Hoge Raad voor Preventie en Bescherming op het werk (HRPBW) vandaag de belangrijkste paritaire organen met betrekking tot sociaaleconomische thema's die tot de bevoegdheid van de federale overheid behoren. Op Vlaams niveau vormen de eerder genoemde SERV en het VESOC twee belangrijke overlegorganen. De SERV heeft de voorbije jaren een aantal adviezen

uitgebracht over de organisatie en de rol van het sociaaleconomisch streekbeleid. Hierin stelt de SERV o.a. dat het streekoverleg voor de sociale partners een duidelijke meerwaarde kent en pleit ze voor het behoud van overlegstructuren op regionaal niveau (zie o.a. 2007, 2008, 2012). Een aantal lokale respondenten twijfelen echter aan de impact van de SERV adviezen op de besluitvorming. *“De SERV gaat over overleg rond arbeidsmarktbeleid, hoeveel vat heb je daar op? (VOKA, Zuid-West-Vlaanderen).* Op provinciaal niveau zijn de sociale partners in het socio-economisch overleg vertegenwoordigd via de Provinciale Ontwikkelingsmaatschappijen (POM). De POM's zijn ingebed in de provincies en treden zowel op als uitvoerende organisatie als overleg- en adviesorgaan. Tot slot zijn de sociale partners op subregionaal niveau vertegenwoordigd in de RESOC-SERR.

Doorheen de jaren is het overlegmodel uitgroeid tot een complex systeem van machtsverhoudingen tussen de sociale partners en de politieke overheid, waarbij de werknemers- en werkgeversorganisaties niet enkel optreden als belangenvertegenwoordigers maar ook als actieve partners in het beslissingsproces. Een voorbeeld van de macht van de sociale partners met betrekking tot deze case betreft de hervorming van het streekoverleg in 2004. Het Agentschap Ondernemen geeft aan dat de WN- en WG-bonden ervoor geijverd hebben dat de nieuwe overlegorganen op regionaal niveau een afspiegeling zouden vormen van het model dat op Vlaams niveau reeds bestond, namelijk een overleg tussen de sociale partners als spiegelbeeld van de SERV en een overleg met de publieke partners naar analogie met de VESOC. Vanuit het beleidsdomein Economie is het echter nooit de bedoeling geweest om de aanwezigheid van de sociale partners in het streekoverleg te verplichten. *“Die traditie bestond niet om met de sociale partners in dialoog te treden [...] maar men heeft dat allemaal gebetonneerd in regelgeving en dat had allemaal niet moeten”* (Agentschap Ondernemen). Economie wou daarentegen het streekoverleg ook na de hervorming organisch laten groeien vanuit de levende krachten in de streek. Het Agentschap Ondernemen besluit: *“Eigenlijk hebben wij vanuit economie de duimen moeten leggen[...] waar de minister van werkgelegenheid en ook zijn administratie de lead namen en hun ideeën een beetje hebben opgedrongen.”*

Naast de vertegenwoordiging in allerlei overlegorganen hebben de sociale partners ook via andere – meer directe - kanalen hun toegang tot de besluitvorming verzekerd. Zo zijn zowel werkgevers als werknemers vertegenwoordigd in de bestuursorganen van de VDAB. De vertegenwoordiging in de beheersorganen van de VDAB is volgens een aantal respondenten belangrijk om lokale tegendruk te geven aan het beleid dat op centraal niveau bepaald wordt. In het kader van het lokale advies op het ondernemingsplan van de VDAB stelt het ACV Kempen: *“Je moet nu al bijna je*

adviezen doorgeven naar uw eigen nationale vertegenwoordigers in de raad van bestuur, als je echt iets wilt wijzigen moet dat vandaar komen.” Enkele partners halen het voorbeeld aan van het dossier over de sluiting van een aantal lokale werkinkels. *“Er is overleg geweest en wij geven dat mee met de bedoeling dat die informatie teruggaat tot de beslissingsorganen binnen de VDAB. Onze rechtstreekse regionale en provinciale aanspreekpunten hebben die beslissingsruimte niet”* (ACLVB Gent). Sommige partners betwijfelen echter de potentiële impact van de vertegenwoordiging in de raad van bestuur van het Agentschap voor het bepleiten van regionale dossiers.

Een ander belangrijk kanaal zijn de rechtstreekse contacten tussen de top van de werkgevers- en werknemersorganisaties en de politiek beleidsverantwoordelijken. In Zuid-West-Vlaanderen geeft het ABVV aan: *“Ook proberen we direct vanuit onze voorzitter, Caroline Kopers, in gesprek te gaan met minister Muyters.”* Partners stellen dat deze kanalen veelvuldig gebruikt worden met als doel te wegen op de beleidsbeslissingen. *“Het is niet omdat je een goed werkend RESOC hebt dat de leden geen eigen initiatieven ontwikkelen en daarmee naar Vlaanderen gaan”* (ACV Kempen).

c. Centraal – lokale verwevenheid van publieke actoren

Naast de sociale partners hebben ook de publieke partners (lokale besturen en provincies) een aantal rechtstreekse toegangskanalen tot de Vlaamse overheid. Dit verloopt enerzijds via de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) en de Vereniging van Vlaamse Provincies (VVP), de koepelorganisatie en gesprekspartner van respectievelijk de gemeenten en de OCMW's en de provincies. De VVSG en de VVP trachten voortdurend de belangen van hun leden te verdedigen bij de Vlaamse en de federale overheid.

Daarnaast merken we in Vlaanderen een sterke politieke vervlechting tussen het lokale en het Vlaamse niveau, o.a. via de combinatie van politieke mandaten. Concreet gaat het hierbij om lokale mandatarissen die hun job combineren met bijvoorbeeld een parlementair mandaat op Vlaams of federaal niveau of een job op het kabinet van een minister. Via deze weg hebben lokale publieke partners rechtstreekse toegangskanalen tot het centrale beleidsniveau uitgebouwd.

Toegepast op deze case merken we dit sterker terug in de regio Zuid-West-Vlaanderen dan in de regio's Kempen en Gent. Zuid-West-Vlaanderen kent enkele sterke politieke figuren met goed uitgebouwde contacten op het centrale beleidsniveau. Een concreet voorbeeld hiervan is voormalig burgemeester van de stad Kortrijk Stefaan De Clercq (CD&V). Stefaan De Clercq was burgemeester van 2001 –

2012 en is daarnaast geweest parlements lid in het Vlaams parlement. Ook was hij volksvertegenwoordiger in het federale parlement en van eind 2008 tot eind 2011 was hij de federale minister van Justitie.⁴² Volgens de lokale partners profileerde Stefaan De Clercq zich tijdens zijn burgemeesterschap als pleitbezorger van de streek bij de hogere overheden. *“Hij was een beetje de leidersfiguur voor de regio en hij kon dat ook waarmaken voor de regio in Brussel” (VOKA).* Ook ABVV stelt: *“Hij kon dingen doen bewegen en voor een stuk zijn eigen agenda op de achtergrond plaatsen om de regionale belangen te gaan kaderen.”*

Ook in de regio Kempen stellen we dit vast, zij het minder sterk uitgebouwd dan in de regio Zuid-West-Vlaanderen. *“Parlementairen worden gebruikt om druk te zetten op bepaalde dossiers en om ministers daarover te bevragen in commissies en in de plenaire vergadering. Om ook meer inzicht te krijgen in bepaalde beleidsmateries. Maar om nu te zeggen dat zij tot initiatief gekomen zijn, dat is heel minimaal” (coördinator).* Volgens VOKA zijn er echter op dit moment geen sterke Kempense parlementairen die opkomen voor de streek. *“Wie hebben we hier qua politieke vertegenwoordiging die echt het verschil kunnen maken of hadden moeten maken?”*

In de regio Gent merken we hier geen voorbeelden van terug. Volgens de lokale partners kent de regio geen sterke politieke figuren die zich opwerpen als pleitbezorger voor de streek. De aanwezigheid van de grootstad Gent en de haven vormen de voornaamste verklarende factoren voor de afwezigheid van een streekidentiteit. Er zijn wel veelvuldige politieke contacten tussen het lokale niveau en de hogere overheden in het kader van concrete dossiers. Enkele voorbeelden hiervan zijn het project Gentse Kanaalzone en het project Parkbos Gent (Voets, 2008).

Volgens de partners uit Zuid-West-Vlaanderen en de Kempen doen deze praktijken zich vandaag evenwel minder voor dan pakweg enkele decennia geleden. De lokale respondenten stellen dat er in het verleden meer parlementairen waren die de bezorgdheden van de regio meenamen naar het centrale beleidsniveau, mede omdat ze zich via streekdossiers trachtten te profileren. De opschaling naar provinciale kieskringen ligt mogelijk mee aan de basis van de veranderde opstelling van de lokale mandatarissen. De mandatarissen zouden zich hierdoor mogelijk minder identificeren met hun regio en zich meer richten naar het centrale beleidsniveau. Deze stelling hebben we echter niet verder onderzocht.

Naast de individuele politieke vertegenwoordiging op het Vlaamse beleidsniveau, nemen ook een aantal intercommunales de rol op als pleitbezorger voor de streek.

⁴² Bron: <http://www.cumuleo.be/nl/mandataris/11431-stefaan-de-clerck.php>

Leiedal geeft aan: *“Wij hebben ook constant contacten om die dossiers te realiseren.”* Ook VOKA Kempen stelt: *“Het IOK zit dagelijks bij de overheid.”* Dit geldt niet voor de intercommunale VENECO in het Gentse.

5.2.1.2 Het technisch – instrumenteel kader

In de onderstaande paragrafen analyseren we het instrumentele beleidskader rond het lokale netwerk. We beroepen ons hiervoor op de zes sturingselementen van Bell en Hindmoor (2009). Kolom 1 en 2 van tabel 31 geven een overzicht van de verschillende componenten en hun betekenis. In kolom drie beschouwen we het optreden van de Vlaamse overheid zoals bepaald in de regelgeving. In de toelichting die hierop volgt hebben we aandacht voor de reële doorwerking van de sturingsvariabelen (met een focus op de eerste drie componenten, zie supra). De impact van deze elementen op de verhoudingen tussen de partners en de positie van het lokale netwerk, komt aan bod in de analyse van lokale dynamiek en netwerkprestaties (punt 5.3).

COMPONENT	TOELICHTING	CASE ERSV-RESOC-SERR
Regulering	Het uitzetten van de basisregels voor het netwerk (speelruimte, verwachtingen, samenstelling, ...)	Het Decreet van 7 mei 2004 bepaalt de klijlijnen inzake het statuut, de werking, de taken en de bevoegdheden van de ERSV's, de SERR's en de RESOC's. Het Besluit van 22 oktober 2004 (gewijzigd op 6 oktober 2006) betreffende de erkenning en subsidiëring van regionale samenwerkingsverbanden bepaalt de regels m.b.t. de financiering van het netwerk door de Vlaamse overheid.
Effectiviteit	Monitoren van de prestaties van het netwerk en zo nodig bijsturen	Er wordt in de regelgeving geen opvolging voorzien voor de uitvoering van de basisopdrachten. De uitvoering van de uitvoeringsopdracht EAD wordt wel gecontroleerd.
Financiering	Het toewijzen van middelen aan het netwerk (subsidies, expertise, informatie, ...)	De Vlaamse overheid voorziet subsidies via het provinciale ERSV (Art. 31 ERSV-decreet)
Democratisch gehalte	Bewaken van de democratische kwaliteit, o.a. door het toezien op de besluitvorming en de in- en uitsluiting van actoren	De samenstelling van het RESOC-SERR wordt geregeld in art. 16 / art. 25 van het decreet. Het decreet voorziet de mogelijkheid om extra partners als toegevoegd lid van het RESOC, op te nemen (Art. 25 § 5.). Art. 17/ Art. 26 van het decreet stelt dat elke SERR/RESOC een huishoudelijk reglement opstelt. § 2 bepaalt welke aspecten van de interne werking hierin opgenomen moeten worden (o.a. aanstelling van de voorzitter, wijze van vergaderen en besluitvorming, ...) Art. 28 bepaalt het aanwezigheidsquorum voor de besluitvorming binnen RESOC en SERR (minstens de helft van de leden en tenminste één lid van elk van de onderscheiden fracties)
Verantwoording	De overheid blijft eindverantwoordelijke t.o.v. de burger en controleert het reilen en zeilen van het netwerk	Het verantwoordingsniveau betreft enkel het provinciale ERSV, via de jaarlijkse validering van het jaarprogramma en een inhoudelijke en financiële rapportering via het jaarrapport/werkingsverslag (Art. 7 van het besluit)

Legitimiteit	Toezien op de transparantie en verloop van het proces	De interactie tussen de Vlaamse overheid en de RESOC-SERR verloopt via de provinciale tussenstructuur van het ERSV. Er is geen rechtstreekse band met de lokale netwerken voor wat betreft de uitvoering van de basisopdrachten, wel voor de uitvoerende opdracht EAD.
--------------	---	--

Tabel 31 - Zes kernelementen in de aansturing van netwerken afgezet tegenover het optreden van de Vlaamse overheid m.b.t. RESOC-SERR

a. Regulering

De eerste component bespreekt de balans tussen de centraal – decentrale bevoegdheden in de vormgeving van het regionaal sociaal – economisch beleid. De basisregels betreffende het statuut, de werking, de taken en de bevoegdheden van de RESOC-SERR worden uitgezet in het ERSV Decreet van 7 mei 2004 en het uitvoeringsbesluit van 22 oktober 2004. De regelgeving toont in eerste instantie een sterke top-down sturing in de vormgeving van de lokale samenwerking.

Een eerste element is de verplichte fusie tussen de voormalige STC's en de Streekplatformen in een nieuwe opgelegde structuur. De ERSV – RESOC – SERR structuur wordt vervolgens op een uniforme manier uitgerold over de verschillende regio's in Vlaanderen. De regelgeving bakent de schaal af waarbinnen het nieuwe netwerk vorm kan krijgen en bepaalt de verplichte partners van het netwerk. Een belangrijk aspect hierin is de opgelegde tripartiete samenstelling van het RESOC – daar waar de samenstelling van het voormalige streekplatform organisch kon groeien op basis van de dynamiek in de regio. Ook de speelruimte van het lokale netwerk wordt sterk afgebakend. Een RESOC-SERR fungeert als overleg- en adviesorgaan en er wordt bepaald dat het lokale netwerk geen uitvoerende taakstelling heeft. Deze institutionele spelregels vormen een afspiegeling van het politieke kader waarbinnen het beleidskader tot stand gekomen is en meer bepaald de invloed van de sociale partners op de beleidsvorming (zie supra).

Binnen het opgelegde kader voorziet de regelgeving evenwel in enkele vrijheidsgraden voor het lokale netwerk. Art. 17 en Art. 26 bepaalt dat elke RESOC – SERR een huishoudelijk reglement opstelt waarin een aantal aspecten inzake de interne werking opgenomen worden, zoals de wijze van vergaderen en besluitvorming of het toevoegen van extra partners met raadgevende stem (RESOC). Volgens de memorie van toelichting bij het decreet beoogt de Vlaamse regering hiermee een flankerend beleid te voeren ten aanzien van het streekbeleid, e.g. een 'voorwaardenscheppend beleid, of het geheel van initiatieven, maatregelen en acties, welke de lokale partners (lokale besturen, provinciebesturen en sociale partners), mogelijk maken hun opdracht inzake streekontwikkeling op te nemen' (Vlaamse regering, 2004b: 25). De lokale vrijheidsgraden worden binnen het regelgevende kader echter vrij eng geïnterpreteerd: er mag bijvoorbeeld niet geraakt worden aan het opgelegde karakter en de verplichte samenstelling, het netwerk krijgt geen uitvoerend mandaat of expliciet bindende taken en het engagement van de lokale partners kan niet afgedwongen worden.

De toekomstige hervorming van het streekbeleid biedt mogelijks opnieuw meer mogelijkheden om de lokale samenwerking van onderuit te organiseren (Vlaamse

regering, 2015a). Daarnaast heeft de VDAB in een interne nota voorgesteld om de regionale adviesopdrachten inzake werk en het overleg met de sociale partners in de toekomst op provinciaal niveau in te kantelen in de VDAB-werking. De VDAB vindt het naar eigen zeggen belangrijk om ook in de toekomst het gebiedsdekkend overleg met de sociale partners verder te zetten. Mogelijks hebben de sociale partners dit voorstel zelf mee geïnitieerd om op deze manier hun verplichte aanwezigheid op de verschillende bestuursniveaus te bewaken (zie supra). Deze stelling hebben we echter niet verder onderzocht.

De toekomstige vormgeving van het streekbeleid lijkt hiermee een aantal raakpunten te tonen met de vroegere situatie, namelijk een bottom-up werking van het socio-economisch beleid en een kanteling van de regionale advies- en overlegopdrachten inzake arbeidsmarktbeleid in de VDAB (cfr. de vroegere STC's).

b. Effectiviteit

De regelgeving voorziet geen opvolging voor de uitvoering van de basisopdrachten van de RESOC-SERR (overleg en advies). Dit is ook moeilijk gezien de open formulering van de opdrachten. Nochtans voorziet Art. 24 § 1 van het Decreet in de mogelijkheid om de taakstelling nader te concretiseren en te preciseren. Daarnaast stelt Art. 22 § 3 dat de Vlaamse regering nadere regels kan vastleggen inzake de concretisering van de inhoud, tenuitvoerlegging en opvolging van het streekpact. De overheid heeft in de praktijk echter nooit gebruik gemaakt van deze bepalingen, waardoor er bij de lokale partners een zekere vaagheid bestaat omtrent de precieze verwachtingen die aan het netwerk gesteld worden. *“Het is momenteel een zwak gegeven omdat het ook niet duidelijk is welke plaats dat heeft in de bestuurlijke organisatie” (UNIZO, Gent).* Het departement WSE geeft toe dat er op dit moment geen duidelijke visie bestaat over de positie van de RESOC-SERR. *“Nu zitten we teveel in een noch vlees noch vis verhaal voor wat betreft de decretale opdrachten.”*

Ook de uitvoering van de streekpacten wordt niet (meer) geëvalueerd. Ten tijde van de vroegere streekplatformen was dit wel het geval. Het Agentschap Ondernemen geeft aan: *“Dat was een document van honderd bladzijden, dat kwam bij ons toe, wij lazen dat en verdeelden dat naar alle mogelijke relevante organisaties.”* Ook bij de eerste generatie streekpacten van de RESOC's werd de uitvoering getoetst. *“De allereerste keer werd er nog gezegd ze moeten een streekpact maken, we gaan dat intern verdelen en lezen en een dialoogmoment organiseren.”* Het dialoogmoment kaderde in de doelstelling van de Beleidsnota Werk (2009-2014) om een tweejaarlijks valorisatiemoment tussen de RESOC's en de Vlaamse overheid te organiseren, waarin zowel de strategische lijnen uit de streekpacten als de uitvoering van de streekpacten aan bod zouden komen (blz. 55). De lokale partners geven aan dat dit overleg in de

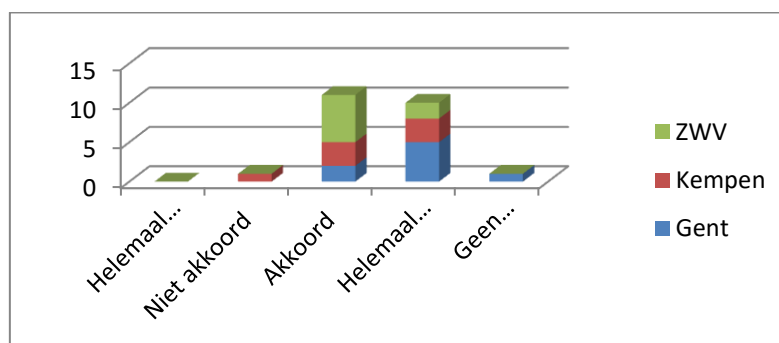
praktijk slechts eenmaal plaatsgevonden heeft. In 2009 kon elke RESOC een prioritaire vragenlijst opmaken en werd iedere RESOC uitgenodigd in Brussel voor een gedachtewisseling waarbij uit elke Vlaamse administratie een vertegenwoordiger aanwezig was. Per beleidsdomein werd een antwoord geboden op de door het RESOC gestelde vragen. De lokale partners beoordelen dit overlegmoment als zeer positief en betreuren het dat het initiatief geen opvolging gekend heeft. *“Dat was nuttig en toen kregen we concrete antwoorden en dan kan je terugkoppelen”* (coördinator RESOC Gent). De coördinator van RESOC Kempen ziet een mogelijke verklaring voor het huidige gebrek aan opvolging van de streekpacten: *“In de vorige legislatuur waren ze gestart met dialoog maar ik denk dat ze ook geschrokken zijn van de enorme hoeveelheid werk dat dit met zich meebrengt om dat op een goede manier te doen en dat ze daar geen mankracht voor hebben. Dat is ook wat wij aanvoelen.”* Dit wordt bevestigd door het Agentschap Ondernemen. *“Men heeft dat één keer gedaan maar dat is zo gigantisch veel werk en een lastig proces.”* De administratie stelt echter ook het nut van dit proces in vraag, gezien de streekpacten volgens haar meer een soort inventarisatie inhielden van alle mogelijke acties in de regio dan wel een strategisch document over de ontwikkeling van de streek. *“Wij vroegen naar economische projecten waar er in geïnvesteerd moest worden en die levensvatbaar konden zijn enzovoort. Maar wat kregen we? Bibliotheken, zwembaden, ... je kon het zo zot niet bedenken. Dat was geen visie maar gewoon een oplijsting van alle mogelijke projecten die de RESOC's op een paar maanden tijd verzameld hadden.”*

Aan de uitvoeringsopdracht EAD worden wel concrete resultaatverbintenissen gekoppeld. Dit komt omdat deze opdracht ingebed zit in andere regelgeving. De opvolging krijgt vorm via het convenant tussen de Vlaamse regering en het ERSV. Het convenant bepaalt een quota m.b.t. het aantal organisaties die per jaar moeten instappen in een nieuw loopbaan- en diversiteitsplan (met een gemiddelde van 18 nieuwe begeleidingen per projectontwikkelaar per jaar). De administratie WSE controleert of de opgelegde quota gehaald worden. Op basis hiervan worden de financiële middelen voor de aanstelling van de projectontwikkelaars toegekend.

Volgens de lokale actoren vormt de gebrekkige opvolging van de basisopdrachten een uiting van een gemis aan politieke interesse voor de lokale netwerken voor streekontwikkeling. Dit blijkt volgens de respondenten ook uit het feit dat de Vlaamse overheid amper uit eigen beweging advies vraagt aan de RESOC-SERR over lokale en/of regionale socio-economische onderwerpen. De RESOC voorzitter van de Kempen stelt hierover: *“Wij hebben dat meestal op een actieve manier gedaan, ik kan me niet direct dossiers herinneren waar het ons gevraagd is.”* Het departement WSE geeft toe dat ze meer belang hecht aan andere regionale antennes om advies in te winnen – waaronder directe contacten met lokale actoren. Hieraan gekoppeld zijn de

lokale partners van mening dat de Vlaamse overheid geen rekening houdt met de prioriteiten die in het streekpact worden geformuleerd (als vorm van bottom-up advies). Een sociale partner merkt op: *“Denk je dat één beleidsbrief gemaakt wordt en dat ze al die boekjes van de RESOC’s gelezen hebben om hun beleidsbrief te maken?”* (VOKA, Zuid-West-Vlaanderen). Lokale partners vinden dit een gemiste kans en zijn van mening dat zij via de streekpacten de centrale overheid kunnen voeden bij het nemen van beleidsbeslissingen. *“Dat is onwaarschijnlijk als je die verschillende streekpacten ziet, de rijkdom aan ideeën en initiatieven is enorm”* (coördinator Kempen). Een aantal respondenten uit RESOC Kempen en RESOC Zuid-West-Vlaanderen merken op dat de Vlaamse overheid wel oor heeft voor spontane vormen van bottom-up advies. De coördinator van RESOC Kempen stelt: *“Ze kijken daar naar, ze zijn altijd bereid om mee na te denken als je zelf vanuit het RESOC initiatief neemt rond bepaalde dossiers.”* Ook een sociale partner geeft aan: *“Als we vanuit onze regio met een probleem zitten en we gaan naar de kabinetten, heb ik de indruk dat we altijd welkom zijn”* (ACV, Kempen).

Wanneer we peilen naar mogelijke evoluties in het optreden van de Vlaamse overheid sinds de oprichting van het netwerk in 2004, duiden de lokale partners op een afname van eigenaarschap vanwege de overheid. *“Het is voor mij ook niet altijd even helder in welke mate de RESOC’s door wie in Vlaanderen worden gesteund”* (IOK, Kempen). Stelling 15 peilt hiernaar. De stelling luidt: ‘Het engagement van de Vlaamse overheid voor de regionale streekwerking via de RESOC-SERR structuur is naar mijn aanvoelen sterk afgenomen doorheen de tijd’. Bijna alle bevroegde partners gaan akkoord tot helemaal akkoord met deze uitspraak.



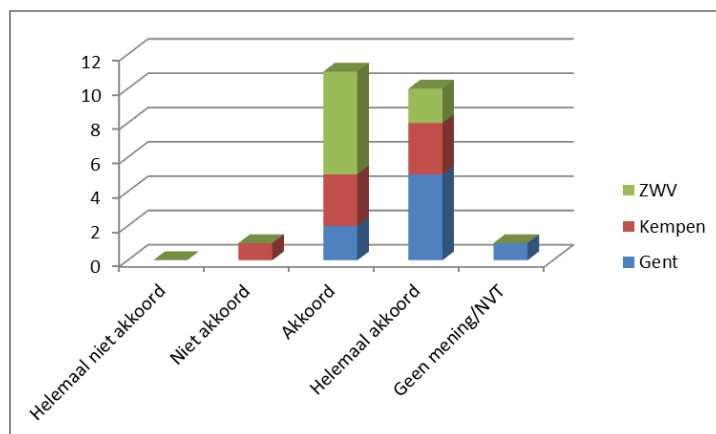
Grafiek 16 - Antwoordenverdeling op stelling 15 (afname engagement voor de RESOC-SERR werking door de Vlaamse overheid)

Het Agentschap Ondernemen bevestigt dat de opvolging van het sociaaleconomische streekontwikkelingsbeleid via de ERSV-RESOC-SERR structuur geen prioriteit meer

vormt voor de administratie. Er wordt zelfs geen personeel meer vrijgesteld om de werking op te volgen. Het gebrek aan engagement vanwege de Vlaamse overheid werd eerder aangekaart door de SERV in een advies over het toekomstig streekoverleg in Vlaanderen (SERV, 2012). De lokale partners pleiten ervoor dat de Vlaamse overheid opnieuw een ondersteunende rol ten aanzien van de door haar gecreëerde structuren voor streekoverleg zou opnemen, gezien de huidige opstelling weinig stimulerend is voor de ontwikkeling van lokale dynamiek in de schoot van de RESOC-SERR. De toekomstige hervorming van de streekwerking komt hier mogelijks aan tegemoet (zie supra).

c. Financiering

Het Agentschap Ondernemen en het departement WSE voorzien in een jaarlijkse dotatie voor de RESOC-SERR werking. De subsidies worden toegekend aan het ERSV en van daaruit verder verdeeld naar de lokale netwerken. De middelen worden aangewend voor de financiering van de personeels- en werkingskosten van de lokale netwerken. Stelling 13 peilt naar de mening van de lokale partners over de hoogte van de subsidies (zie grafiek 17).



Grafiek 17 - Antwoordenverdeling op stelling 13 (de Vlaamse overheid voorziet onvoldoende financiële middelen)

De grafiek toont aan dat bijna alle lokale partners van mening zijn dat de Vlaamse overheid onvoldoende middelen voorziet om de werking te garanderen. In de Kempen gaat enkel UNIZO niet akkoord (zie infra). Een sociale partner uit Zuid-West-Vlaanderen geeft aan: *“Een streekpact uitvoeren en uitwerken is heel belangrijk maar er moet iets zijn van middelen om de tandwielen te smeren en als die smeermiddelen niet aanwezig zijn dan werkt het niet”* (ABVV). In Gent gaan verhoudingsgewijs iets

meer respondenten helemaal akkoord met de stelling. De verklaring hiervoor gaat terug tot de oprichting van het RESOC in 2004. Initieel was het de bedoeling van de Vlaamse overheid om drie RESOC gebieden te installeren in Oost-Vlaanderen, afgestemd op de arrondissementsgrenzen. Een aantal gemeenten rond Gent waren echter niet bereid om samen met de stad in één RESOC te zetelen (Gent- Eeklo). De lokale besturen van het Meetjesland hebben zich daarom verenigd in een aparte RESOC. De Vlaamse overheid was akkoord met de lokale keuze om een splitsing door te voeren, maar gaf aan dat dit niet betekende dat er extra middelen zouden toegekend worden. Aan beide RESOC's wordt bijgevolg maar de helft van de middelen toegekend die Vlaanderen via het ERSV voorziet voor de ondersteuning van het netwerk (45.000 € in plaats van € 90.000). UNIZO Gent geeft aan: *“De middelen die beschikbaar worden gesteld zijn ongelooflijk beperkt om die opdrachten te kunnen waarmaken.”*

Ook het huidige besparingsklimaat is volgens de partners niet stimulerend voor de lokale werking, gezien de overheid steeds minder middelen voorziet om de continuïteit van het netwerk te garanderen. De coördinator van Gent geeft aan: *“Het mankement is inderdaad geen middelen en dus ook geen mensen.”* Volgens het departement WSE zijn de huidige besparingen echter gekoppeld aan een ruimere besparingsronde door de Vlaamse overheid en is het geen uiting van een concrete visie over de functionaliteit van de structuren voor streekoverleg. Niet alle partners zijn het hier echter mee eens: *“Voor Gent is dat één medewerker. Dus ik weet dat als er een personeelslid minder is dat er zoveel minder kans is om bedrijven te overtuigen om kansengroepen in dienst te nemen. Dat is toch een duidelijke visie daarover?”* (ABVV, Gent).

d. Democratisch gehalte

Toezien op het democratisch gehalte houdt volgens Bell en Hindmoor in dat de overheid ingrijpt op de samenstelling en/of de wijze van besluitvorming in het netwerk. In de gevalstudie RESOC-SERR bepaalt de regelgeving de verplichte partners van het netwerk, met name de vakbonden en werkgeversorganisaties bij de SERR en de sociale partners in combinatie met de lokale besturen en de provincie bij het RESOC. Zoals vermeld is de opgelegde vertegenwoordiging van de sociale partners in het RESOC een gevolg van lobbywerk op het moment dat de hervormingsplannen voor de regionale structuren voor streekontwikkeling op tafel lagen (zie supra). Naast de verplichte partners heeft een RESOC de mogelijkheid om vertegenwoordigers van streekorganisaties aan het netwerk toe te voegen met raadgevende stem. Een SERR heeft deze optie niet. De meningen over de meerwaarde van de opgelegde samenstelling lopen uiteen. Een meerderheid van de partners is positief en stelt dat

sociale partners en publieke partners op deze manier structureel overleg plegen, wat bij afwezigheid van dergelijke structuur veel minder het geval zou zijn. *“Waar moeten de mensen elkaar anders nog ontmoeten? Op café?”* (provincie West-Vlaanderen). Een aantal respondenten is echter van mening dat samenwerking organisch moet groeien, waarbij afhankelijk van het thema de relevante partners uit de streek bij elkaar gebracht worden. UNIZO Kempen stelt: *“Het spontaan vinden van partners is altijd veel sterker dan dat opgelegde.”*

Artikel 28 van het decreet bepaalt dat het RESOC – SERR slechts geldig kan beslissen als minstens de helft van de leden aanwezig is. Op deze manier wil de overheid verzekeren dat de besluitvorming een voldoende draagvlak kent (Vlaamse regering, 2004b). In de praktijk wordt er echter maar zelden gestemd want er zijn niet veel materies waarover beslist moet worden, omdat de aard van de bevoegdheden van het netwerk dit niet vereist en het mandaat dit niet toelaat. We nuanceren daarom het belang van deze sturingsvariabele met betrekking tot deze case.

e. Verantwoording

De ERSV's zijn onderworpen aan een jaarlijkse controle. De controles worden gezamenlijk uitgevoerd door de Inspectie WSE en de Inspectie Economie (WSE, 2013). De jaarlijkse rapportering bestaat uit een inhoudelijk luik en een financieel luik. De inhoudelijke controle van de basisopdrachten via het jaarverslag blijft vrij algemeen gezien het ontbreken van indicatoren om de resultaten te toetsen (zie supra). De financiële controle bestaat uit twee delen. Enerzijds is er toezicht vooraf via de opmaak van een begroting door elke RESOC-SERR. Anderzijds is er een controle na het werkingsjaar via de jaarrekening. De financiële controle verloopt volgens de inspectie moeizaam, gezien het volgens haar niet altijd duidelijk is welk aandeel van de activiteiten kan toegewezen worden aan welke middelen (subsidies, eigen middelen, ...). Volgens de inspectie zijn de ERSV's bovendien niet goed op de hoogte van de boekhoudkundige regels die gesteld worden aan een vzw.

Voor de uitvoeringsopdracht EAD zijn wel een aantal controlemechanismen ingebouwd, o.a. via de controle door het departement WSE van verdeelde regionale adviezen over de implementatie van loopbaan- en diversiteitsplannen. Het departement WSE stelt dat verdeelde regionale adviezen in de regel positief beoordeeld worden door de overheid. Daarnaast vindt er een maandelijks overleg plaats tussen het departement WSE en de projectontwikkelaars.

f. Legitimiteit

Sturing inzake legitimiteit houdt volgens Bell en Hindmoor in dat de overheid toeziet en/of ingrijpt op het verloop van het samenwerkingsproces. In deze gevalstudie geeft de regelgever het lokale netwerken de mogelijkheid om zich binnen het opgelegde kader te organiseren zoals zij dit zelf willen via de opstelling van een huishoudelijk reglement. Artikel 17 (SERR) en artikel 26 (RESOC) van het decreet bepalen de minimale voorschriften die in het reglement moeten opgenomen worden, waaronder de manier van beraadslagen en besluitvorming, de frequentie van vergaderen en de wijze van oprichting van tijdelijke of permanente werkgroepen. Er is wel toezicht op het verloop van de uitvoeringsopdracht EAD, via het nazicht van de lokale adviezen door de overheid en het maandelijks overleg met de PO's. We verwijzen hier ook naar de toelichting bij de eerdere sturingscomponenten.

5.2.2 Horizontale component: analyse van lokale dynamiek en netwerkprestaties

In de volgende onderdelen analyseren we de impact van de centrale sturings- en beïnvloedingsrelaties op de lokale dynamiek en de prestaties van RESOC-SERR Gent, Kempen en Zuid-West-Vlaanderen. Hoewel de RESOC-SERR werking in de realiteit sterk verweven is, opteren we ervoor om elke structuur vanuit zijn eigenheid te bestuderen. Het eerste deel focust op het RESOC en haar rol in de ontwikkeling van het socio-economisch streekbeleid. In deel 2 spitsen we ons toe op de positie van de SERR en de opdrachten op het domein van arbeidsmarktbeleid.

Vooraleer we overgaan tot de bespreking van de lokale dynamiek en de prestaties per netwerk, stippen we voor elke regio een aantal relevante historische ontwikkelingen aan. We beroepen ons hierbij op het onderzoeksrapport 'Bouwstenen voor een dynamisch en efficiënt subregionaal beleid in Vlaanderen' (IDEA, 2001), aangevuld met een aantal inzichten uit de interviews.

5.2.2.1 Historische schets

a. Gent

Het RESOC-SERR Gent rondom Gent is de opvolger van de vzw Strategisch Plan Gewest Gent (het Streekplatform voor het Gewest Gent met uitzondering van de gemeente Nevele) en het STC Gent-Eeklo. Volgens een van de respondenten functioneerde het toenmalige streekplatform echter niet. *"In Gent was dat virtueel failliet en bestond dat eigenlijk niet meer"* (ACV). De verklaring voor de zwakke positie van het streekplatform in het uitbouwen van een gemeenschappelijke strategie voor

de streek ligt voornamelijk in de aanwezigheid van de grootstad Gent. Er bestond wel een strategie, maar deze beperkte zich geografisch gezien tot de stad, de Gentse haven en de Kanaalzone (via het ROM-project Gentse Kanaalzone). De omliggende gemeenten waren hier niet bij betrokken.

Het STC Gent – Eeklo focuste haar werking voornamelijk op het Meetjesland (gewest Eeklo). De stad toonde zich niet betrokken en had het netwerk naar eigen zeggen niet nodig omdat zij sinds 1988 kan rekenen op haar eigen programma Gent stad in Werking. De werking van het STC en Gent stad in Werking kenden bovendien heel wat raakvlakken, waaronder grotendeels dezelfde partners, hetzelfde soort thema's en een regionale focus.

Het ontbreken van een gemeenschappelijke streekidentiteit, gecombineerd met de sterke (en volgens sommige respondenten) dominante positie van de stad Gent, leidde ook bij de opstart van het RESOC-SERR tot een aantal discussies. Het ACV geeft aan: *“De voorgeschiedenis is een moeilijke geschiedenis.”* Zo was het initieel de bedoeling om drie RESOC-SERR gebieden te installeren in de provincie Oost-Vlaanderen, afgestemd op de arrondissementsgrenzen. De meeste randgemeenten van Gent zagen het echter niet zitten om samen met de stad in één RESOC Gent-Eeklo te zetelen, waardoor er een splitsing gekomen is en waarbij de lokale besturen van het Meetjesland zich verenigd hebben in een aparte structuur (RESOC Meetjesland). Bij de sociale partners bestond de vraag tot splitsing niet maar aangezien de RESOC-SERR werking sterk verweven is, werd de splitsing ook op het niveau van de SERR doorgetrokken.

b. Kempen

De regio Kempen kenmerkt zich door een sterke identiteit en een traditie van samenwerking op het vlak van streekontwikkeling. Dit is volgens de lokale partners mee het gevolg van de ligging van de streek ten opzichte van de stad Antwerpen. *“Een deel van de kracht schuilt in de Kempen in het Kalimero-effect ten opzichte van een grootstad als Antwerpen. [...] Je zit daar als Kempen een beetje in een achtergestelde positie dus is het wel heel goed dat je u begint te bundelen en eigen visie begint te ontwikkelen”* (Unizo, Kempen). Daarnaast zijn er in de Kempen enkele sterke economische spelers aanwezig die zich engageren om de regio te ondersteunen en te ontwikkelen. Een voorbeeld hiervan is het bedrijf Janssens Farmaceutica. Het samenwerkingsinitiatief strategisch plan Kempen (SPK) is in 1988 uit dit gedachtegoed ontstaan. Tot slot kent de regio ook een actieve intercommunale voor streekontwikkeling (IOK).

In het Streekplatform vonden beide kernspelers (SPK en IOK) elkaar rond een aantal strategische hefboomprojecten voor de economische ontwikkeling van de regio. Ook het STC – Turnhout was actief en kon onder meer een rol spelen bij de realisatie van een aantal projecten van het SPK. De historische traditie van samenwerking in de regio, heeft volgens de respondenten tot op vandaag een positieve impact op de verhoudingen tussen de partners in het RESOC. *“Als ik dat evalueer voor de laatste 20 jaar tot zelfs de laatste jaren heeft dat een enorme meerwaarde gehad voor de streek” (UNIZO).* Een van de publieke partners geeft aan: *Het RESOC verhaal ervaar ik eerder als een structurele verderzetting van het Streekplatform.”*

De positieve doorwerking van het verleden wordt bevorderd door het feit dat de opgelegde schaal van het RESOC hetzelfde is als het zelf gekozen werkgebied van het voormalige Streekplatform. Deze vaststelling geldt ook voor RESOC Zuid-West-Vlaanderen.

c. Zuid-West-Vlaanderen

In Zuid-West-Vlaanderen neemt samenwerking inzake socio-economische streekontwikkeling een start met de oprichting van de intercommunale Leiedal in 1960. De werking van Leiedal spitst zich aanvankelijk voornamelijk toe op dienstverlening aan de dertien gemeenten in het arrondissement Kortrijk (vooral op het vlak van bedrijventerreinen). Doorheen de jaren heeft Leiedal haar actieterrein verbreed van ruimtelijke ordening naar nieuwe domeinen als welzijn, ICT en energie (Verschuere en De Rynck, 2010). Het aanboren van nieuwe thema's leidde tot de oprichting van een aantal nieuwe structuren, waaronder het (Regionaal Beleidscomité Arrondissement Kortrijk (REBAK) in 1990. Het REBAK streefde naar samenwerking op het terrein van economische ontwikkeling. In 1994 werd het REBAK door het besluit van de Vlaamse regering geïnstitutionaliseerd als vzw REBAK. Tussen 1995 en 2004 fungeerde het REBAK als voorloper van het huidige RESOC. De intercommunale Leiedal en RESOC hebben hun historische band tot op vandaag behouden. Zo is Leiedal vertegenwoordigd in de bestuursorganen van RESOC en zijn de ondervoorzitters van RESOC met raadgevende stem toegevoegd aan de raad van bestuur van de intercommunale. *“Zodanig dat er de laatste tien jaar altijd een afstemming geweest is tussen werkgevers, werknemers, gemeenten en provincie” (Leiedal).*

Op het domein van arbeidsmarkt en tewerkstelling was het STC Kortrijk-Roeselare in de regio aanwezig. Het STC slaagde er volgens IDEA echter niet in om een actieve werking uit te bouwen in de streek. Bovendien was er weinig samenwerking met het streekplatform voor de realisatie van streekgebonden projecten.

Tot slot merken we ook in de regio Zuid-West-Vlaanderen een historische betrokkenheid van een aantal private ondernemingen, zoals Bekaert en Barco, die zich o.a. via de financiering van projecten engageerden voor de ontwikkeling van de streek. Hoewel de betrokkenheid volgens een aantal lokale respondenten afgenomen is doorheen de jaren – bijvoorbeeld omdat bedrijven wegtrekken uit de streek of overgenomen worden door multinationals – vormt dit element volgens de partners tot op vandaag een belangrijke verklaring voor de streekidentiteit en samenwerking die kenmerkend is voor de regio. De provincie West-Vlaanderen stelt: *“In alle economische dossiers die echt belangrijk zijn zitten industriëlen.”*

5.2.2.2 Analyse van de RESOC werking

a. Netwerkstructuur

De netwerkstructuur wordt ontleed aan de hand van twee variabelen: de samenstelling van het netwerk (aantal en aard van de leden) en de organisatievorm. De toelichting bij de regelgevende voorwaarden in het vorige luik toont aan dat de structuur deels opgelegd wordt door de Vlaamse overheid. Het decreet voorziet daarnaast in enkele vrijheidsgraden voor het maken van institutionele keuzes op niveau van het lokale netwerk.

Samenstelling

Netwerksamenstelling heeft betrekking op de aard en de diversiteit van de netwerkleden. Naast de verplichte netwerkpartners heeft een RESOC de mogelijkheid om bijkomende streekactoren met raadgevende stem aan het bestuur toe te voegen. Tabel 30 toonde aan dat elk netwerk hiervan gebruik gemaakt heeft. RESOC Zuid-West-Vlaanderen telt het minste toegevoegde partners. De voorzitter geeft aan: *“Dan is de vraag numeriek als je met nog meer bent kan je dan nog wel vergaderen. Ten tweede: wie dan wel en wie niet.”* Voor de analyse van de samenstelling beroepen we ons op de inzichten van Van Waarden (1992). De auteur analyseert de samenstelling van netwerken aan de hand van een aantal factoren, met name de structuur van actoren, de noden en belangen van de verschillende leden, de middelen waarover ze beschikken en het gedrag.

Een belangrijk criterium in deze case met betrekking tot de structuur van actoren is het werkgebied van de partners en de mate waarin dit aansluit bij de opgelegde schaal van het netwerk. We stellen vast dat het werkgebied van het RESOC het meest aansluit bij de regionale focus van de sociale partnerorganisaties. De individuele lokale besturen vinden de schaal van het netwerk te groot, gezien zij vaak niet denken en handelen vanuit een regionale focus. In RESOC Kempen en RESOC Zuid-West-

Vlaanderen wordt dit opgevangen door het opnemen van de intercommunale voor streekontwikkeling in het bestuur van het netwerk. De intercommunale treedt op als vertegenwoordiger en spreekbuis van de gemeenten in de regio. De intercommunales vinden deze manier van werken bovendien veel efficiënter dan dat elk lokaal bestuur afzonderlijk in het netwerk zou zetelen. In de Kempen geeft IOK aan: *“Het streekpact is ook geen optelsom van de 27 beleidsakkoorden van de lokale besturen. Je moet een minimale schaal hebben en een hefboomwerking bij wijze van spreken vooraleer we dat in die agenda kunnen plaatsen.”* De stad Gent kan zich wel vinden in de schaal van het netwerk, gezien de natuurlijke invloedssferen van de stad veel verder reiken dan haar administratieve grenzen. De stad stemt haar beleidskeuzes in heel wat domeinen af op deze realiteit. *“Je merkt dus dat er vraag is naar een zekere afstemming vanuit Gent met de gemeenten die ook in deze agglomeratie liggen, die in dat zelfde stadsgewest liggen om bepaalde problematieken gezamenlijk aan te pakken.”*

Een tweede element inzake de samenstelling van het netwerk zijn de noden en belangen van de verschillende leden. De sociale partners vinden het naar eigen zeggen belangrijk om in het RESOC vertegenwoordigd te zijn omdat er volgens hen op eigen centrale organisatieniveau minder voeling is met wat er regionaal leeft. Via de regionale vertegenwoordiging blijven ze op de hoogte bij wat er beweegt in de streek en is het gemakkelijker om hierbij betrokken te zijn. Dit geldt zowel voor de werkgevers- als de werknemersorganisaties. Binnen de groep van de publieke partners merken we in de regio Gent een verschil tussen de noden van de grootstad en deze van de kleinere gemeenten. Gent heeft het RESOC naar eigen zeggen veel minder nodig. *“Ik denk dat het RESOC voor de gemeenten een grotere meerwaarde zou kunnen hebben en moeten hebben dan bijvoorbeeld voor Gent. Ook al zeg ik dat wij belang hechten aan die synergie met de randgemeenten maar wij hebben in Gent zoiets als Gent Stad in Werking, wij hebben ook een dienst economie en een dienst werk.”* De gemeenten denken echter in de eerste plaats strategisch en willen het RESOC gebruiken als vehikel om eigen doelen te realiseren. *“Vanuit een kleine gemeente gaat men eerder de nadruk leggen op, wij hebben overheadproblemen, kan die structuur ons voor een stuk helpen om bepaalde taken in onze gemeente te gaan opnemen” (Gent).* Dit stellen we ook vast in de andere regio's. Het IOK geeft aan: *“Wij merken dat binnen IOK ook dat er meer utilitair gedacht wordt vanuit het eigen belang en waardoor het streekniveau minder aan de dagorde komt. Het is door zelf vanuit de intercommunale met een regionale bril daar naar te blijven kijken dat je dat thema gaande houdt op de lokale politieke agenda.”*

Daarnaast stellen we vast dat het gedrag van actoren in het lokale netwerk samenhangt met de middelen waarover de partners beschikken en meer bepaald de capaciteit van de eigen organisatie om de werking van het netwerk op te volgen. De

middelen van de lokale besturen zijn vaak beperkt, waardoor de aandacht in de eerste plaats uitgaat naar de interne werking en het vaak ontbreekt aan tijd om zich in het RESOC te engageren. De gemeente Wachtebeke geeft aan: *“Er kruipt daar veel tijd in als je dat allemaal wilt doen, ik heb in alle werkgroepen gezeten en in het dagelijks bestuur maar dat is onbezoldigd en vrijwillig dus er zijn niet veel politiciers die dat doen.”* Ook bij een aantal sociale partners is de capaciteit om in het lokale netwerk actief te zijn de laatste jaren gedaald. Reden hiervoor is de eerder vermelde hervorming en opschaling naar een provinciale structuur.

Organisatievorm

De overheid bepaalt dat de organisatievorm van het netwerk moet beantwoorden aan een Netwerk Administratieve Organisatie (Provan en Kenis, 2008). Dit houdt in dat er een aparte administratieve entiteit wordt aangesteld die het netwerk en haar activiteiten opvolgt en coördineert (we komen hier op terug bij de bespreking van de variabele management). De lokale partners worden in het netwerk betrokken via hun vertegenwoordiging in de bestuursorganen en in lokale werkgroepen.

Het bestuur van het RESOC wordt op tripartiete wijze samengesteld uit acht stemgerechtigde leden van de werkgeversorganisaties, acht leden van de werknemersorganisaties en acht vertegenwoordigers van de lokale besturen en de provincie. Het netwerk heeft evenwel de mogelijkheid om het aantal mandaten uit te breiden – zij het dat de opgelegde evenwichten met betrekking tot het stemmengewicht van de partners moeten gerespecteerd blijven. RESOC Gent heeft van deze optie gebruik gemaakt om de vertegenwoordiging van de publieke partners uit te breiden. Het RESOC voorziet 5 mandaten voor de provincie, 4 mandaten voor de stad Gent (waarvan een voor OCMW Gent) en 4 mandaten voor de gemeenten rondom Gent. Het stemmengewicht wordt verdeeld in 3 stemmen voor de provincie en telkens 2 stemmen voor de stad en de gemeenten. RESOC Kempen houdt zich aan het opgelegde stemmengewicht van de publieke partners en voorziet 5 mandaten voor de gemeenten en 3 mandaten voor de provincie. Tot slot voorziet RESOC Zuid-West-Vlaanderen een gelijke verdeling van mandaten tussen de lokale besturen en de provincie (telkens 4). De verdeling van de mandaten tussen de sociale partners wordt niet op lokaal niveau beslist maar op Vlaams niveau via de SERV.

Een tweede keuze die door de lokale partners kan gemaakt worden betreft de mogelijkheid tot het opnemen van toegevoegde leden. RESOC Gent bepaalt in haar huishoudelijk reglement dat de toegevoegde leden geen stemrecht kunnen hebben. Ook in RESOC Kempen hebben de toegevoegde leden enkel een raadgevende stem. In

RESOC Zuid-West-Vlaanderen kan het bestuur wel beslissen om stemrecht toe te kennen aan de toegevoegde leden.

De mogelijkheid tot het inrichten van tijdelijke en/of permanente werkgroepen betreft een derde institutionele keuze op niveau van het netwerk en wordt voorzien in artikel 17, § 2, 7° van het decreet. Het RESOC bepaalt de doelstellingen van deze werkgroepen. RESOC Zuid-West-Vlaanderen heeft van deze bepaling gebruik gemaakt voor het oprichten van 10 thematische platformen. Het netwerk tracht op deze manier de betrokkenheid van de partners en het ruimere middenveld (zowel beleidsmedewerkers als veldwerkers uit streekorganisaties) te verhogen. Volgens Leiedal is dit essentieel. *“Ik ben ervan overtuigd dat je vandaag het middenveld ook op een andere manier moet betrekken dan puur via een raad van bestuur.”* De platformen fungeren volgens de coördinator voornamelijk als ontmoetingsmoment en overlegtafel. Een aantal werkgroepen sluiten inhoudelijk aan bij de RESOC werking (vb. het platform Warme Buurten of sociale economie), sommige platformen volgen de SERR werking (het platform kansengroepen of de werkgroep ongekwalificeerde uitstroom). De meeste platformen komen enkele keren per jaar samen.

Ook RESOC Kempen heeft een aantal lokale werkgroepen in het leven geroepen. Eind 2012 waren in de schoot van het lokale netwerk 10 thematische platformen actief. Een aantal werkgroepen zijn samengesteld uit beleidsverantwoordelijken (vb. het Kempens Welzijnsplatform), andere teams bestaan voornamelijk uit veldwerkers (vb. het overleg Lokaal Werk). Net zoals bij RESOC Zuid-West-Vlaanderen sluiten de werkgroepen zowel aan bij socio-economische thema's als bij tewerkstellingsmateries. De werkgroepen vergaderen gemiddeld drie à vier keer per jaar.

RESOC Gent heeft zelf geen werkgroepen opgericht maar is wel betrokken in een aantal werkgroepen van andere organisaties (vb. de werkgroep voeding van het Regionaal Overlegplatform Meetjesland). In de schoot van SERR Gent is de werkgroep afstemming actief (zie infra).

b. Netwerkprocessen

Het lokale samenwerkingsproces wordt geanalyseerd aan de hand van vier variabelen, met name management en leiderschap, vertrouwen, macht en betrokkenheid.

Management

De variabele management bespreekt het optreden van de regiocoördinator en zijn medewerkers. We merken op dat het handelen van de coördinator voornamelijk gericht is op het beïnvloeden van de interacties tussen de partners (e.g.

procesmanagement) en minder op het veranderen van de institutionele spelregels (e.g. management van institutioneel design).

Tabel 32 geeft een overzicht van de procesmatige managementrollen en –taken die in de netwerkliteratuur worden onderscheiden (McGuire en Silvia, 2009). De tweede kolom geeft een overzicht van de taken die binnen het RESOC worden opgenomen.

Procesmanagement in netwerken (naar McGuire en Silvia, 2009)	Taken van de regiocoördinatoren
Activeren <i>(Alle netwerkleden als gelijken behandelen; Middelen identificeren; Stakeholders identificeren; Ideeën omzetten in handelingen)</i>	Samenbrengen van partners in een neutrale omgeving en zoeken naar afstemming vanuit een onafhankelijke positie; Definiëren van acties voor de partners in de uitvoering van het streekpact
Kaderen <i>(Het ontwikkelen van een gedeelde visie; Het identificeren van gedeelde waarden; Zorgen voor een heldere taakverdeling; Het uitzetten van netwerkprestaties; Spelregels duidelijk maken; Delen van de leiderschapsrol met andere netwerkleden)</i>	Samenbrengen van relevante streekactoren; Zoeken naar afstemming en het bereiken van een consensus; In kaart brengen van behoeften van de regio op socio-economisch vlak; Opmaak streekpact; Taken van partners in de uitvoering van het streekpact duidelijk stellen
Mobiliseren <i>(Steun voor het netwerk opbouwen bij stakeholders (overheidsactoren, gemeenschap, ..); Leden aan het netwerk binden; Leden motiveren om zich voor de netwerkdoelen te engageren)</i>	RESOC als pleitbezorger voor de regio naar de hogere overheid; Betrokkenheid van de partners stimuleren via bijeenkomsten, opvolgvergaderingen, werkgroepen; Partners stimuleren om de acties uit het streekpact uit te voeren via opvolging en monitoring
Synthetiseren <i>(Zorgen voor een goede informatiedeling tussen de leden; Stimuleren van onderlinge communicatie en interactie; Vertrouwen tussen de leden opbouwen; Conflicten oplossen; Zorgen voor een goede teamgeest ; Luisteren naar en respect hebben voor de mening van alle leden)</i>	Partners informeren over regionale dossiers; Zorgen voor dwarsverbindingen tussen publieke en private partners en tussen actoren van verschillende beleidsdomeinen

Tabel 32 - Procesmanagement in het RESOC

Het decreet bepaalt dat het RESOC toeziet op de tenuitvoerlegging van het streekpact en de opvolging ervan (Artikel 22). De rollen van de netwerkcoördinator en de medewerkers zitten verweven doorheen deze decretale opdracht (zie kolom 2). In eerste instantie vervullen de medewerkers een belangrijke rol bij de opmaak van het streekpact. Het RESOC brengt de socio-economische behoeften van de streek in kaart en identificeert samen met de partners een aantal thema's die belangrijk zijn voor de ontwikkeling van de streek. Via het organiseren van denkoefeningen zoekt de coördinator naar afstemming inzake de onderwerpen waar de leden zich voor willen engageren (e.g. kaderen). Deze denkoefeningen vormen echter geen gemakkelijk proces. Met betrekking tot de opmaak van het huidige streekpact stelt de coördinator van RESOC Kempen: *“Dat was heel moeilijk maar wel goed omdat we daar een aantal thema's uit hebben gedestilleerd waar de partners zich comfortabel over voelen om verder over te praten.”* In Gent spreekt het ACV van een 'tour de force' om de inhoudelijke krijtlijnen te bepalen en neer te schrijven in het streekpact.

In een volgende stap trachten de medewerkers de partners te activeren om de doelstellingen uit het streekpact uit te voeren. RESOC Kempen en RESOC Zuid-West-Vlaanderen leveren op dit punt meer inspanningen dan RESOC Gent. Beide regio's werken met een systeem van acties en trekkers voor de realisatie van de verschillende doelstellingen uit het streekpact. De coördinatoren volgen de uitvoering vervolgens van nabij op (bijvoorbeeld via opvolgvergaderingen of het invullen van boordtabellen). Ook RESOC Gent doet pogingen om de partners te betrekken maar besteedt minder aandacht aan het meten van concrete realisaties. Volgens de coördinator van Gent vormt het gebrek aan personeel en middelen hier de voornaamste verklaring voor. In de praktijk stellen we echter vast dat de lokale actoren niet bereid zijn om concrete engagementen op te nemen voor de uitvoering van het streekpact.

In meer algemene zin biedt het RESOC een platform voor overleg en visievorming in het kader van streekontwikkeling. Het RESOC vormt hierbij het forum waar publieke actoren én sociale partners uit de regio elkaar ontmoeten en waar thema's kunnen aangekaart worden die voor alle streekactoren belangrijk zijn (synthetiseren). De coördinator van RESOC Zuid-West-Vlaanderen stelt: *“Wij brengen mensen en partners samen rond een thematische agenda, met de bedoeling dat uit de gesprekken zaken ontstaan en dat de partners die we samenbrengen daar dan verder mee aan de slag gaan. Op die manier proberen wij samenwerking te stimuleren.”* Het succes waarmee de coördinatoren dit doen varieert en lukt naargelang het thema beter bij de werknemers, de werkgevers of de publieke partners. Daarnaast volgen de medewerkers regionale dossiers op en informeren zij de partners hierover. De coördinator van Gent geeft aan: *“Ik denk dat het onze rol is om ons oor te luisteren te*

leggen en te kijken wat er in de regio leeft.” Als onderdeel hiervan neemt het RESOC deel aan externe werkgroepen, stuurgroepen of klankbordgroepen van projecten.

Als onderdeel van haar mobiliserende rol legt het netwerk contacten met centrale overheden en treedt het op als belangenbehartiger voor de regio. Dit is voornamelijk het geval voor regionale dossiers waarvan de uitvoering afhangt van een beslissing van de Vlaamse en/of federale overheid. De partners van RESOC Kempen geven aan dat het netwerk op deze manier een doorbraak gerealiseerd heeft in een aantal concrete dossiers. *“Omwille van het feit dat wij in de regio alle krachten verzamelen en dan aankloppen bij de Vlaamse overheid en blijven kloppen” (coördinator).* Een concreet voorbeeld is het mobiliteitsdossier over de Noord-Zuid verbinding tussen Turnhout en Geel. De partners onderstrepen de rol van het RESOC hierin. *“Dat heeft wel gewicht als je met alle partners samen naar een minister gaat” (coördinator).* VOKA geeft aan: *“Als we eendrachtig als streek ons kunnen voorstellen sta je veel sterker.”* Ook in Zuid-West-Vlaanderen neemt het netwerk deze functie op. De voorzitter van het RESOC geeft aan: *“Dat we dan niet op een verspreide slagorde staan dat VOKA dat vraagt of die gemeente vraagt dat, neen Zuid-West-Vlaanderen allemaal samen dat zijn voor ons de prioriteiten.”* ABVV stelt: *“RESOC is voor een stuk een lobbymachine voor de streek.”* Een concreet voorbeeld is het gezamenlijk pleiten voor nieuwe industrieterreinen en de vraag voor meer geld voor onderzoek en ontwikkeling. In het kader hiervan heeft RESOC in 2014 een memorandum uitgebracht ‘Maak het in Zuid-West-Vlaanderen’, waarin 12 speerpunten uit het streekpact opgenomen zijn. Het memorandum werd via regionale kandidaten op de kieslijsten bezorgd aan de Vlaamse overheid.

Een ander punt is evenwel de vraag in welke mate het netwerk kan wegen op het beleid van de Vlaamse overheid. Een aantal partners zijn hier vrij kritisch over. Leiedal merkt op: *“Het zou wel zo moeten zijn dat men ook niet alleen even wil luisteren maar dat men ook oor heeft naar wat daar gezegd wordt en dat we in die zin ook beleidstukken maken.”* We merken op dat de mobiliserende rol van RESOC Kempen en RESOC Zuid-West-Vlaanderen hierbij vaak parallel staat aan de eigen kanalen van de publieke en de sociale partners (zie supra). ACV Kempen geeft aan: *“Het is niet omdat je een goed functionerend RESOC hebt dat de leden geen eigen initiatieven ontwikkelen en hiermee naar Vlaanderen gaan. Je hebt de twee nodig.”* In Zuid-West-Vlaanderen is VOKA van mening dat de eigen kanalen effectiever werken: *“Er worden nu en dan wel brieven gestuurd maar zij hebben natuurlijk niet de machine om op de kabinetten mensen te gaan overtuigen.”*

In Gent is de rol van het netwerk als pleitbezorger volgens de partners vrij beperkt. Dit heeft vooral te maken met het historische gebrek aan streekidentiteit dat

kenmerkend is voor de regio. Hierdoor ontbreekt vaak de motivatie onder de partners om zich gezamenlijk te engageren voor regionale dossiers. Daarnaast worden de dossiers die echt van belang zijn voor de streek volgens de partners niet in het RESOC behandeld. Het ACV geeft aan: *“Rond grote problemen zoals schipdonkkanaal en de havens. Dat zijn dossiers die volledig de regio ontsnappen omdat dat van groter belang is in Vlaanderen, RESOC zal dat wel pro forma opvolgen en er werden soms wel mensen uitgestuurd om info te geven enz. maar eigenlijk wegen op het beleid is daar nooit echt.”*

De analyse van netwerkmanagement toont tot slot aan dat de activiteiten van de coördinator en zijn medewerkers zich voornamelijk beperken tot het coördinerende niveau, waarbij informeren, afstemmen en het faciliteren van het overleg centraal staan. Dit is enerzijds een gevolg van de kleine personele omkadering van het netwerk en hieraan gekoppeld het gebrek aan slagkracht. Leiedal merkt op: *“Wat kan je nu als een of twee personen gaan doen in zo’n ding. Het is inderdaad vooral de partners en andere actoren uit de regio meekrijgen.”* Daarnaast heeft het RESOC geen uitvoerende bevoegdheden met betrekking tot de realisatie van het streekpact. De partners van RESOC Kempen en RESOC Zuid-West-Vlaanderen vinden dit een goede zaak. Voor deze partners is het essentieel dat het RESOC een neutrale positie inneemt. Er speelt echter een dubbel motief: enerzijds neemt het RESOC deze rol niet op om haar onafhankelijkheid te waarborgen en omdat het netwerk daar de middelen niet voor heeft, anderzijds willen de partners ook niet dat het netwerk een uitvoerende rol opneemt. De coördinator van Zuid-West-Vlaanderen verklaart: *“Als je als RESOC ook mee bepaalde calls indient dan zijn er calls van andere streekpartners die daar dan naast liggen en dat is niet bevorderlijk”.* Een sociale partner reageert: *“Van het moment dat je de stap zet van overlegplatform naar een meer uitvoerende partner kan dat soms tot delicate situaties leiden.”* (VOKA). RESOC Gent treedt wel op als uitvoerder van projecten (voornamelijk geïnitieerd vanuit de SERR, zie infra). Het netwerk tracht op deze wijze haar slagkracht te verhogen.

Leiderschap

Artikel 26, § 2, 3° van het Decreet bepaalt dat het voorzitterschap van het RESOC opgenomen wordt door een van de publieke partners. Elk lokaal netwerk kan in zijn huishoudelijk reglement de nadere regels bepalen omtrent de aanstelling van de voorzitter. In RESOC Gent heeft het bestuur bij de oprichting beslist dat de voorzittersrol opgenomen wordt door de stad Gent. Niet elke partner is hier even gelukkig mee. Volgens een aantal sociale partners heeft de stad het voorzitterschap bij de oprichting ‘geclaimd’. Het ACV geeft aan: *“Eigenlijk heeft men daar zo een statement gemaakt door dat voorzitterschap op te eisen dat dat niet meer goed*

gekomen is.” UNIZO pleit voor een roterend voorzitterschap. “Het is niet slim dat de grootste entiteit het voorzitterschap op zich neemt in de constellatie zoals ze nu is. Ik vind het verstandiger dat men zou werken met een co-voorzitterschap om die betrokkenheid van de randgemeenten te vergroten.” RESOC Gent is momenteel reeds aan zijn vierde voorzitter toe. Het snel wisselend voorzitterschap vormt volgens de partners een negatief element om de continuïteit van de werking te bewaken. Het ACV geeft aan: “Door de vele wisselende verantwoordelijkheden vanuit politieke hoek is dat eigenlijk ook niet een continu verhaal geweest.”

In de regio Kempen is bij de installatie van het RESOC de afspraak gemaakt dat de IOK-voorzitter tevens de RESOC-voorzitter werd. Bij de gemeenteraadsverkiezingen in 2012 werd hierop teruggekomen en is afgesproken dat de voorzitter afkomstig moet zijn uit het directiecomité van het IOK. Het bestuur vond het belangrijk om de link met IOK te behouden gezien de intercommunale een belangrijke trekker is voor het streekoverleg in de Kempen. De coördinator geeft aan dat de voorzitter geen uitgesproken trekkersrol vervult. Ook in RESOC Zuid-West-Vlaanderen vormt de voorzitter volgens de partners geen spilfiguur in de werking. In Zuid-West-Vlaanderen bepalen de politieke partijen onderling wie welk mandaat opneemt in de verschillende organisaties in de regio, waaronder het voorzitterschap van het RESOC. Gedurende de eerste legislatuur was de burgemeester van Kortrijk de voorzitter van het netwerk (zie supra). Sinds 2012 wordt het voorzitterschap opgenomen door de burgemeester van Wevelgem.

Macht

De procesvariabele macht bespreekt de verdeling en het gebruik van macht in het lokale netwerk (e.g. de horizontale dimensie van macht). De toegang van lokale partners tot de centrale overheden om daar hun belangen te bepleiten en de mogelijke impact hiervan op de verhoudingen binnen het lokale netwerk, werden reeds besproken in het vorige luik (e.g. de verticale dimensie van macht).

Klijn en Koppenjan (2004) stellen dat macht in netwerken samenhangt met de verdeling van hulpbronnen tussen de partners. De auteurs benoemen vijf verschillende bronnen van macht in netwerken: financiële capaciteit, productiecapaciteit, competenties, kennis en legitimiteit. Financiële capaciteit duidt zowel op de inbreng van financiële middelen in het netwerk als op de hoeveelheid eigen financiën waarover een partner beschikt. Productiecapaciteit kan zowel personeel, producten als diensten bevatten die een partner in het netwerk ter beschikking stelt. Competenties duiden op de formele autoriteit om beslissingen in het netwerk te nemen, te reguleren of bepaalde activiteiten toe te staan of te

verbieden. De vierde hulpbron is kennis. Tot slot kan de legitimiteit van een actor (de vijfde hulpbron) meerdere oorzaken hebben.

De analyse toont aan dat de hulpbronnen niet gelijk verdeeld zijn tussen de partners van het RESOC. De eerste hulpbron, financiële capaciteit speelt in het netwerk een minder grote rol omdat de werking bijna volledig gesubsidieerd wordt door de Vlaamse overheid. Uitzondering hierop is de financiële inbreng van de provincies voor de RESOC-SERR werking. De provincies stellen geen formele voorwaarden aan de toekenning van de financiële steun. Mogelijks kunnen zij hierdoor wel informeel invloed uitoefenen op de werking of inhoudelijke keuzes van het RESOC. Dit hebben we echter niet verder onderzocht.

De inbreng van productiecapaciteit betreft in deze gevalstudie in de eerste plaats de mogelijkheid van de partners om personeel vrij te stellen om het netwerk op te volgen en zich te engageren voor de uitvoering van de doelstellingen uit het streekpact. We merken op dat dit het minst evident is voor de lokale besturen (met uitzondering van de stad Gent). Ook bij een aantal sociale partners is dit minder vanzelfsprekend dan vroeger omwille van interne herstructureringen en de opschaling naar het provinciale niveau. Productiecapaciteit en de inbreng van producten en diensten spelen daarnaast een belangrijke rol in de regio Zuid-West-Vlaanderen, waar er sprake is van een intense wisselwerking tussen het RESOC en de intercommunale. Zo vinden de bestuursvergaderingen van het netwerk steeds plaats in de kantoren van Leiedal en kan het RESOC beroep doen op het personeel van de intercommunale via een systeem van trekkingsrechten. Dit laatste houdt in dat het RESOC voor een vastgelegd bedrag per jaar beroep kan doen op het personeel van Leiedal, vb. voor het laten uitvoeren van een studie. *“Dan kan Leiedal dat sponsoren aan de hand van personeelsuren” (coördinator)*. Ook in de Kempen is er veel samenwerking met de intercommunale maar het IOK biedt geen logistieke ondersteuning voor het RESOC. In Gent stelt de coördinator dat het RESOC beroep kan doen op de dienst Economie van de stad Gent, voornamelijk voor expertise-uitwisseling in concrete dossiers.

Binnen het RESOC heeft geen enkele partner de formele competenties om beslissingen aan andere leden op te leggen. In het onderzoek hebben we daarom vooral aandacht voor informele competenties, die we vertalen als de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de thema's die al dan niet op de agenda van het netwerk komen. Respondenten uit de regio's Kempen en Zuid-West-Vlaanderen geven aan dat de werking van hun RESOC gekenmerkt wordt door een consensuscultuur. Het ABVV in Zuid-West-Vlaanderen geeft aan: *“Cruciaal in de goede werking is dat er hier heel wat mensen tussen zitten die de eigen achterban overstijgen op het moment dat er keuzes moeten gemaakt worden.”* In RESOC Gent stellen de lokale partners dat met

name rond thema's die de stad belangrijk vindt zaken in beweging kunnen gezet worden. Dit geldt in het bijzonder bij de opmaak van het streekpact. *“Want je kan je voorstellen als het streekpact niet door Gent wordt gedragen, als er bijvoorbeeld te weinig inzet voor Gent, dan krijg je dat niet door de gemeenteraad”* (coördinator). Een concreet voorbeeld hiervan is de mobiliteitsproblematiek tussen de stad, de haven en de randgemeenten.

Elke partner beschikt over kennis om het netwerk te voeden met de noden en behoeften van de streek. De kennis van de kleine lokale besturen is het meest beperkt en spitst zich vooral toe op de eigen werking. In de Kempen en in Zuid-West-Vlaanderen beschikken de beide intercommunales over een uitgebreide knowhow. In het Gentse geldt dit voor de grootstad. De sociale partners hebben daarnaast een goed zicht op de aspecten rond arbeid en tewerkstelling. Tot slot genieten IOK en Leiedal een grote legitimiteit in de regio door hun historisch verworven positie en de traditie van samenwerking met de andere partners uit de streek.

Een tweede aspect van de machtsanalyse betreft de manier waarop partners hun hulpbronnen aanwenden. Dit kan enerzijds positief zijn, waarbij middelen worden ingezet in het gemeenschappelijk belang. In Zuid-West-Vlaanderen en de Kempen stellen we bijvoorbeeld vast dat Leiedal en IOK hun middelen aanwenden om een aantal procesmatige managementactiviteiten in het netwerk op te nemen, waaronder het samenbrengen van actoren, het zoeken naar consensus of het uitbouwen van steun voor regionale dossiers bij centrale overheden. Binnen RESOC Gent neemt de stad deze rol niet op.

Anderzijds kunnen de eigen middelen gebruikt worden om de eigen belangen te bewaken. De positie van het RESOC als overlegplatform en het ontbreken van uitvoerende bevoegdheden maakt deze vorm van macht in het netwerk vrij beperkt. Wel durft stad Gent gebruik maken van haar positie om het netwerk in een bepaalde inhoudelijke richting te sturen (zie supra). In de andere regio' stellen de lokale partners vast dat de intercommunales zich de laatste jaren meer en meer beleidsmatig willen profileren, daar waar hun kerntaak eigenlijk dienstverlening naar de gemeenten betreft (zie ook Verschuere en De Rynck, 2010). Leiedal is echter van mening dat het RESOC niet geschikt is om bepaalde streekdossiers op te volgen, gezien haar beperkte capaciteit en haar functie als overlegplatform. *“Je moet kijken waar er een basis is en een sterke onderbouw om dingen te organiseren.”*

Vertrouwen

Vertrouwen tussen partners vormt volgens de literatuur een essentiële voorwaarde om het netwerk tot prestaties te leiden. Vertrouwen is nodig om betrokkenheid te

stimuleren, engagement te verzekeren en onderlinge afhankelijkheidsrelaties tussen de leden uit te bouwen. We merken verschillende elementen van vertrouwen terug. We analyseren in eerste instantie het vertrouwen tussen de partners. Daarna maken we een onderscheid tussen soorten vertrouwen.

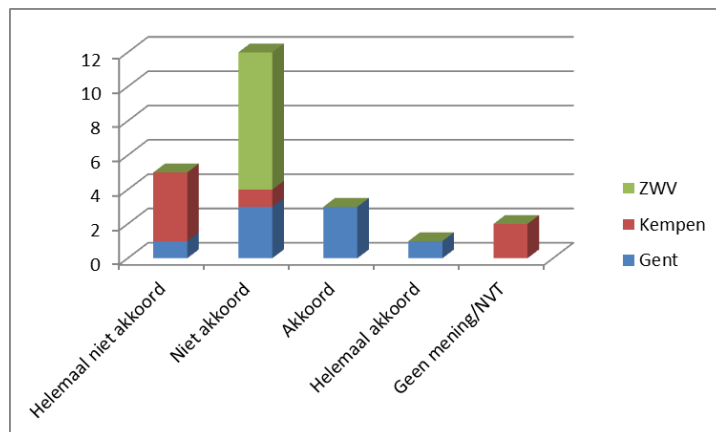
Vertrouwen tussen publieke actoren

Vertrouwen en bestuurskracht

In RESOC Gent merken we een vrij hoog wantrouwen van de meeste randgemeenten tegenover de stad. VOKA geeft aan: *"Binnen onze regio is gewoon de dominantie van Gent een struikelblok voor de andere, kleinere lokale besturen."* De stad wordt omwille van haar grote schaal en bestuurskracht door heel wat kleinere besturen als overheersend ervaren. Het ACV stelt: *"In Gent is het voor een stuk de mist ingegaan omdat de discrepantie te groot was."* De stad is het echter niet eens dat zij een dominante houding zou aannemen tegenover de andere lokale besturen. De voorzitter geeft aan: *"Om in een win-win situatie en een wisselwerking terecht te komen moet je natuurlijk ook actief participeren en niet direct zeggen van Gent dit en dat. Je moet het een kans geven."* Volgens een aantal partners is er stilaan wel een positieve evolutie te merken in de onderlinge verhoudingen. *"Wat we nu constateren is dat de spanningen tussen Gent en rand toch minder uitgesproken zijn dan een paar jaar geleden"* (UNIZO).

In de regio's Kempen en Zuid-West-Vlaanderen zijn de schaalverhoudingen tussen de lokale besturen meer in evenwicht. Zuid-West-Vlaanderen kenmerkt zich door de aanwezigheid van de centrumstad Kortrijk, maar de stad heeft volgens de respondenten nooit een sterke rol opgenomen inzake streekwerking. Een aantal partners betreurt dit. *"Eigenlijk zou Kortrijk daar als centrumstad moeten een natuurlijk leiderschap uitstralen en dat is veel minder"* (voorzitter).

Grafiek 18 geeft een overzicht van de antwoordenverdeling op stelling 2 ('De stad heeft een dominante invloed op de werking van het RESOC'). In Zuid-West-Vlaanderen en de Kempen gaan alle partners niet akkoord. In Gent zijn de meningen verdeeld. Het ABVV gaat helemaal niet akkoord. De stad Gent zelf en de gemeente Wachtebeke zijn niet akkoord. VOKA is het dan weer wel helemaal eens met de stelling. De antwoorden vragen evenwel om nuancering gezien we in het onderzoek maar één omliggende gemeente bevroegd hebben en per organisatie slechts een beperkt aantal mensen.



Grafiek 18 - Antwoordenverdeling stelling 2 (dominante invloed van de stad)

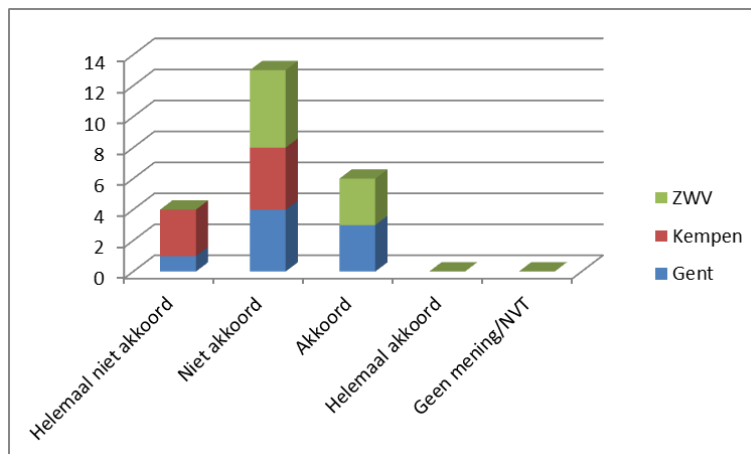
Partijpolitieke dimensie van vertrouwen

Een tweede aspect van het vertrouwen tussen de lokale publieke partners heeft betrekking op de partijpolitieke verhoudingen in de regio. In de regio Gent vinden de verschillende politieke partijen elkaar niet en dit heeft een negatief effect op de streekdynamiek. Illustratie hiervan is onder andere de afwezigheid van het burgemeestersoverleg in het Gentse, daar waar de regio Kempen en de regio Zuid-West-Vlaanderen wel een functionerend burgemeestersoverleg kennen. Nochtans heeft de huidige burgemeester van Gent (Daniël Termont, SP.A) volgens een aantal partners in het verleden reeds meerdere pogingen ondernomen om dergelijk overleg op te starten. Het ACV stelt: *“Ik denk dat Termont dat echt gemeend heeft. Het rare is ze komen gewoon niet die andere burgemeesters.”* Hier spelen mogelijks ook andere verklaringen, met name de eerder besproken schaalverhoudingen en het wantrouwen van de kleinere gemeenten tegenover de grootstad. De coördinator van RESOC-SERR Gent ziet echter nog een andere reden voor de afwezigheid van het burgemeestersoverleg. *“Hier zitten behoorlijk wat CD&V burgemeesters in de buurt en die zijn dan op een bepaald moment terug gefloten voor dat overleg. Dus ik weet dat daar inspanningen op de plank lagen en dat men een aantal stappen wou doen, maar daar speelt dan uiteraard dit soort dingen.”* De afwezigheid van het burgemeestersoverleg is een gemis voor de regio, vindt de coördinator. *“Dat zou een soort statement moeten maken naar het belang van regionaal overleg. Als dat gecoverd is door die burgemeesters, die twee keer op een jaar samenzitten meer moet dat niet zijn, dan heb je veel meer impact naar ambtenaren en schepenen om te zeggen ‘we zijn hier met iets bezig dat we in dat burgemeestersoverleg afgesproken hebben’.”*

Ook in de regio Zuid-West-Vlaanderen hebben de partijpolitieke verhoudingen een impact op de relaties tussen de gemeenten. Zuid-West-Vlaanderen is historisch gezien een regio met een sterke positie van de katholieke zuil. Politiek vertaalt dit zich in het feit dat veel burgemeesters van CD&V signatuur zijn. Dit vormt mee de verklaring voor de sterke streekidentiteit in de regio, gezien de politiek aangestuurde organisaties in de streek (het burgemeestersoverleg, RESOC en Leiedal) aangestuurd werden vanuit dezelfde hoek. De gemeente- en provincieraadsverkiezingen van mei 2012 hebben de politieke kaarten echter grondig door elkaar geschud en de regio kenmerkt zich sindsdien door een divers politiek landschap. Leiedal merkt op: *“Ik merk dat de verschillende structuren meer dan vroeger afzonderlijk aangestuurd worden wat betekent dat de spreidstand waarmee je vooruit geraakt veel groter wordt.”* Volgens een aantal partners hebben de recente verkiezingen een politieke aardbeving veroorzaakt in de regio *“De krachtsverhoudingen zijn grondig herschikt na de gemeenteraadsverkiezingen”* (ABVV). Het politiek moreel leiderschap dat de streek kenmerkte, via de voormalig burgemeester van Kortrijk Stefaan De Clercq (zie supra), is volgens een aantal partners op dat moment voor een stuk weggevallen. Volgens VOKA zit de regio momenteel in een fase waarbij de evenwichten opnieuw moeten gevonden worden.

In de regio Kempen spelen de partijpolitieke verhoudingen tussen de lokale besturen volgens de coördinator geen uitgesproken rol. Er gaat in de regio ook geen sterke invloed uit van overlegorganen zoals het overleg van Kempense parlementairen of het burgemeestersoverleg.

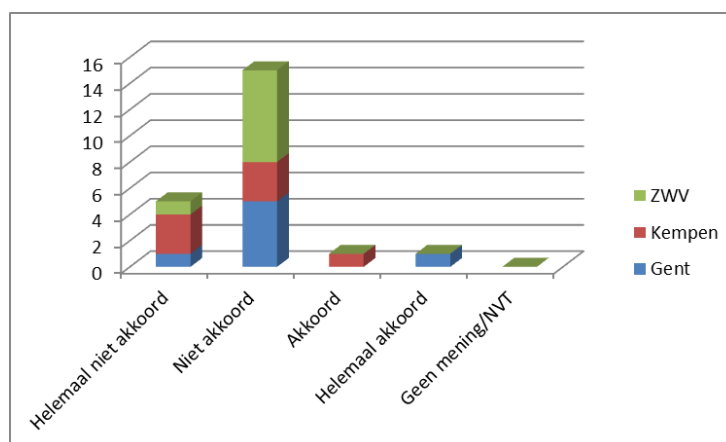
Stelling 5 vat de meningen over de impact van partijpolitieke verhoudingen op een kwantitatieve manier samen. De stelling luidt: ‘Gekleurde belangentegenstellingen tussen lokale besturen verhinderen een gedeelde visievorming in het RESOC’. Grafiek 19 bevestigt dat partijpolitieke verhoudingen in de Kempen geen of slechts een beperkte rol spelen. In Gent gaan de stad en twee werknemersorganisaties (ACLVB en ABVV) akkoord met de stelling. In Zuid-West-Vlaanderen geldt dit voor de twee respondenten van VOKA.



Grafiek 19 - Antwoordenverdeling op stelling 5 (gekleurde belangentegenstellingen verhinderen een gedeelde visievorming in het RESOC)

Vertrouwen tussen de sociale partners

Over het algemeen is er volgens de respondenten sprake van een goede verstandhouding tussen de sociale partners op lokaal niveau. Dit wordt bevestigd door de antwoordenverdeling op stelling 6 ('de werking van mijn RESOC-SERR wordt bemoeilijkt door belangentegenstellingen tussen de WN en WG organisaties). In de Kempen is enkel VOKA van mening dat de tegenstellingen tussen de werkgevers en werknemersorganisaties een negatieve impact hebben op de verhoudingen in het netwerk. VOKA Kempen vindt dat de vakbonden vaak te weinig initiatief tonen. *"Daar is dikwijls de invulling vanuit hen dat zij altijd wel zien wat de ondernemingen moeten doen voor de toekomst van de streek maar dat zij in feite zelf weinig input geven hoe dat zij dat gaan zien."* In Gent gaat enkel de coördinator van het RESOC helemaal akkoord. Volgens de opvatting van de coördinator volgen de sociale partnerorganisaties op lokaal vlak eerder de nationale standpunten van de eigen organisatie dan wel dat ze zich verenigen om op te komen voor de belangen van de streek, bijvoorbeeld door vanuit de lokale SERR een gezamenlijk standpunt of advies te formuleren naar de centrale overheden (zie infra).



Grafiek 20 - Antwoordenverdeling op stelling 6 ('negatief effect van belangentegenstellingen tussen WG en WN-organisaties')

Soorten vertrouwen

Naast vertrouwen tussen types van actoren onderscheiden we diverse soorten vertrouwen in netwerken (zie Nooteboom, 1996). Competentievertrouwen heeft betrekking op de mate waarin de partners de andere leden bekwaam vinden in functie van de doelen die het netwerk wil realiseren. Zowel de publieke partners als de sociale partners vinden elkaars aanwezigheid relevant om na te denken over de socio-economische ontwikkeling van de streek. De voorzitter van RESOC Kempen geeft aan: *"Het is toch de specifieke rol, zeker en kan niet genoeg benadrukken, naar lokale en provinciale besturen toe, dat wij daar de kans hebben om in dialoog te gaan met sociale partners en dat dat op een structurele manier gebeurt."*

Gedragsvertrouwen doelt op de mate waarin de leden vinden dat de andere partners fair en correct handelen in het netwerk. In Zuid-West-Vlaanderen en de Kempen slagen de partners over het algemeen in om elkaar te vinden. We merken evenwel op dat de mate van vertrouwen varieert naargelang het thema of het concrete dossier dat in het netwerk behandeld wordt. Het gedragsvertrouwen is het hoogst wanneer de partners zich gezamenlijk opstellen naar de centrale overheid voor het bepleiten van een regionaal dossier (zie supra). Het vertrouwen tussen de partners is het laagst wanneer het gaat over de uitvoering van concrete projecten in de streek. In dat geval is er vaak sprake van onderlinge concurrentie voor het binnenhalen van projectmiddelen. De coördinator van RESOC Kempen geeft aan: *"Dit is niet altijd evident, er zijn serieuze conflicten in de regio over wie wat kan doen."*

Betrokkenheid

Betrokkenheid peilt naar de mate waarin de partners zich voor het netwerk willen engageren. In eerste instantie zien we een aantal patronen in de mate van betrokkenheid tussen de verschillende soorten partners. We merken op dat betrokkenheid zowel te maken heeft met het organisatieniveau als met de mate van persoonlijk engagement (cfr. Voets, 2008).

Motivatie van de partners

In elke regio stellen we een vrij sterke afwezigheid van de lokale besturen vast (m.u.v. de stad Gent). Dit heeft enerzijds te maken met een gebrek aan persoonlijke interesse. Volgens een aantal partners stellen de lokale besturen zich vooral vragen bij de meerwaarde die het RESOC voor de eigen organisatie kan betekenen, eerder dan het redeneren vanuit de gezamenlijke behoeften van de streek. *“Als het gaat om een probleem dat hun gemeente raakt zijn ze sterk geïnteresseerd, maar als het gaat over een streekproject dan zijn ze afwezig in de debatten” (ACV, Zuid-West-Vlaanderen).* Daarnaast speelt ook de beperkte bestuurskracht van de vele gemeenten een rol (zie supra). In de regio Gent heeft ook het wantrouwen van de randgemeenten tegenover de stad een negatieve impact op de betrokkenheid. *“Dat gebrek is er gekomen door het feit dat ze ervan overtuigd zijn dat ze toch ten aanzien van de stad niets kunnen inbrengen” (ACV).* De betrokkenheid van de stad wordt dan weer beïnvloed door de aanwezigheid van haar eigen partnerschap Gent stad in Werking. In Zuid-West-Vlaanderen en de Kempen wordt het gebrek aan engagement van de randgemeenten opgevangen door de aanwezigheid van de intercommunale. In beide regio's engageert de intercommunale zoals eerder gesteld van oudsher sterk voor de streekwerking.

De betrokkenheid van de provinciebesturen varieert. In Gent is het engagement van de provincie voor de RESOC werking laag. De provincie is dan ook maar zelden aanwezig op de RESOC vergaderingen. De provincie Oost-Vlaanderen wil volgens de coördinator voornamelijk via haar eigen structuren (POM en EROV) actief zijn in de streek. Een aantal partners voelen aan dat de provincie Oost-Vlaanderen historisch nooit veel interesse getoond heeft in het uitbouwen van een toekomstgerichte visie voor de streek.⁴³ Het ACV geeft aan: *“De provincie Oost-Vlaanderen is een van de meest inerte en ouderwetse instellingen die er bestaan. Je hebt het gevoel dat de tijd daar stil is blijven staan.”* De provincie Antwerpen heeft een evolutie doorgemaakt voor wat haar betrokkenheid bij het streekoverleg betreft. Sinds de lokale

⁴³ De provincie Oost-Vlaanderen werd gecontacteerd voor een interview maar ging niet op de vraag in. De verklaringen over de houding van de provincie steunen hiermee enkel op de input van andere partners.

verkiezingen van mei 2012 toont de provincie zich een sterke voorstander van het streekoverleg. In de vorige legislatuur was de provincie veel minder betrokken. IOK spreekt over *“de wil om vandaag meer dan vroeger een provincie te willen zijn met verschillende streken in plaats van een centraal gestuurd model vanuit Antwerpen.”* Volgens de coördinator heeft dit voornamelijk te maken met de persoonlijke visie van de toenmalige deputatie, die het RESOC voornamelijk als concurrentie beschouwde. In Zuid-West-Vlaanderen is de provincie steeds sterk betrokken geweest. Een aantal partners zien echter nog een andere verklaring voor de opstelling van de provincies Antwerpen en Zuid-West-Vlaanderen. Volgens deze respondenten tracht de provincie zich ook deels te profileren via haar engagement in het streekontwikkelingsbeleid. Dit gevoel wordt recentelijk versterkt door de onduidelijkheid i.v.m. de toekomstige rol van de provincies na de 6^e staatshervorming. De voorzitter van RESOC Zuid-West-Vlaanderen geeft aan: *“Je voelt dat de provincie in een soort defensieve beweging zit. Als je het regeerakkoord leest, dat is nogal serieus. [...] Een kat die in het nauw zit maakt soms wat rare sprongen en zij ook. Ze willen zich wel engageren in de streek maar aan de andere kant voelen zij wel aan wat is onze rol hier nog?”* UNIZO Kempen merkt op: *“Nu zie je in een keer dat de provincies zich beginnen te positioneren op allerlei domeinen waar ze nog nooit mee bezig zijn geweest.”*

In elke onderzochte regio geeft de provincie bovendien ook een financiële bijdrage. RESOC Kempen krijgt een jaarlijkse toelage van 20.000 €. Voor RESOC Gent is dit 25.000 euro. Voor de werking van RESOC Zuid-West-Vlaanderen is de bijdrage van de provincie volgens de partners substantieel: *“Moest de provincie West-Vlaanderen dat niet financieel ondersteunen dan mogen wij dat opdoeken. Het zijn zij die de grote financiële ondersteuning geven”* (ACV). De coördinator geeft aan: *“De provincie ziet het belang in van een sterke regiowerking en zij nemen daar ook verantwoordelijkheid in op door dat te ondersteunen.”*

Tot slot wordt de betrokkenheid van zowel de werkgevers- als de werknemersorganisaties over het algemeen vrij goed beoordeeld door de coördinatoren van Gent, Kempen en Zuid-West-Vlaanderen. Een minderheid van de sociale partners van mening dat de slagkracht van het netwerk te beperkt is en daarom tonen ze zich niet sterk betrokken. Dit is bijvoorbeeld het geval voor UNIZO Kempen. Deze partner vindt dat het in het RESOC te vaak gaat over de lange termijn, zodanig zelfs dat het soms verzandt in ‘filosofische’ discussies. *“Het type van ondernemingen die wij als lid hebben, die zoeken resultaten op iets kortere termijn, die zijn niet geïnteresseerd in stimuleren van ondernemerschap over 25 jaar.”* Ook VOKA Gent is van mening dat er in het RESOC te weinig concrete zaken gerealiseerd worden. Daarnaast wordt de betrokkenheid van een aantal sociale partners beïnvloed door de eerder vermelde opschaling naar het provinciale niveau. Een mogelijk effect hiervan is

dat er provinciale vertegenwoordigers naar de bestuursvergadering komen in plaats van regionale vertegenwoordigers. Deze personen vertonen vaak minder voeling met de streek. Leiedal geeft aan: *“Een aantal partners op die regionale schaal krijg je minder betrokken. Die trekken eigenlijk weg wat ik geen goeie zaak vind. Een UNIZO die terug op dat niveau begint te werken, je hebt dat met andere partners ook. Die zitten niet meer in dat netwerk en dat is niet goed terwijl je heel goed kunt bedenken dat er een andere soort middenveld leeft aan de kust dan hier in Zuid-West-Vlaanderen.”* Daarnaast heeft de interne herstructurering volgens de coördinator van RESOC-SERR Kempen als gevolg dat de aandacht en energie van de medewerkers in de eerste plaats uitgaat naar de interne werking. *“Wat wij ook vaststellen is dat de basiswerking van die verschillende organisaties al hun aandacht opsloopt.”* Volgens ACV Kempen is het niet zo dat zij geen belang meer hechten aan streekwerking, maar door een gebrek aan personeelscapaciteit kunnen zij het engagement niet altijd meer waarmaken.

Inhoudelijke dimensie van betrokkenheid

In tweede instantie stellen we vast dat de betrokkenheid varieert naargelang het onderwerp. De betrokkenheid is het hoogst wanneer er thema's ter sprake komen die raken aan de kernopdrachten van de eigen organisatie. Daarnaast is er bij alle partners sprake van een voortdurende evenwichtsoefening tussen de eigen belangen en die van de streek. De coördinator van Zuid-West-Vlaanderen geeft aan: *“Iedereen denkt in het belang van de streek maar ook in het belang van de eigen organisatie en dat is begrijpelijk en soms zijn de ideeën niet altijd op dezelfde golflengte. Dat heeft te maken met verschillende belangen en met de politiek en de mensen.”* Ook de coördinator van RESOC Gent stelt dit vast: *“Het is zo dat heel wat mensen die bij ons in het bestuur zitten daar met meerdere petten zitten. Er wordt niet altijd gekeken vanuit het RESOC-SERR verhaal maar met de UNIZO of VOKA pet...”* Een sociale partner verklaart: *“Wij hebben met onze organisatie een duidelijke visie over de ontwikkeling van de streek en wij gebruiken het vehikel van RESOC om de zaken die wij willen realiseren, onze eigen punten via dat platform te gaan realiseren” (VOKA).* Ook het ABVV denkt in de eerste plaats in functie van zijn leden. *“Als wij kunnen zorgen dat het economisch beter gaat in de streek en dat zorgt voor tewerkstelling, dan zijn onze leden daarmee gediend. Vanuit deze motivatie vindt ABVV het belangrijk om een actieve partner te zijn in het RESOC.”*

5.2.2.3 Tussentijdse reflectie lokale dynamiek in het RESOC

De analyse van lokale dynamiek toont in elke regio een doorwerking van een verleden van samenwerking of conflict op de verhoudingen tussen de partners. De

voorgeschiedenis maakt dat de start van het opgelegde netwerk in de regio's Zuid-West-Vlaanderen en de Kempen vlotter verliep dan in de regio Gent, waardoor deze netwerken sneller de overgang maakten van de formatiefase naar de tweede en derde stap van netwerkontwikkeling.

Daarnaast wijst het onderzoek op het belang van de netwerkstructuur. De ontleding van de netwerksamenstelling toont een sterke diversiteit tussen de opgelegde partners van het netwerk. De verplichte organisatievorm (NAO) is het meest aangewezen in functie van de grootte van het netwerk, de graad van doelconsensus en het matige vertrouwen tussen de partners. Tot slot toont het onderzoek aan dat netwerken een voldoende financiële basis nodig hebben om de werking te verzekeren.

De analyse van de procesvariabelen bevestigt in eerste instantie het in de literatuur geponeerde belang van netwerkmanagement. In deze case betreft het voornamelijk procesmatige managementactiviteiten, gezien de institutionele keuzes op netwerkniveau enkel kunnen gemaakt worden door het bestuur. De formeel aangestelde leider vervult in het RESOC geen uitgesproken rol. We wijst het onderzoek op het belang van informeel leiderschap, in deze gevalstudie wordt deze rol opgenomen door de partners die over de meeste hulpbronnen beschikken. De machtsanalyse toont verder aan dat de hulpbronnen zowel worden ingezet in functie van het lokale netwerk als om de eigen belangen veilig te stellen. Ook vertrouwen en betrokkenheid vormen twee essentiële voorwaarden om het netwerk tot positieve resultaten te leiden (zie volgende onderdeel).

5.2.2.4 Analyse van de netwerkprestaties in het RESOC

Bij de analyse van de prestaties van het lokale netwerk hebben we in eerste instantie aandacht voor de uitvoering van de opgelegde taken. Daarnaast hebben we oog voor de gepercipieerde resultaten van het netwerk door de partners.

a. Beoordeling van het streekpact als indicator van de harde netwerkprestaties

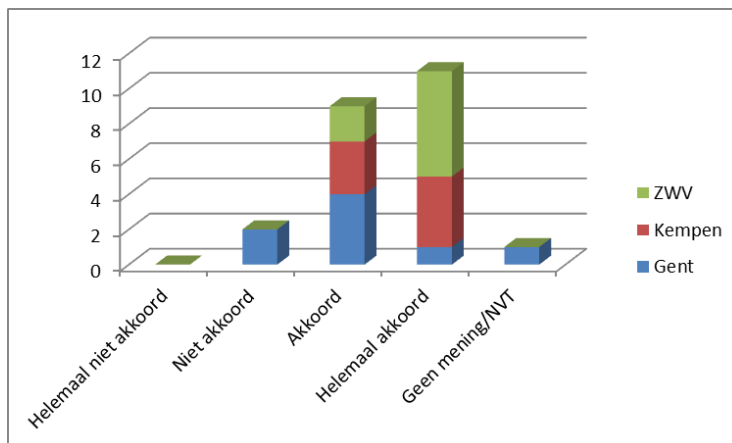
We maken een analyse van het streekpact als indicator voor de outputprestaties van het RESOC. We beoordelen het streekpact op meerdere niveaus. In eerste instantie evalueren we de waarde van het pact als strategisch en mobiliserend instrument voor socio-economische streekontwikkeling. Op een tweede niveau analyseren we de uitvoering van het pact door de partners.

Waarde van het streekpact als instrument voor streekontwikkeling

Artikel 22 van het ERSV Decreet bepaalt dat elk RESOC een streekpact opstelt inzake socio-economische streekontwikkeling. Het streekpact bevat volgens de regelgeving minstens een gemeenschappelijke probleemanalyse op vlak van socio-economische streekontwikkeling, een lange termijn strategie, de verbintenissen van de leden m.b.t. de uitvoering van de strategieën, afspraken inzake de opvolgcriteria en de procedure die zal gehanteerd worden om een zo ruim mogelijk draagvlak te creëren bij de lokale besturen. § 3 stelt dat de Vlaamse overheid nadere regels kan bepalen inzake de concretisering van de inhoud, uitvoering en opvolging van het pact. Zoals reeds vermeld heeft de regelgever tot hertoe geen gebruik gemaakt van deze optie. Dit maakt dat de inhoud en focus van het streekpact, alsook de eventuele engagements van de partners bij de uitvoering ervan, vrij bepaald worden door elk RESOC. Om de waarde van het streekpact te beoordelen, zetten we het traject naar opmaak van het streekpact, de inhoudelijke klemtonen ervan en de gehanteerde methodiek voor uitvoering, naast elkaar.

Het traject naar opmaak van het huidige streekpact wordt over het algemeen vrij positief beoordeeld door de partners. In elke regio werden de partners actief in het proces betrokken en was er ruimte voor inbreng en overleg m.b.t. de inhoudelijke klemtonen. Zuid-West-Vlaanderen ging hierin het verst via de organisatie van een Streekcongres waarop meer dan 300 actoren en organisaties uit de regio, zowel uit (semi-) private als politieke hoek, vertegenwoordigd waren. Zowel in de regio Zuid-West-Vlaanderen als in de regio Kempen werden de leden daarnaast actief betrokken bij het uitschrijven van een deel van het streekpact. Dit is niet het geval in RESOC Gent. De coördinatoren hoopten op die manier de gedragenheid van het pact te vergroten. Daarnaast werken RESOC Zuid-West-Vlaanderen en Kempen in het huidige pact met een systeem van acties en trekkers, zodat het duidelijker wordt welke partner(s) voor welk aspect in de uitvoering van het pact verantwoordelijk zijn. De gevolgde methodieken voor de opmaak van het huidige streekpact wordt in elke regio positiever beoordeeld door de partners in vergelijking met de totstandkoming van het eerste pact. UNIZO Gent geeft aan: *“Het is zeker meer gedragen. Er is ook meer drive.”*

Stelling 1 uit de vragenlijst peilt naar de gedragenheid van het streekpact. De stelling luidt: ‘Het huidige streekpact wordt door alle RESOC partners gedragen’. Grafiek 21 geeft de verdeling van de antwoorden weer. De grafiek toont aan dat de steun voor het streekpact het grootst is onder de partners van RESOC Kempen en RESOC Zuid-West-Vlaanderen. In Gent zijn de partners iets minder positief.



Grafiek 21 - Gedragenheid van het huidige streekpact (Stelling 1)

Wanneer we de drie onderzochte streekpacten vergelijken naar hun inhoud stellen we vast dat elk pact dezelfde globale thema's behandelt. We merken op dat elk streekpact zowel aandacht heeft voor harde als zachte aspecten van economische ontwikkeling en aanpalende beleidsdomeinen zoals onderwijs, leefmilieu en mobiliteit. Dit komt omdat het streekpact een inventaris geeft van alle behoeften van de regio op socio-economisch vlak. "Het is een totaalconcept" stelt het ABVV van Zuid-West-Vlaanderen. De RESOC-voorzitter van de regio ziet echter ook nog een andere reden: "Iedereen wil zijn themaatje er nog wel bij." Ook het ACV in Gent geeft aan: "Dat werd algemeen geformuleerd zodanig dat er voor niemand potten mee gebroken werden." Daarnaast heeft elk streekpact aandacht voor een aantal regionale thema's, waaronder stad-rand samenwerking in Gent, de ontwikkeling van nieuwe economieën in de Kempen en de inzet op grensoverschrijdende samenwerking en onderwijs in Zuid-West-Vlaanderen. Tabel 33 zet de inhoudelijke klemtonen van de streekpacten naast elkaar.⁴⁴

RESOC Gent	RESOC Kempen	RESOC ZWV
6 transversale thema's <ul style="list-style-type: none"> • Duurzaamheid • Veerkracht • Innovatieve besluitvoering • Demografische 	Vijf strategische ontwikkelingsdomeinen <ol style="list-style-type: none"> 1. Ondernemen, innoveren en internationaliseren 2. Leren en werken in 	Zeven hefboomprojecten <ul style="list-style-type: none"> • Topregio voor creatieve maakindustrie • Zuidwest ontwikkelt en werft talent • Blauwgroen netwerk als

⁴⁴ RESOC Kempen maakte in 2006 reeds een 'mini-streekpact' op, gebaseerd op reeds bestaande documenten en streekvisies

<ul style="list-style-type: none"> • verandering • Stad en platteland versterken elkaar • Armoedebestrijding 	<ul style="list-style-type: none"> • eigen streek • 3. Ruimte om te ondernemen in een vlot bereikbare regio • 4. Welzijn en zorg voor elke kempenaar • 5. Groene en duurzame Kempen 	<ul style="list-style-type: none"> • drager van omgevingskwaliteit en identiteit voor de regio • Leven in een klimaat neutrale regio tegen 2050 • Cultuur, sport en toerisme als bouwstenen voor streekontwikkeling • Zorg en innovatie • Warme buurten
<p>3 hefboomen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hefboom 1: ruimte voor economische ontwikkeling • Hefboom 2: Gent en rondom Gent als regionale tewerkstellingspool • Hefboom 3: economische oplossingen voor maatschappelijke uitdagingen 	<p>Uitgewerkt in deelthema's met concrete acties en aangeduide trekkers, opvolging via actieplannen</p>	<p>3 transversale thema's</p> <ul style="list-style-type: none"> • Armoede bestrijden • Samenwerken over de grenzen • Bevordering van het streekimago

Tabel 33 - Vergelijking van inhoudelijke klemtonen van de streekpacten 2014 – 2019 van RESOC Gent, RESOC Kempen en RESOC Zuid-West-Vlaanderen

Een meerderheid van de bevraagde partners in de drie regio's beschouwt de inhoudelijke breedheid van het pact echter eerder als een verrijking en niet als een probleem, mede omdat het niet de taak van het RESOC is om het pact uit te voeren. Het zijn de partners die instaan voor de verwezenlijking ervan. Het feit dat er zoveel thema's in het streekpact opgenomen zijn, vormt daarnaast een meerwaarde omdat men op deze manier duidelijk kan aangeven naar de centrale overheid dat een bepaald thema een brede gedragenheid kent in de streek. VOKA Zuid-West-Vlaanderen geeft aan: *“Je kan dat document goed gebruiken als je iets wilt bereiken, dat is hier een algemene consensus dat dat nodig is want het staat in dat document.”*

De inhoudelijke breedheid van het streekpact en het ontbreken van duidelijke verwachtingen inzake de finaliteit ervan (zie supra) openen echter vragen naar de slagkracht van het streekpact als strategisch document. De vragen die zich hierbij stellen is op welke domeinen het streekpact vernieuwend is en hoe het streekpact doorwerkt in de concrete visie- en strategie bepaling voor de streek. De coördinatoren van RESOC Kempen en RESOC Zuid-West-Vlaanderen stellen hierover dat het streekpact op elke RESOC vergadering bij de hand genomen wordt en dat de partners het pact als leidraad nemen om na te denken over de toekomstige ontwikkelingen in

een bepaald domein. Toch stellen een aantal partners de toegevoegde waarde van het streekpact als strategisch instrument voor de ontwikkeling van de streek in vraag. *[strategisch denken in het kader van streekontwikkeling, gebeurt dat hier in Gent?]* “Veel te weinig. De meerwaarde bestaat er hier in dat we verplicht waren om daarover te spreken en dat er op een bepaald moment ergens een soort streekplan moest komen” (ACV). Het ABVV in Gent sluit hierbij aan: “Dat is eigenlijk een goede netwerkclub. Je leert de mensen kennen en je kan eens bellen naar elkaar maar om nu te zeggen dat wij samen de streek ontwikkelen, dat heb ik nog niet meegemaakt.” Ook in Zuid-West-Vlaanderen is een van de sociale partners deze mening toegedaan. “RESOC doet pogingen om de krachten die in de regio iets betekenen samen te brengen, dat is het positieve van het verhaal. Maar de vraag is, wat is de follow up? Wat is het effect?” (VOKA). Deze partner geeft ter illustratie het beperkte surplus van het streekpact op het domein van onderwijs in de regio. “Iedere sector is daar mee bezig. Men noemt hier dingen op die eigenlijk al bestaan [...] het is een beeld van zaken maar het is niet nieuw. Het is een inventaris. Bijvoorbeeld IBO bestaat, voltijdse dagopleiding bestaat.”

Rol van de partners in de uitvoering van het streekpact als uiting van lokale dynamiek

Een tweede niveau voor het beoordelen van de prestaties betreft het optreden van de partners in de uitvoering van het streekpact. In eerste instantie stellen we vast dat in de streekpacten geen afdwingbare verbintenissen bevatten voor de partners. In het streekpact van RESOC Gent zijn zelfs geen parameters voorhanden om de uitvoering te monitoren. ACV Gent stelt hierover: “Het was al een hele tour de force om dat op papier te krijgen.” Wel maakt het netwerk net zoals RESOC Kempen en RESOC Zuid-West-Vlaanderen een jaarlijks actieplan op, waarin een aantal concrete acties opgenomen worden.

De coördinator van RESOC Gent beoordeelt het eerste streekpact als ‘een vodge papier’ omwille van de beperkte uitvoering ervan. “We hadden een streekpact maar wat betekende dat, laat ons eerlijk zijn, niets. Dat waren dertig bladzijden papier maar dit betekende niets.” Het gebrek aan engagement vanwege de partners en de beperkte slagkracht van het RESOC komen als belangrijkste verklaringen naar voor. De voornaamste verwezenlijkingen van het pact liggen in een aantal concrete (ESF) projecten, waaronder het project Talent Transfer, het project DC Noise en het project Gent Bloemenregio en de ondersteuning van de regierol lokale besturen m.b.t. lokale diensteneconomie (Jaarverslag RESOC-SERR Gent, 2010, 2011 en 2012). RESOC Kempen en RESOC Zuid-West-Vlaanderen slaagden er naar eigen zeggen beter in om de doelstellingen uit het eerste streekpact te realiseren. Dit is volgens de

coördinatoren het gevolg van de sterke betrokkenheid van de partners en een gedeelde overtuiging om zich te engageren voor de ontwikkeling van de streek. Via de methodiek van acties en trekkers in het huidige steekpact hopen de coördinatoren de uitvoering van de doelstellingen nog te verhogen. Ook de partners zien het belang hiervan in. Het ACV van Zuid-West-Vlaanderen geeft aan: *“Het gevaar is dat we blijven hangen in algemene theoretische beschouwingen en dat moeten we vermijden. Daarom ben ik persoonlijk voorstander van de boordtabellen die nog altijd bestaan. Na drie maanden wil ik weten waar staan we nu.”*

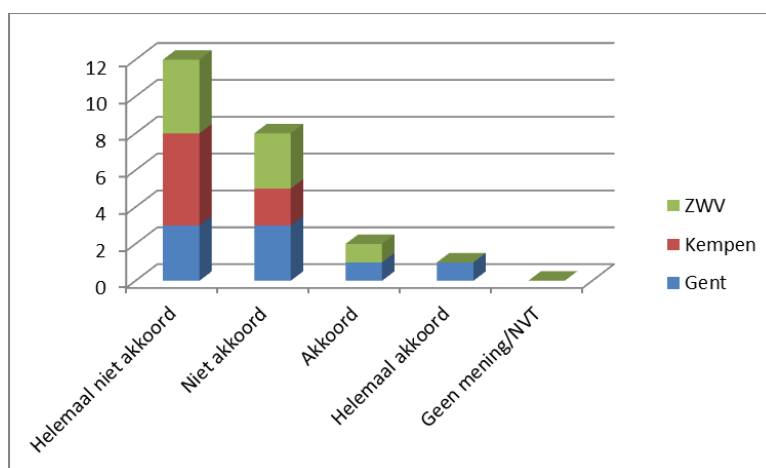
In tweede instantie stellen we vast dat de graad van netwerking in de uitvoering van het streekpact verschilt. We verwijzen in dit verband naar het analysekader van Keast en collega's en de drie types samenwerking tussen netwerkpartners die hierin worden onderscheiden (de zogenaamde 3 C's). We stellen vast dat het grootste deel van de activiteiten thuishoort in de groep van de coöperatieve handelingen. Toegepast op dit netwerk zijn dit in de eerste plaats de acties die reeds verweven zitten in de reguliere werking van de partnerorganisaties en die uitgevoerd kunnen worden zonder samenwerking met de andere leden. Zo vormt de realisatie van (duurzame) bedrijventerreinen een prioritaire opdracht van de intercommunales en is het stimuleren van ondernemerschap een kerntaak van de werkgeversorganisaties. De voorzitter van RESOC Kempen geeft aan: *“Het is natuurlijk zo als je dat vanop een afstand bekijkt, dat er een pak acties zijn, maar als elke organisatie aanstipt wat voor hen belangrijk is dan denk ik dat je bij iedereen gaat vinden dat 80% van die acties eigenlijk in hun reguliere werking zouden moeten zitten.”* Binnen deze categorie vallen ook een aantal acties die wel samenwerking tussen de partners vereisen, zij het op een beperkt niveau van overleg en afstemming. Een voorbeeld hiervan is het overleg in het kader van armoedebestrijding in de regio. Een van de partners merkt op dat de armoedeproblematiek niet opgelost kan worden als elk OCMW of lokaal bestuur hier afzonderlijk op inzet. Er moet daarentegen samengewerkt worden, zowel intergemeentelijk als met de sociale partners, om dit probleem aan te pakken. Het RESOC kan hierbij de rol opnemen om een platform aan te bieden waar de verschillende partners elkaar kunnen treffen.

Een minderheid van de acties hoort thuis in de groep van de coördinerende netwerken (de tweede C). Centraal hierbij is dat de partners middelen delen en dat er een zekere mate van onderlinge afhankelijkheid optreedt. Toegepast op het RESOC zijn dit de projecten waarbij ofwel het netwerk (in het geval van Gent) ofwel een van de (externe) partners (Kempen en Zuid-West-Vlaanderen) optreedt als promotor. We merken evenwel op dat het coördinerende gehalte van de projecten vaak vrij beperkt is, gezien de partners geen eigen financiële middelen inbrengen.

Het netwerk heeft geen prestaties die thuishoren in de sfeer van de derde C (de collaboratieve netwerken). Dit is enerzijds het gevolg van de decretale inperking van het RESOC als overlegplatform en beleidsvoorbereidend orgaan. Hierdoor heeft het netwerk geen instrumenten in handen om de partners tot actie te dwingen. Een sociale partner uit Zuid-West-Vlaanderen merkt op: *“Effectieve ingrepen heb je niet. RESOC is een orgaan voor overleg maar geen orgaan van actie.”* Als gevolg hiervan zijn de netwerkprestaties voornamelijk afhankelijk van de eigen motivatie van de leden. Het onderzoek toont aan dat deze niet geneigd zijn om eigen autonomie af te staan en om het netwerk voor de eigen werking te plaatsen (e.g. een van de vereisten om van een collaboratief netwerk te spreken).

b. Procesprestaties van het netwerk

Procesprestaties vertalen we als de positieve effecten van het samenwerkingsproces. Deze zijn vaak onzichtbaar en niet in meetbare indicatoren te vatten. Stelling 4 peilt naar een algemene appreciatie over de meerwaarde van de RESOC werking. Grafiek 22 geeft de antwoorden weer.



Grafiek 22 - Antwoordenverdeling op stelling 4 (RESOC als overbodige intermediaire structuur)

De grafiek toont aan dat een overgrote meerderheid van de respondenten uit de drie regio's het RESOC niet beschouwt als overbodig. Dit geldt zowel voor de publieke actoren als voor de sociale partners. In Zuid-West-Vlaanderen is enkel Leiedal niet overtuigd. In Gent geldt dit voor VOKA en de stad Gent. De verklaring ligt voor deze partners in de beperkte slagkracht van het netwerk en hieraan gekoppeld het feit dat deze actoren de voorkeur geven aan hun eigen kanalen of andere structuren van

samenwerking (zie supra). VOKA Gent geeft aan: *“Binnen het RESOC zijn er een aantal zaken zoals mobiliteit rond bedrijventerreinen die weliswaar interessant zijn maar die niet per se binnen zo een structuur moeten gebeuren maar ook daarbuiten kunnen.”*

Volgens de meeste respondenten vervult het netwerk meerdere positieve functies. In eerste instantie biedt het netwerk een vast platform voor overleg, waar streekactoren elkaar op een structurele basis kunnen ontmoeten. ABVV Zuid-West-Vlaanderen stelt: *“Je brengt mensen samen die anders niet zouden samenkomen.”* De partners leren elkaar op deze manier persoonlijk kennen, wat het veel gemakkelijker maakt om contacten te leggen. *“Vandaag is de bedoeling van RESOC om bruggen te bouwen, gemeenschappelijke doelstellingen te formuleren, om expertise met elkaar te delen” (Gent).* Dit wordt versterkt door het feit dat het RESOC hierbij een neutrale positie inneemt. ACV Kempen geeft aan: *“De partners treffen elkaar dus ook op andere plekken maar de meerwaarde is dat je eigenlijk als onafhankelijke organisatie het grote kader kan uittekenen.”* Ook de provincie West-Vlaanderen deelt deze mening: *“Ik ben dus zeer grote voorstander van dat soort platformen omdat ik denk dat dat een plek is waar je een open en constructief gesprek rond streekdossiers kunt gaan voeren.”* We verwijzen in dit verband naar de eerdere opmerkingen over de afwezigheid van projectwerking binnen RESOC Kempen en Zuid-West-Vlaanderen.

5.2.2.5 Analyse van de SERR werking

In het volgende onderdeel analyseren we de werking van de Sociaaleconomische Raad van de Regio, als tweede component van het regionale netwerk voor streekontwikkeling RESOC-SERR. We merken voorafgaand op dat de ontleding van de samenwerking tussen de sociale partners minder uitgebreid is dan de analyse van het RESOC. Waar een meerderheid van de sociale partners een meerwaarde ziet in het tripartiete streekoverleg, is dit namelijk veel minder het geval voor het sociaal overleg. In elke onderzochte regio is er sprake van een beperkte mate van dynamiek, met lage netwerkprestaties tot gevolg. Dit is enerzijds een gevolg van de doorwerking van het institutioneel – politieke kader en de instrumentele aansturing van het netwerk (zie punt 5.2.1). Anderzijds stellen we vast dat ook de lokale verhoudingen een rol spelen.

Het gebrek aan dynamiek vormt een motivatie om de procesvariabelen (management en leiderschap, macht, vertrouwen en betrokkenheid) niet systematisch te bespreken voor wat betreft de SERR-werking. We geven voornamelijk een aantal meer algemene reflecties over de opstelling van de sociale partners in de SERR. Voor de analyse van de netwerkstructuur verwijzen we naar de toelichting bij de samenstelling en

organisatievorm van het RESOC. Hetzelfde geldt voor de bespreking over de doorwerking van het verleden.

a. Positie van de SERR in het lokaal en regionaal tewerkstellingsbeleid

Het gebrek aan dynamiek in de schoot van de SERR ligt volgens de sociale partners voornamelijk in het feit dat het netwerk onvoldoende kan wegen op het lokale en regionale tewerkstellingsbeleid. Volgens de sociale partners is dit een gevolg van de eerder besproken opstelling van de politieke en administratieve overheid en de VDAB. Het departement Werk en Sociale Economie heeft noch de interesse noch de capaciteit om de uitvoering van de basisopdrachten op te volgen. Ook de waarde van de formele adviesopdrachten is volgens de lokale partners sterk afgezwakt doorheen de tijd. De administratie stelt bovendien dat zij de voorkeur geeft aan andere kanalen om advies over lokale arbeidsmarktsituaties in te winnen. De VDAB hanteert volgens de sociale partners dan weer een centralistische opstelling, waarbij weinig ruimte is voor beleidsmatige samenwerking tussen de lokale afdelingen van het agentschap en de sociale partners in de schoot van de SERR. Enkel op uitvoerend vlak zijn er volgens de partners mogelijkheden (zie supra).

We stellen echter vast dat het gebrek aan meerwaarde van het netwerk ook te wijten is aan de opstelling van de sociale partners zelf. Bij een meerderheid van de respondenten is de motivatie om betrokken te zijn in de SERR (zeer) laag. De analyse toont aan dat de sociale partners vaak niet bereid zijn om meer uit de lokale werking te halen. Dit komt omdat zij zelf ook heel wat andere kanalen aanspreken - zowel binnen de regio als op het centraal beleidsniveau - om hun historisch verworven positie op het vlak van werkgelegenheidsbeleid te verdedigen.

Op het niveau van de regio wordt de positie van de SERR overschaduwd wordt door de aanwezigheid van andere kanalen en instrumenten waarlangs het regionaal arbeidsmarktbeleid vorm krijgt. Deze kanalen zijn volgens de sociale partners vaak veel effectiever dan de SERR omdat hun slagkracht groter is en/of omdat er meer concrete zaken kunnen gerealiseerd worden. De werkgeversorganisaties geven het voorbeeld van Jobkanaal, een samenwerking met de werknemersorganisaties en de VDAB. Daarnaast zijn er ook veel rechtstreekse contacten tussen streekactoren. VOKA Kempen wijst o.a. op de samenwerking met de intercommunale IOK in het kader van 50+ en gehandicapten op de arbeidsmarkt. In de regio Gent is er in de schoot van de stad het partnerschap Gent stad in Werking, waar ook de sociale partners in vertegenwoordigd zijn. De VDAB voelt aan dat de betrokkenheid van de partners in de beleidsgroep van GsiW een stuk actiever is dan in RESOC-SERR. *“Het idee van samen iets te realiseren voor de regio Gent is een stuk sterker aanwezig”* (VDAB

regiomanager Gent – Eeklo). Daarnaast is VOKA van mening dat GsiW meer slagkracht heeft dan de SERR en daarom engageert de organisatie zich veel sterker in GsiW dan in de SERR. De stad Gent kent daarnaast een uitgebreid eigen tewerkstellingsbeleid en een geformaliseerde relatie met de VDAB en het OCMW via een samenwerkingsconvenant. Tot slot stellen de sociale partners dat ze elk hun eigen kanalen met de lokale VDAB hebben. VOKA Kempen stelt: *“Dat contact met de VDAB loopt. In de SERR hoor je vaak ‘en de VDAB gaat nu dit en dat doen’. Als de VDAB bij mij komt hoor ik dat ook wel.”*

Daarnaast hebben de sociale partners heel wat rechtstreekse toegangskanalen tot het centrale beleidsniveau. Deze kanalen worden veelvuldig ingezet om de lokale belangen te verdedigen bij de centrale overheid. We verwijzen hierbij naar de eerdere toelichting over het sociaal overlegmodel.

b. Analyse van de netwerkprestaties

De Sociaaleconomische Raad van de Regio organiseert het sociaal overleg tussen de lokale afdelingen van de werkgevers- en werknemersorganisaties en wordt belast met een aantal adviesopdrachten. Daarnaast heeft de SERR een uitvoerende opdracht in het kader van het beleid rond de Evenredige Arbeidsdeelname en Diversiteit (EAD). In de onderstaande paragrafen analyseren we de invulling van de opgelegde taken vanuit een netwerkperspectief.

Het advies over het Jaarlijks Ondernemingsplan van de VDAB

In het beschrijvende deel gaven we reeds een overzicht van de wettelijke toegekende adviesbevoegdheden van de SERR. In de interviews peilden we voornamelijk naar de perceptie van de lokale partners over de waarde van de adviesopdracht inzake het Jaarlijks Ondernemingsplan van de VDAB, gezien de belangrijke positie van het agentschap als regisseur en actor in het lokaal arbeidsmarktbeleid. Hieruit kwamen ook een aantal meer algemene reflecties over de waarde van de adviesopdrachten naar boven.

Het jaarlijks advies over het ondernemingsplan van de VDAB heeft als doel om een aantal regionale bekommernissen op het vlak van tewerkstellingsbeleid te ventileren. De VDAB geeft de SERR's hierbij de mogelijkheid om per strategische en operationele doelstelling uit de beheersovereenkomst een aantal opmerkingen te formuleren. Als een gevolg van de interne herstructurering bij de VDAB in 2012, worden er vanaf 2013 niet langer adviezen gegeven worden op het regionaal ondernemingsplan maar op het provinciaal JOP. Zowel in de regio Gent, Kempen als Zuid-West-Vlaanderen staat een

meerderheid van de lokale sociale partners kritisch tegenover de waarde van het advies. Tabel 34 geeft ter illustratie enkele citaten weer.

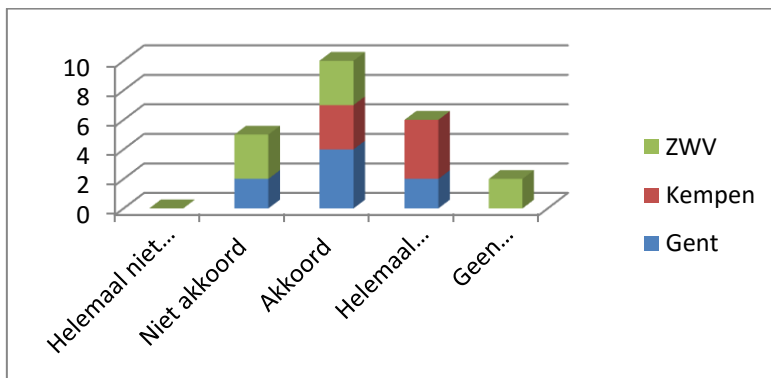
Gent	<p><i>“Ik denk niet dat wij enige invloed hebben op het plan van de VDAB” (VOKA)</i></p> <p><i>“Het is niet louter een ritueel. Men probeert daar wel rekening mee te houden” (UNIZO)</i></p> <p><i>“Wij gaan altijd met goede moed naar die vergaderingen maar eigenlijk an sich hebben wij daar niets te zeggen” (ABVV)</i></p>
Kempen	<p><i>“Dan kan je opnieuw de vraag stellen als je geen meerwaarde vanuit de regio in dat plan kan krijgen, dan ben je bijna met bezigheidstherapie bezig” (UNIZO)</i></p> <p><i>“Als wij nu op provinciaal niveau nadenken samen met de VDAB over hoe die invulling verder gaat gebeuren, is dat voor ons evenveel waard dan dat we het echt individueel per regio doen” (VOKA)</i></p>
ZWV	<p><i>“Maar dan zie je dat je nog zoveel opmerkingen mag geven, in Brussel wordt dat toch aan de kant geschoven, men kijkt daar niet naar. Wat voor zin heeft dat dan?” (VOKA)</i></p> <p><i>“Over het jaarlijks plan van de VDAB ga ik kort zijn, we geven adviezen daarop maar we weten dat dat weinig of geen effect heeft” (ABVV)</i></p>

Tabel 34 - Stellingen van de lokale sociale partners over de waarde van het JOP advies van de VDAB

De coördinator van RESOC-SERR Gent geeft aan dat zijn medewerkers vroeger veel tijd spendeerden aan de opmaak van het advies. Omwille van de beperkte terugkoppeling door de VDAB werd door het bestuur echter beslist om hiermee te stoppen. Sinds enkele jaren worden enkel nog puntsgewijs een aantal opmerkingen meegegeven. *“De ervaring was: als ze toch niet luisteren gaan we ons niet moe maken. We hebben ooit eens dezelfde opmerkingen als het jaar voordien ingediend. Dat is frustrerend” (ACV).* De coördinator van RESOC-SERR Kempen is dezelfde mening toegedaan: *“Wij merken absoluut geen effect van de adviezen die wij geven.”* De coördinator trekt deze vaststelling door naar de andere adviesopdrachten: *“Dat is een algemene opmerking over de adviesrol van RESOC-SERR. Wat wordt daar nu mee gedaan? Dat is heel ontnuchterend.”* De coördinator van Zuid-West-Vlaanderen vindt het dan wel weer belangrijk om voldoende aandacht te besteden aan de opmaak van kwaliteitsvolle adviezen. Er wordt door de SERR ook telkens om terugkoppeling gevraagd aan de VDAB. De coördinator is van mening dat de adviezen wel een meerwaarde hebben. *“Wij geven input en verwachtingen en in de mate van het mogelijke stellen we vast dat daar rekening mee gehouden wordt.”*

Stelling 8 uit de vragenlijst peilt naar de mening van de lokale partners over de adviesopdracht inzake het JOP. De stelling luidt: ‘Het advies over het Jaarlijks Ondernemingsplan van de VDAB is louter een formaliteit.’ Grafiek 23 geeft de

verdeling van de antwoorden weer. Hieruit blijkt dat een meerderheid van de partners weinig tot geen meerwaarde ziet in de adviesopdracht. De partners van SERR Zuid-West-Vlaanderen zijn iets positiever dan hun collega's uit de andere regio's. Dit is mogelijks gelinkt aan de eerder aangehaalde opstelling van de coördinator die een trekkende rol vervult om gefundeerde adviezen te formuleren. In Gent gaan stad Gent en het ACLVB niet akkoord met de uitspraak. De partners uit SERR Kempen zijn het meest sceptisch en gaan allemaal akkoord tot helemaal akkoord.



Grafiek 23- Antwoordenverdeling op stelling 8 (Advies JOP als formaliteit)

De VDAB vindt de negatieve instelling van de lokale sociale partners echter niet terecht. De gedelegeerd bestuurder van het agentschap geeft aan: *“Ze hebben elk jaar inspraak in de totstandkoming van het ondernemingsplan, dat is het belangrijkste instrument van de VDAB, waar zowel de centrale als de decentrale acties worden ingezet.”* De gedelegeerd bestuurder merkt echter op: *“Maar er is een verschil tussen inspraak hebben en je goesting krijgen.”* Volgens de VDAB is de houding van de lokale partners deels te verklaren door het feit dat zij op regionaal niveau geen inspraak meer hebben in individuele dossiers, daar waar dit vroeger wel het geval was. De VDAB vindt het echter niet de taak van de lokale sociale partners om hierover te oordelen. *“Daar is de VDAB verantwoordelijk voor en dat valt natuurlijk moeilijk, voornamelijk bij de vakbonden”* (Fons Leroy).

Bij de regiomanagers van de VDAB zijn de meningen over de waarde van het lokaal advies verdeeld. De regiomanagers van Turnhout en Gent sluiten zich aan bij de stelling van de gedelegeerd bestuurder en zien een meerwaarde in het lokaal advies over het JOP. *“We hebben die spiegel, die uitdaging, nodig om te weten wat er in de regio omgaat”* (VDAB regiomanager Turnhout). De regiomanager van Turnhout ondervindt op zijn beurt echter dat de sociale partners dikwijls niet de moeite nemen om gefundeerde adviezen te leveren. Volgens deze persoon gaan de adviezen

bovendien vaak eerder over individuele dossiers dan wel over algemene krijtlijnen. *“Meestal is dat heel sterk gekleurd vanuit casuïstiek en die kunnen we niet meenemen naar beleid toe.”* Deze vaststelling is volgens de regiomanager in de eerste plaats van toepassing op de werknemersorganisaties. Daarnaast stelt de regionale VDAB vast dat er de laatste jaren steeds minder sprake is van een gezamenlijke aanbeveling vanuit de SERR dan wel dat het advies een optelsom is van standpunten van de individuele sociale partnerorganisaties. Ook de regiomanager van Kortrijk stelt dit vast: *“Op de duur was het ook wel zo dat de SERR geen advies maar gaf maar dat de verschillende partners zelf advies gaven. Dus dat was het advies van het ACV van Kortrijk of van ABVV of in het beste geval van de werknemers [...] en sommigen gaven zelfs geen advies of die dachten van oei dat moet hier binnen en dan schreven ze van die algemeenheden op.”* Deze respondent ziet echter nog een andere verklaring voor de gebrekkige invulling van de adviesopdracht door de sociale partners. *“Dat is misschien cru om te zeggen maar wat gebeurt daarmee. De SERR’s moesten advies geven over zaken die praktisch op voorhand allemaal al vastlagen en die adviezen gingen dan soms haaks in op het beleid van de VDAB die door de raad van bestuur al vastlag [...] dus ja dat is misschien onbeleefd maar ik ben daar zeker van dat ze al die adviezen gewoon aan de kant geschoven hebben.”* Deze stelling bevestigt op haar beurt het aanvoelen van de lokale partners over de beperkte meerwaarde van het advies en dus de lage motivatie om tijd te spenderen aan deze opdracht.

Het voeren van regionaal sociaal overleg

Artikel 13 § 3 van het ERSV decreet stelt dat werkgevers- en werknemersorganisaties in de SERR overleg plegen inzake aangelegenheden met een sociaaleconomische dimensie. De positieve meningen over de waarde van het sociaal overleg zijn in elke regio beperkt. In Zuid-West-Vlaanderen geeft het ACV aan: *“In feite zou je in de SERR, en daar slagen we onvoldoende in, met werkgevers en werknemersorganisaties samen moeten zitten om over bepaalde thema’s na te denken hoe we daaruit kunnen geraken.”* De regiocoördinator van Gent is wel van mening dat de sociale partners uit de streek elkaar in de SERR kunnen vinden rond een aantal specifieke regionale arbeidsmarktproblematieken (zie infra). Het gaat hierbij volgens de coördinator zowel over thema’s die door de SERR voorgesteld worden als over issues die de partners zelf aandragen. In de Kempen vindt het ACV de SERR een nuttig orgaan om de verschillende visies die er bestaan over de aanpak van de werkloosheidsproblematiek in de regio te ventileren. De coördinator van RESOC-SERR Kempen geeft echter aan dat de SERR-werking zeer moeizaam verloopt in de regio. VOKA Kempen stelt: *“Het SERR luik mag van ons uitdoven.”* In Zuid-West-Vlaanderen stelt VOKA: *“Die SERR, dat is een verplicht nummertje voor iedereen die rond de tafel zit.”*

Ook de centrale VDAB is van mening dat de sociale partners op regionaal niveau te weinig toenadering zoeken tot elkaar. Fons Leroy geeft aan: *“Er zijn regio’s met bijzonder zware economische uitdagingen maar waar de sociale partners niet samen spreken.”* Volgens het agentschap slagen de sociale partners er op het regionaal niveau vaak te weinig in om hun eigen belangen te overstijgen en samen na te denken in functie van de gezamenlijke uitdagingen voor de streek. We merkten reeds op dat het sociaal overleg in de toekomst waarschijnlijk zal georganiseerd worden in de schoot van de provinciale VDAB afdelingen.

De uitvoerende opdracht EAD

De uitvoeringsopdracht EAD betreft prioritair de inzet van loopbaan- en diversiteitsplannen (LDP) in bedrijven, organisaties en lokale besturen in de regio. Daarnaast staan de projectontwikkelaars in voor de ontwikkeling en begeleiding van diversiteitsacties. In tegenstelling tot de decretale basisopdrachten wordt de uitvoerende opdracht over het algemeen vrij positief beoordeeld door de bevroegde sociale partners (zie ook IDEA, 2014).

Zowel werkgevers als werknemers geven aan dat het diversiteitsbeleid van ondernemingen een thema is dat de eigen organisatie en de achterban aanbelangt en daarom is het belangrijk dat de regionale sociale partners hierover met elkaar in overleg kunnen treden. De SERR biedt hiervoor volgens de meeste respondenten een geschikt platform, gezien haar neutrale positie. De onafhankelijke werking van de projectontwikkelaars wordt hierdoor volgens hen (meer) gewaarborgd dan wanneer de PO’s zouden tewerkgesteld zijn in de schoot van de VDAB of verbonden aan één van de sociale partners.

De partners geven aan dat het convenant tussen het provinciale ERSV en de minister bovendien voldoende ruimte laat voor het bepalen van lokale klemtonen inzake de concrete implementatie van diversiteitsplannen. De accenten betreffen onder meer de keuze van doelgroepen en/of sectoren die prioritair benaderd worden. *“Die convenants zijn ook niet zodanig dwingend dat je er geen kanten meer mee uit kunt. Het zijn zeer algemene passe-partouts” (UNIZO Gent).* Daarnaast zijn de opgelegde quota vlot haalbaar, waardoor de projectontwikkelaars in de praktijk ook ingeschakeld worden voor de opvolging van de doelstellingen uit het streekpact (RESOC-werking).

Tabel 35 geeft per SERR een overzicht van de klemtonen en de opgelegde quota die worden voorzien in de volgende convenantsperiode (2013-2015). Zoals eerder vermeld worden de quota bepaald op basis van het aantal PO’s dat aan de SERR toegewezen is.

	Quota voor 2013	Regionale prioriteiten
Gent	36 nieuwe begeleidingen	Horeca Instroom van nieuwe Europeanen Ongekwalficeerde uitstroom
Kempen	54 nieuwe begeleidingen	Accenten worden bepaald in jaaractieplannen van het RESOC-SERR (vb. sectorale accenten onderwijs en zorg of tewerkstelling 50+)
Zuid-West- Vlaanderen	45 nieuwe begeleidingen	Allochtonen Leeftijdsbewust personeelsbeleid

Tabel 35 - Regionale prioriteiten en quota voor de uitvoeringsopdracht EAD per convenant (2013 – 2015)

Ondanks de positieve teneur stellen we vast dat ook de waarde van deze opdracht vanuit netwerkperspectief beperkt is. De sociale partners dienen immers enkel samen een advies te geven over de implementatie van de door de PO's voorgestelde plannen. In de praktijk vindt dit overleg hierover plaats in de Regionale Commissie Loopbaan- en Diversiteitsbeleid (RCLD). Enkel de dossiers waar er problemen of discussies rond zijn, komen op de Raad van Bestuur terecht. Dit betreft volgens de coördinatoren echter een minderheid van de gevallen. De andere adviezen worden enkel pro forma op het bestuur gebracht. Bij een verdeeld advies van de regio heeft de Vlaamse overheid het laatste woord. Het departement WSE stelt dat verdeelde regionale adviezen in de regel positief beoordeeld worden door de overheid. Ook deze praktijk komt echter zelden voor. Over het algemeen slagen de sociale partners in de drie regio's erin elkaar te vinden. Een sociale partner uit het Gentse geeft aan: *“Deze regio is een kalme regio in die zin dat er af en toe wel eens discussie is maar er wordt niet zo scherp gespeeld. Soms hoor ik eens van andere regio's dat er veel meer tegenstellingen zijn tussen werkgevers en werknemers over opportuniteiten. Wat dat betreft zijn wij een zeer amicale regio en maken we daar niet teveel spel van”* (UNIZO).

Een aantal partners stelt zich evenwel de vraag waarom het diversiteitsbeleid ook op SERR niveau invulling moet krijgen, gezien ook veel andere actoren in Vlaanderen met de thematiek bezig zijn. *“In Vlaanderen zijn er honderden mensen bezig met diversiteit. Dus er zijn meer bezig om mensen van die doelgroepen aan het werk te houden dan dat we er jaarlijks zelf in die doelgroep aan het werk krijgen. Dan kan je daar de vraag stellen, hoe is dat beleid in Vlaanderen georganiseerd?”* (UNIZO Kempen). Dit zijn dan bijvoorbeeld de diversiteitsconsulenten van de vakbonden of de consulenten van Jobkanaal vanuit werkgeverskant. Een andere partner vult aan en is van mening dat de implementatie van het diversiteitsbeleid via de SERR tot dubbel werk leidt en daarom een verspilling van overheidsmiddelen inhoudt. *“Wat zou er*

gebeuren mochten deze mensen hier niet meer zitten? Zouden de bedrijven daar minder goed van zijn? Ik denk het niet” (VOKA Zuid-West-Vlaanderen). Ook de VDAB is van mening dat er meer afstemming moet zijn tussen de verschillende actoren die actief zijn rond het kansenbeleid. “Waarom bestaat er niet één toolbox waar iedereen ook verplicht in een systeem ingeeft welk bedrijf men bezoekt zodanig dat een bedrijf niet twee keer wordt lastig gevallen” (Fons Leroy).

Uitvoering van projecten door SERR Gent

In de regio Gent worden de projectontwikkelaars naast hun basisopdracht ook ingezet voor de coördinatie van projecten. Het gat hierbij voornamelijk om Europees gefinancierde ESF projecten. Het optreden als trekker van projecten is zoals eerder gemeld een specifieke Gentse klemtoon die we niet aantreffen in de Kempen of Zuid-West-Vlaanderen. Het initiatief komt volgens de coördinator vaak vanuit de sociale partners zelf die op deze manier trachten om een aantal nuttige zaken op vlak van arbeidsmarktbeleid te realiseren. Het ACV stelt: *“Dat was een keuze om toch nog op het terrein actief te zijn en ook nog om op een andere manier de vinger aan de pols te houden of het verschil nog te maken.”* Enkel VOKA is sceptisch en stelt dat het uitvoeren van projecten niet tot de kerntaak van de SERR behoort. De coördinator geeft aan dat de projecten op meerdere vlakken noodzakelijk zijn. Ten eerste zorgt dit voor meer uitdaging en voldoening voor de PO's, die hierdoor meer kunnen betekenen dan enkel het uitschrijven van diversiteitsplannen. Daarnaast is er echter ook sprake van een financiële noodzaak. *“Moesten we vandaag geen ESF projecten meer doen ik denk dat wij minstens 50.000 à 70.000 euro verlies zouden draaien.”* Tot slot levert de SERR hiermee volgens de coördinator baanbrekend werk voor Vlaanderen omdat er op een aantal vlakken nagedacht wordt hoe het arbeidsmarktbeleid er in de toekomst moet uitzien.

De partners worden actief betrokken bij de uitvoering van het project, via de deelname aan tijdelijke stuur- of werkgroepen. Enkele ESF projecten waar SERR Gent de voorbije jaren op intekende zijn het project HR Unlimited en het project A-label. Het eerste focust op de doorstroming van arbeidskrachten uit de sociale economie naar de reguliere economie. Het project A-label wil samen met vakbondsvertegenwoordigers nadenken hoe werkbaar werk eruit moet zien, dit vanuit de idee dat mensen in de toekomst langer actief moeten blijven op de arbeidsmarkt. De uitvoering van de ESF projecten wordt opgevolgd en gecontroleerd door het ESF Agentschap Vlaanderen dat ressorteert onder de bevoegdheid van de Vlaamse minister van werk en sociale economie.

Hoofdstuk 6

Algemene beschouwingen en conclusies

Hoofdstuk 6 bevat de algemene beschouwingen en conclusies van het proefschriftonderzoek naar het functioneren van gemandateerde lokale netwerken in Vlaanderen. We ontwikkelden een conceptueel model waarin de interactie tussen centrale sturing en lokale dynamiek centraal staat. De finaliteit van het proefschrift werd vertaald in vier onderzoeksvragen:

Deelvraag 1: Hoe krijgt centrale sturing vorm in een setting van opgelegde samenwerking?

Deelvraag 2: Wat is de impact van centrale sturing op lokale dynamiek en welke gelijkenissen en verschillen stellen we hierbij vast?

Deelvraag 3: Hoe kunnen we prestaties van gemandateerde netwerken vatten en verklaren?

Deelvraag 4: Wat leren deze bevindingen over de positie van lokale gemandateerde netwerken in Vlaanderen en meer bepaald over de rol van de Vlaamse overheid?

Het hoofdstuk is opgebouwd uit twee delen. In het eerste deel gaan we op basis van de bevindingen uit het casestudieonderzoek op zoek naar patronen en trends in het functioneren van gemandateerde lokale netwerken in Vlaanderen. De reflecties uit het empirische luik vormen de opstap naar het beantwoorden van de onderzoeksvragen van het proefschrift in het tweede deel. We besluiten het hoofdstuk met enkele beschouwingen over het ontwikkelde model, de methodologische aanpak van het onderzoek en enkele suggesties voor toekomstig onderzoek.

6.1 Empirisch luik: patronen en trends in het functioneren van gemandateerde lokale netwerken in Vlaanderen

In het proefschrift bestudeerden we twee gemandateerde lokale netwerken in Vlaanderen, met name Samenwerkingsinitiatieven Eerstelijnsgezondheidszorg (SEL) en regionale netwerken voor socio-economische streekontwikkeling (RESOC-SERR). Beide samenwerkingsverbanden zijn van hetzelfde type, namelijk opgelegde netwerken die op een gebiedsdekkende en uniforme manier uitgerold worden in de verschillende regio's in Vlaanderen. Zowel in het SEL als in het RESOC-SERR haakte de installatie van het verplichte netwerk bovendien in op een reeds van onderuit gegroeid samenwerkingsverband tussen lokale partners die elkaar (in meer of

mindere mate) vonden voor de uitbouw van een meer kwaliteitsvolle eerstelijnsgezondheidszorg in de regio / de socio-economische streekontwikkeling. Het formele mandaat van beide netwerken is beperkt tot overleg, afstemming en coördinatie. De empirische analyse van de gevalstudies toonde echter aan dat ook de lokale partners zelf om allerlei redenen niet gericht zijn op reële samenwerking binnen het opgelegde netwerk. Deze vaststellingen hebben gevolgen voor de effectiviteit van het netwerk. In de onderstaande paragrafen gaan we hier dieper op in.

We schetsen vooreerst een aantal tendensen in de relatie tussen het lokale netwerk en de centrale overheid in beide cases (verticale component). Daarna volgen een aantal vaststellingen inzake lokale dynamiek, netwerkprestaties en het belang van regio – kenmerken (horizontale component).

6.1.1 Patronen in de sturingsrelatie tussen gemandateerde lokale netwerken en de Vlaamse overheid

We structureren de empirische vaststellingen in drie punten. In het eerste punt focussen we op de formele sturingsrelatie tussen het lokale netwerk en de Vlaamse overheid (het technisch – instrumenteel kader). In punt 2 benaderen we het begrip centrale sturing vanuit een breder perspectief (het politiek – institutioneel kader). Punt 3 heeft tot slot aandacht voor de verwevenheid van centrale en lokale verhoudingen in Vlaanderen.

- Het streven naar uniformiteit in lokale samenwerking als ambitie
- Kruisbestuiving tussen actoren, bevoegdheden en belangen op het centrale beleidsniveau
- Verwevenheid van centraal – lokale relaties in Vlaanderen

6.1.1.1 Het streven naar uniformiteit in lokale samenwerking als ambitie

In beide gevalstudies is er sprake van een uniform beleidskader dat op een gebiedsdekkende manier wordt uitgerold over de verschillende regio's in Vlaanderen. Tabel 36 plaatst de voornaamste opgelegde bepalingen van het SEL en het RESOC-

SERR naast elkaar. We structureren het overzicht aan de hand van het gebruikte raamwerk van Bell en Hindmoor (2009).⁴⁵

	SEL	RESOC- SERR
Regulering	<ul style="list-style-type: none"> - SEL als opvolger van voormalige SIT – werking sinds 2010 - Werkingsgebied geënt op de regionale stad uit het Zorgregiodecreet - Vzw vorm - 7 verplichte partners - Huisarts als voorzitter of ondervoorzitter - SEL als overlegplatform tussen zorgaanbieders 	<ul style="list-style-type: none"> - Opgelegde fusie tussen voormalig STC en Streekplatform in ERSV-RESOC-SERR structuur sinds 2004 - Vzw vorm - Tripartiete / tweeledige samenstelling - RESOC-SERR als beleidsvoorbereidend orgaan
Effectiviteit	<ul style="list-style-type: none"> - Drie opdrachten: optimale zorgverlening gebruiker – afstemmen aanbod zorgaanbieders op bevolking – samenwerking tussen zorgaanbieders bevorderen - Opdrachten worden geconcretiseerd in 12 taken - Toezicht door het Agentschap Zorg en Gezondheid op de uitvoering van de opgelegde taken - Controle aan de hand van jaarverslag en financieel verslag 	<ul style="list-style-type: none"> - Drie opdrachten: overleg en advies (RESOC – SERR), opmaak streekpact (RESOC) - Uitvoerende taakstelling EAD (SERR) - Jaarlijkse rapporteringsplicht (inhoudelijk en financieel)
Financiering	<ul style="list-style-type: none"> - Vast deel van 60.000 euro aangevuld met een variabel deel per inwoner van het 	<ul style="list-style-type: none"> - Financiering deels bepaald op basis van historische aanwezigheid van aantal

⁴⁵ We focussen op de eerste drie sturingscomponenten uit het kader van Bell en Hindmoor gezien de veronderstelde link tussen deze sturingsvariabelen en netwerkeffectiviteit (zie hoofdstuk 2)

	<p>werkingsgebied</p> <ul style="list-style-type: none"> - Subsidie wordt uitbetaald in twee delen: voorschot van 90% en saldo van 10% na goedkeuring van het financieel verslag 	<p>Streekplatformen in de provincie en deels op basis van criteria Provinciefonds</p> <ul style="list-style-type: none"> - Subsidie wordt uitbetaald in drie delen: voorschot van 80%, schijf van 20% na tussentijdse rapportage en saldo van 10% na goedkeuring inhoudelijk en financieel eindrapport
--	---	---

Tabel 36 - Overzicht van de opgelegde bepalingen in SEL en RESOC-SERR

We stellen de volgende zaken vast met betrekking tot de betekenis van het sturingsconcept regulering:⁴⁶

- De meningen over het opgelegde karakter van het lokale netwerk zijn in beide gevalstudies verdeeld. Een pluspunt van de verplichte samenwerking is dat de relevante partners uit de streek elkaar hierdoor op een structurele wijze treffen, daar waar dit zonder het netwerk minder frequent en meer ad hoc het geval zou zijn. Het netwerk biedt een forum waar de partners elkaar en elkaars werking beter leren kennen, waar informatie gedeeld wordt en waar ruimte is voor overleg en afstemming over brede thema's uit de eerstelijnsgezondheidszorg of streekontwikkeling. Uit deze ontmoetingen kunnen bovendien een aantal positieve effecten gegenereerd worden. Door het feit dat actoren elkaar persoonlijk leren kennen, kunnen rechtstreekse contacten sneller gelegd worden, wat op zijn beurt de samenwerking in de toekomst kan vergemakkelijken. We merken op dat de aangehaalde voordelen zich beperken tot een eerder laag of veilig niveau van samenwerking (overleg en afstemming). Dit is enerzijds een gevolg van het formele mandaat van het netwerk als overlegplatform en het feit dat de regelgeving het netwerk geen uitvoerende bevoegdheden toekent. Anderzijds stellen we vast dat het merendeel van de lokale partners ook niet bereid is om meer uit de samenwerking te halen en dat zij erover waken dat de kosten en het risico die aan de deelname verbonden zijn (bijvoorbeeld door het moeten opgeven van autonomie of het moeten aanpassen van de

⁴⁶ De impact van de opgelegde bepalingen op de lokale verhoudingen komt aan bod in punt 6.1.2

eigen werking), beperkt blijven. We gaan hier dieper op in bij de analyse van de netwerkprestaties onder 6.1.2.5.

- De partners die negatief staan tegenover het verplichte netwerk zijn van mening dat samenwerking spontaan en organisch moet groeien, waarbij actoren elkaar opzoeken in functie van een concrete problematiek. Volgens deze partners zijn de kosten van een opgelegde structuur te hoog, omdat het risico bestaat dat er meer overlegd wordt dan dat er concrete zaken gerealiseerd worden. Dit is een gevolg van de eerder aangehaalde weerstand van bepaalde actoren tegen de verplichte samenwerking, waardoor ze niet bereid zijn zich effectief te engageren en/of middelen te investeren in het netwerk (personeel, tijd, financiële middelen, ...). In vrijwillig gegroeide samenwerkingsverbanden is de investeringsbereidheid naar eigen zeggen hoger omdat de motivatie om samen iets te realiseren groter is.
- Ook de meningen over de opgelegde vormvereisten lopen in beide gevalstudies uiteen. In eerste instantie stellen vast dat het formele kader bij SEL strakker ingevuld wordt dan bij RESOC-SERR (bijvoorbeeld inzake het aantal verplichte partners, het werkgebied of de focus van de samenwerking). Desondanks steunt de beoordeling van de lokale partners over de verplichte bepalingen in beide netwerken voornamelijk op de mate waarin deze aansluiten bij de eigen keuzes in het vroegere samenwerkingsverband (SIT en Streekplatform) en bij de organisatie en focus van de eigen organisatie.

Over de waarde van het begrip effectiviteit besluiten we volgende zaken, toegepast op de twee gevalstudies:

- De lokale partners van zowel het SEL als het RESOC-SERR zijn het unaniem eens over de functie van het opgelegde netwerk als overlegplatform. Dit houdt in dat het netwerk geen beslissingen kan nemen die bindend zijn voor de partners en dat het engagement van de actoren niet kan afgedwongen worden. Gezien het verplichte karakter van de samenwerking vinden de partners dit een goede zaak (zie supra).
- De verplichte opdrachten en taken worden in het SEL sterker afgebakend dan in het RESOC – SERR. Het uitvoeringsbesluit legt 12 taken op aan het lokale netwerk. De basisopdrachten van het RESOC – SERR (overleg, advies en opmaak streekpact) worden in de regelgeving vrij ruim omschreven. De verplichte adviesopdrachten zijn ingebed in Vlaamse regelgeving die de consultatie van lokale actoren vereist. Sinds de installatie van het netwerk in 2004 zijn een aantal verplichte adviesopdrachten evenwel overgedragen naar

het Vlaams niveau (adviescommissie in de schoot van het departement WSE of naar de VDAB) omdat de relevantie ervan door de administratie in vraag werd gesteld. Een aantal opdrachten werden ook door de regiocoördinatoren negatief geëvalueerd, maar dit hangt volgens de lokale partners voornamelijk samen met de beperkte impact van de lokale adviezen op de centrale beleidskeuzes (zie infra).

- Het ERSV decreet stelt daarnaast dat de minister de voorwaarden voor de opmaak, uitvoering en opvolging van het streekpact nader kan preciseren, maar in de praktijk is nooit gebruik gemaakt van deze bepaling. De SERR kent daarnaast een uitvoerende opdracht in het kader van de Evenredige Arbeidsdeelname. Deze taak zit gevat in andere regelgeving en wordt wel concreet omschreven (bijvoorbeeld het aantal nieuwe begeleidingen dat moet gerealiseerd worden op jaarbasis).
- Het opvolgen van de uitvoering van de verplichte opdrachten gebeurt in beide cases aan de hand van een jaarlijkse rapportering aan de administratie. Zowel in SEL als in RESOC – SERR is de controle echter beperkt. Dit is enerzijds een gevolg van het feit dat er in de regelgeving geen concrete outputs of indicatoren opgenomen zijn waar de administratie zich op kan beroepen om haar beoordeling op te baseren. Het ERSV – besluit stelt bijvoorbeeld: *“Het inhoudelijke eindrapport bevat in ieder geval de nodige informatie over de werkzaamheden van de vereniging, de SERR en het RESOC van de voorbije subsidieperiode”* (Art. 4 §2, 3°). Daarnaast is er in beide cases sprake van een gebrek aan personeelscapaciteit bij de administratie. In de case SEL betekent dit dat de evaluatie van het jaarverslag enkele jaren op zich laat wachten. Voor het RESOC-SERR is er zelfs helemaal geen opvolging meer voorzien voor wat betreft de basisopdrachten. De huidige streekpacten worden niet meer gelezen door de administratie, daar waar dit voor de streekpacten uit de vorige legislatuur wel het geval was. Een meerderheid van de lokale partners is dan ook van mening dat de regelgever geen goed zicht heeft op de eigenlijke werking en de prestaties van het lokale netwerk. Er is wel nog opvolging voorzien voor de uitvoeringsopdracht EAD. Als de quota gehaald worden, worden de financiële middelen voor de aanstelling van de projectontwikkelaars toegekend.
- Het gebrek aan opvolging van de prestaties betekent in de praktijk dat de lokale partners zelf kiezen welke van de opgelegde taken ze opnemen en hoe ze hier invulling aan geven (zie infra).

Tot slot concluderen we een aantal zaken met betrekking tot de inhoud van de sturingsvariabele financiering:

- Zowel in SEL als RESOC-SERR zijn quasi alle partners van mening dat de overheid te weinig financiële middelen voorziet om de werking van het netwerk te garanderen. Het gaat meer bepaald over de middelen die beschikbaar worden gesteld voor het aanwerven van personeel en hiermee samenhangend het uitvoeren van de verplichte opdrachten. We nuanceren deze vaststelling echter in het licht van het mandaat van beide lokale netwerken. In de case RESOC-SERR voorziet de regelgever bovendien de mogelijkheid voor het verkrijgen van extra financiering door de lokale partners. In de praktijk maken enkel de provincies gebruik van deze optie. De andere partners zijn niet bereid financiële middelen te investeren in het netwerk.
- In beide gevalstudies worden de subsidies toegekend via een systeem van inputfinanciering. Een SEL kan jaarlijks rekenen op een vast bedrag van 60.000 euro, aangevuld met een variabel deel van 0,20 euro per inwoner van het werkingsgebied. De middelen van het RESOC-SERR worden deels bepaald op basis van de historische aanwezigheid van het aantal streekplatformen en STC's en deels op basis van de criteria van het provinciefonds. Een aangetoond nadeel van deze financieringswijze is dat de toezichhoudende overheid geen stok achter de deur heeft om het engagement van de partners in de uitvoering van de opdrachten af te dwingen. Ook de partners zelf worden hierdoor niet gestimuleerd om zich voor het netwerk in te zetten, gezien de middelen toch jaarlijks toegekend worden. De enige voorwaarde is het indienen van een financieel verslag en inhoudelijk verslag (zie supra). Ook de controle op het financieel verslag wordt door de netwerkcoördinatoren bestempeld als een formaliteit.
- In beide gevalstudies is er de laatste jaren sprake van een dalend financieel engagement vanwege de Vlaamse overheid. Voor het SEL houdt dit in dat de basissubsidie sinds 2011 maar voor 80 % geïndexeerd wordt in plaats van de in de regelgeving voorziene 100 %. Voor het RESOC-SERR is er sinds 2010 sprake van lineaire besparingen met 5% vanuit de begroting Economie en sinds 2011 ook vanuit de begroting Werk. Vanaf 1 januari 2015 zijn de middelen uit Economie zelfs volledig geschrapt en is er vanuit Werk (uitvoerende opdracht EAD) een verdergaande besparing doorgevoerd van 10%. De administratie stelt dat de besparingen onderdeel zijn van een bredere efficiëntieoefening door de overheid. Volgens de lokale partners vormen de afnemende middelen echter een uiting van een gebrek aan politieke interesse voor het lokale netwerk.

Binnen het opgelegde kader voorziet de regelgeving in beide gevalstudies daarnaast in een aantal lokale vrijheidsgraden. De regelgever wil de verschillende netwerken hiermee naar eigen zeggen de mogelijkheid bieden om aansluiting te zoeken bij de lokale situatie. De memorie van toelichting bij het Eerstelijnsdecreet spreekt over ‘verschillende sociaalgeografische realiteiten’ (p. 2). De memorie van toelichting bij het ERSV-RESOC-SERR decreet heeft het over de ‘gemeenschappelijke sociaaleconomische structuur’ van een gebied (p. 10). Tabel 37 plaatst de toegestane vrijheidsgraden in beide gevalstudies naast elkaar.

	SEL	RESOC-SERR
Werkingsgebied	Optie om het opgelegde werkingsgebied (zorgregio regionale stad) op te delen in kleinere deelgebieden. Erkenning aanvragen voor deze lokale afdelingen kan maar moet niet.	Vrije keuze van het werkgebied van het RESOC en SERR binnen de geografische grenzen van het provinciale ERSV-vzw; Mogelijkheid tot het inrichten van tijdelijke of permanente werkgroepen.
Verdeling van mandaten in de bestuursorganen	Er worden geen richtlijnen opgelegd voor de verdeling van mandaten tussen de verplichte partners. Het decreet bepaalt enkel dat per verplichte categorie minstens de helft van de georganiseerde zorg uit de regio moet vertegenwoordigd zijn.	Het RESOC kan de verdeling van het stemgewicht tussen de publieke actoren bepalen (gemeenten – provincie).
Toevoegen van extra partners	Elk netwerk beslist zelf over de toevoeging van extra partners. Er wordt geen maximaal aantal leden bepaald. Wel stelt het decreet dat deze leden enkel een raadgevende stem mogen hebben.	Een RESOC kan bijkomende partners toevoegen. Het decreet bepaalt wel dat deze een socio-economische functie moeten vervullen in de streek. De toegevoegde leden hebben enkel een raadgevende stem. De SERR heeft deze optie niet.
Keuze en bevoegdheden van de voorzitter	Elk lokaal netwerk beslist zelfstandig over de aanstelling van een huisarts als voorzitter of ondervoorzitter van het SEL en de invulling van diens taken	Het RESOC kiest per legislatuur een voorzitter uit de publieke partners (gemeenten of provincie); De SERR kiest een voorzitter uit de sociale partners; de taken van de voorzitter worden vastgelegd in het

		huishoudelijk reglement
Verdeling van het budget	Elk netwerk beslist zelfstandig over de verdeling van het budget over de verschillende personeels- en werkingskosten.	Elk netwerk beslist zelfstandig over de verdeling van het budget over de verschillende personeels- en werkingskosten.
Personeel	Elk netwerk bepaalt zelf de functievooraarden en de taakstelling voor de coördinator, het deel van het budget dat voorzien wordt voor de personeelskosten en het aantal personeelsleden.	Elk netwerk bepaalt zelf de functievooraarden en de taakstelling voor de coördinator, het deel van het budget dat voorzien wordt voor de personeelskosten en het aantal personeelsleden dat ingezet wordt voor de RESOC werking (het aantal PO's dat ingeschakeld wordt in het kader van de opdracht EAD wordt wel centraal bepaald)

Tabel 37 - Vergelijking van lokale vrijheidsgraden tussen SEL en RESOC-SERR

Uit het naast elkaar plaatsen van de opgelegde bepalingen en de toegestane vrijheidsgraden komen we tot de volgende vaststellingen:

- De lokale speelruimte spitst zich in beide gevalstudies voornamelijk toe op de vormgeving van het lokale netwerk. De mogelijkheid voor het nemen van institutionele keuzes op netwerk niveau moet echter genuanceerd worden in het licht van het verplichte karakter van de samenwerking en de opgelegde bepalingen (niet raken aan de verplichte partners, respecteren van de opgelegde grenzen van het werkingsgebied, vzw structuur, enzovoort). De administraties zien er naar eigen zeggen op toe dat de lokale netwerken blijven voldoen aan de erkenningsvoorwaarden (als onderdeel van de voorwaarden voor het toekennen van de jaarlijkse subsidies).
- Beide lokale netwerken hebben de keuze om bovenop de verplichte opdrachten, ook bijkomende taken op zich te nemen, zolang dit past binnen de centrale doelstellingen van het opgelegde netwerk. Het SEL decreet verwoordt dit door te stellen dat het SEL in de uitvoering van de centrale opdrachten *minimaal* de 12 taken moet vervullen die opgesomd staan in de regelgeving. In de tweede gevalstudie verwijst Art. 6 van het ERSV decreet naar projecten die door het RESOC of de SERR kunnen opgenomen worden. Deze projecten moeten evenwel passen binnen de missie, visie en taken van

het samenwerkingsverband en zijn enkel mogelijk op voorwaarde dat geen enkele actor in de regio het project wenst op te nemen (Art. 3 §1 van het uitvoeringsbesluit). We merkten reeds eerder op dat de bereidheid van lokale actoren om zich te engageren voor het verplichte netwerk beperkt is. Ook het opnemen van extra taken blijft beperkt (zie infra).

- In beide gevalstudies bewaken de lokale partners dat er niet geraakt wordt aan het mandaat van het lokale netwerk als overlegplatform. Dit heeft gevolgen voor de slagkracht van het netwerk in de uitvoering van de opgelegde doelstellingen en eventueel het opnemen van bijkomende taken.
- We constateren een aantal negatieve effecten van de lokale vrijheidsgraden op de lokale verhoudingen. Dit is voornamelijk het geval bij de eerste casestudie (SEL). De analyse toont bijvoorbeeld aan dat de vrije keuze inzake de verdeling van het budget over de 12 opgelegde taken in elke regio tot spanningen leidt omdat er ook financiële belangen aan gekoppeld zijn. Ook de vrijheid inzake de verdeling van de mandaten in de bestuursorganen leidt in bepaalde regio's tot discussie omdat bepaalde disciplines in de praktijk hierdoor een groter (stem)gewicht hebben dan andere. In de gevalstudie RESOC-SERR spelen deze praktijken niet omdat er geen financiële middelen via het netwerk verdeeld worden en omwille van de opgelegde tripartiete / tweeledige samenstelling van het netwerk.

Tot slot wordt er in beide gevalstudies een toekomstige hervorming van de lokale samenwerking vooropgesteld. Zowel de structuur van het SEL als deze van het RESOC – SERR beantwoordt volgens de bevoegde minister namelijk niet meer aan de behoeften die er leven op het terrein (Vandeurzen 2015; Muyters 2015).

- Met betrekking tot de eerste gevalstudie stelt het Vlaams regeerakkoord (2014) een 'versterking, afstemming, vereenvoudiging en integratie van de structuren op de eerste lijn' voorop (p. 109). De Vlaamse overheid wil hiermee een antwoord bieden op een aantal lacunes die werden vastgesteld m.b.t. de werking van de SEL's, waaronder de overlap tussen de werking van de verschillende structuren in de eerstelijnsgezondheidszorg en een gebrek aan eenheid van werking en aansturing (zie infra). In zijn beleidsnota tekent Vlaams minister van Volksgezondheid Vandeurzen de grote lijnen uit voor deze hervorming. De reorganisatie krijgt de volgende jaren vorm via overleg met de stakeholders op het terrein. Concreet worden er zes verschillende werkgroepen aangesteld die elk vanuit een specifieke invalshoek

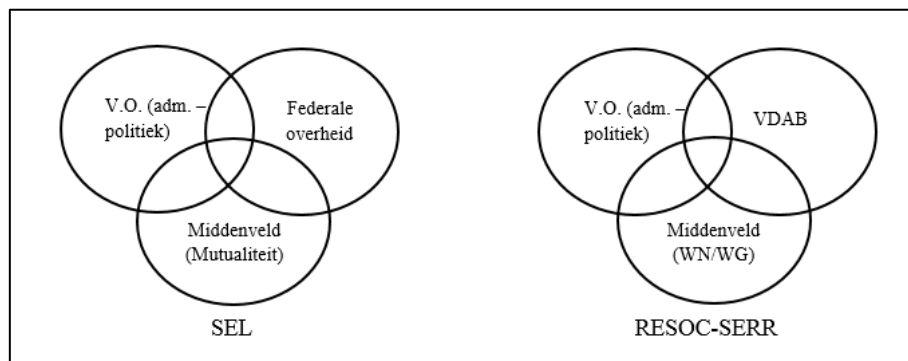
een aantal beleidsvoorstellen zullen formuleren. In het voorjaar van 2017 wordt er een Conferentie Eerstelijnsgezondheidszorg georganiseerd, waarna er concrete beleidsmaatregelen zullen genomen worden. De minister beoogt naast de herstructurering ook een betere opvolging van het beleid via het bepalen van meetbare kwaliteitsindicatoren in de zorg. Er zal wel nog steeds gewerkt worden via opgelegde en gebiedsdekkende structuren.

- Voor de toekomstige vormgeving van het socio-economisch streekbeleid en het (boven)lokaal werkgelegenheidsbeleid volgt het regeerakkoord de principes van decentralisatie en ontvoogding. De Vlaamse overheid zal het streekbeleid in de toekomst niet langer van bovenaf organiseren en uniformiseren maar wil daarentegen opnieuw inzetten op van onderuit gegroeide partnerschappen (cfr. het vroegere Streekplatform). Ook het beleid rond de Evenredige Arbeidsdeelname zal worden hervormd en de bestaande instrumenten zullen worden afgeschaft. De minister wil hierbij vertrekken van een resultaatfinanciering en concrete en kwantificeerbare doelstellingen.

De sturingselementen verantwoording, democratische kwaliteit en legitimiteit werken voornamelijk door op de democratische kwaliteit van netwerkverbanden en werden in dit proefschrift daarom niet in hun volledige diepgang onderzocht. De empirische vaststellingen maken het evenwel mogelijk om deze componenten te relativiseren in het licht van het mandaat van de onderzochte lokale netwerken als overlegplatform: wat is de betekenis of het belang van sturingsbegrippen als 'democratische kwaliteit' of 'legitimiteit' in netwerken waarvan de prestaties zich grotendeels beperken tot overleg en afstemming? Het onderzoek laat ons toe om een genuanceerd licht te werpen op dergelijke begrippen die in de literatuur naar onze mening te snel en te uniform toegepast worden.

6.1.1.2 Kruisbestuiving tussen actoren, bevoegdheden en belangen op het centrale beleidsniveau

In beide cases is er sprak van een verwevenheid van actoren, bevoegdheden en belangen op het centrale beleidsniveau. Op het kruispunt van de interactie tussen deze actoren krijgt de feitelijke aansturing van het lokale netwerk vorm. We stellen dit visueel voor in figuur 14.



Figuur 14 - Schematische voorstelling van de verwevenheid tussen actoren op het centrale beleidsniveau in beide gevalstudies

Een eerste onderscheid is tussen de politici en de ambtenaren van het beleidsdomein gezondheidszorg / werk. In beide gevalstudies wordt de administratie belast met de opvolging en de inhoudelijke controle van het lokale netwerk. In de case SEL is dit het Agentschap Zorg en Gezondheid. In de case RESOC – SERR zijn dit het Agentschap Ondernemen (RESOC) en het Departement WSE (SERR). De relatie politici - ambtenaren beantwoordt in beide gevalstudies aan het toonbeeld van de klassieke bureaucratie: de opvattingen van de ambtenaren zijn ondergeschikt aan de politieke standpunten en dat de administratie handelt als uitvoerder van de politieke beslissingen:

- In de case SEL is het Agentschap Zorg en Gezondheid reeds meerdere jaren voorstander van een hervorming van de regelgeving, vanuit de vaststelling dat een aantal bepalingen voor onduidelijkheid en/of discussie zorgen bij de lokale partners. Concreet gaat het bijvoorbeeld over het vastleggen van de tarieven voor de organisatie van het multidisciplinair overleg of het stellen van voorwaarden met betrekking tot de verdeling van mandaten in de bestuursorganen. Tot op heden is hier volgens de administratie echter geen politiek draagvlak voor en daarom blijft het uitvoeringsbesluit vooralsnog ongewijzigd.
- In de case RESOC – SERR merkt het Agentschap Ondernemen op dat zij geen voorstander waren van de opgelegde fusie tussen het voormalige Streekplatform en STC in 2004. De Streekplatformen werden van onderuit georganiseerd en de regelgevende omkadering was beperkt. Dit met als doel om het streekbeleid zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de lokale dynamiek. Het Agentschap geeft echter aan dat zij de duimen moesten leggen voor de politieke druk vanuit het beleidsdomein Werk en Sociale

Economie en meer bepaald de invloed van de sociale partners om de fusie te realiseren.

Bovenstaande vaststellingen brengen ons bij het tweede punt, namelijk de macht van het georganiseerde middenveld op de politieke besluitvorming. Dit zijn met name de mutualiteiten in het domein van de (eerstelijns)gezondheidszorg en de sociale partners in het domein van werk en sociale economie. We stellen volgende zaken vast m.b.t. de positie van het middenveld:

- In de case SEL zijn de toegangskanalen van de verzuilde middenveldorganisaties sterker uitgebouwd dan deze van de andere partners (zelfstandigen en kleine non-profit organisaties). De macht van de mutualiteiten heeft zijn historische wortels in het proces van verzuiling, dat tot op vandaag zorgt voor een sterke verwevenheid tussen politieke en maatschappelijke organisaties. We zien bijvoorbeeld dat de mutualiteiten ten tijde van de opmaak van de regelgeving m.b.t. het lokale netwerk een sterke invloed konden uitoefenen op de invulling van een aantal bepalingen. Concreet hebben deze partners kunnen sturen in de voorwaarden omtrent het werkgebied van het lokale netwerk (zorgregio regionale stad i.p.v. zorgregio kleine stad), de aanstelling van een huisarts voorzitter *of* ondervoorzitter van het netwerk en het vrijlaten van de tarieven voor de vergoeding van het multidisciplinair overleg.
- In de tweede gevalstudie biedt het neocorporatisme een verklaring voor de intense relatie tussen de sociale partners en de centrale overheid in het beslissingsproces rond arbeidsmarktmaties. Toegepast op de besluitvorming met betrekking tot het lokale netwerk RESOC-SERR merken we bijvoorbeeld dat de sociale partners sterk konden wegen op de vormgeving en de positie van de nieuwe structuren voor streekontwikkeling. De sociale partners toonden zich met name een sterke pleitbezorger van een opgelegde fusie tussen de voormalige Streekplatformen en STC's, naar analogie met de reeds bestaande overlegstructuren op Vlaams niveau (SERV en VESOC). Dit is een onderdeel van een bredere strategie van de sociale partners om hun verplichte vertegenwoordiging in overlegstructuren op de verschillende bestuursniveaus, te bewaken (regionaal – provinciaal – Vlaams – federaal).
- Wanneer we de machtsrelaties beoordelen vanuit een dynamisch perspectief, toont het onderzoek aan dat de verhoudingen tussen de politieke overheid en de maatschappelijke organisaties niet statisch zijn maar kunnen evolueren doorheen de tijd. In beide casestudies merken we hiervan een aantal indicaties:

- In het domein van gezondheidszorg speelt het proces van verzuiling vandaag volgens de CM minder sterk dan enkele decennia geleden. Dit houdt in dat de mutualiteiten zich eerder verenigen om vanuit de ziekenfondsen een gezamenlijk standpunt te vertolken naar de centrale politieke overheid, dan wel dat zij elk afzonderlijk de politieke vertegenwoordigers aanspreken om de belangen van de eigen organisatie te bepleiten. Het Intermutualistisch College vormt hiervan een voorbeeld. Anderzijds maakt de opkomst van andere koepel- en belangenorganisaties (bijvoorbeeld patiëntenverenigingen) de macht van de ziekenfondsen vandaag minder vanzelfsprekend dan vroeger. Dit betekent volgens de CM niet dat er minder politieke contacten zijn maar wel dat de zij naar eigen zeggen hun standpunten sterker moeten verdedigen omdat er meer partijen rond de besluitvormingstafel zitten. Ook de leidend ambtenaar van het Agentschap Zorg en Gezondheid bevestigt deze beweging. Volgens het agentschap neemt het monopolie van de ziekenfondsen als spreekbuis van de patiënt af door de opkomst van andere spelers met een duidelijker profiel en meer afgelijnde standpunten.
- Op het domein van werk en sociale economie lijkt het historisch gegroeide sociaal overlegmodel steeds vaker onder druk te staan. Critici stellen dat het overlegmodel niet meer beantwoordt aan de huidige sociaaleconomische realiteit. Tegenstanders wijzen onder andere op de onderlinge machtsstrijd tussen de sociale partners en stellen dat vakbonden en werkgeversorganisaties te sterk focussen op de korte termijn (bijvoorbeeld de snelle creatie van bijkomende jobs als prioriteit) in plaats van te denken in structurele lange termijnprojecten. Pleitbezorgers van het overlegmodel wijzen dan weer op de expertise en kennis van de sociale partners en het vermogen om een brug te slaan tussen het beleid en de realiteit op het terrein (VBO, 2015). In het proefschrift hebben we deze stelling echter niet verder onderzocht. Uit het onderzoek doken evenwel een aantal standpunten op die voeding lijken te geven aan de veronderstelde tegenstellingen tussen de sociale partners – met name op lokaal niveau. In de drie regio's geven de netwerkcoördinatoren, alsook een aantal sociale partners zelf, aan dat werkgevers- en werknemersorganisaties er vaak te weinig in slagen om overleg te plegen en afstemming te vinden rond thema's in het arbeidsmarktbeleid.

Tot slot is in beide cases nog een belangrijke actor op het centrale beleidsniveau aanwezig. Dit is de federale overheid in het SEL en het verzelfstandigd agentschap VDAB in het RESOC-SERR.

- Naast de Vlaamse overheid heeft ook de federale overheid een aantal formele bevoegdheden op het vlak van eerstelijnsgezondheidszorg in handen, waaronder de erkenning van de gezondheidsberoepen op de eerste lijn en de oprichting van Geïntegreerde diensten voor Thuisverzorging (GDT) in de schoot van de Vlaamse SEL's. Tussen de Vlaamse en de federale overheid is er sprake van een protocolovereenkomst waarin de wederzijdse engagementen worden opgenomen. Het gevolg hiervan is dat de Vlaamse overheid, die de algemene verantwoordelijkheid draagt voor de organisatie en samenwerking binnen de eerstelijnsgezondheidszorg, niet kan ingrijpen op bepaalde aspecten die onder de autonomie van de federale overheid vallen. Een voorbeeld hiervan is de afstemming tussen de Vlaamse SEL's en de door de federale overheid erkende en gesubsidieerde structuren binnen de eerste lijn, zoals de Huisartsenkringen, Lokale Multidisciplinaire Netwerken of het overleg rond de psychiatrische patiënt. Dit leidt zowel volgens de lokale partners als volgens de administratie tot het naast elkaar bestaan van verschillende structuren die niet op elkaar afgestemd zijn, wat de efficiëntie van de organisatie van de eerstelijnsgezondheidszorg niet ten goede komt. De 6^e staatshervorming (1 juni 2014) draagt de federale bevoegdheden in de eerste lijn evenwel over naar het niveau van de deelstaten waardoor de Vlaamse overheid de nodige instrumenten in handen krijgt voor een reorganisatie van de eerstelijnsgezondheidszorg (zie supra).
- In de gevalstudie RESOC-SERR is er een belangrijke rol weggelegd voor het verzelfstandigd agentschap VDAB. De Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding treedt sinds 1989 op als regisseur en dienstverlener van het lokaal en regionaal tewerkstellingsbeleid. De relatie tussen de Vlaamse overheid en haar agentschap is er een van autonomie en controle en wordt geformaliseerd in een meerjarige beheersovereenkomst, waarin de beleidsdoelstellingen van het agentschap vastgelegd worden. Volgens de gedelegeerd bestuurder van de VDAB, alsook volgens de regiomanagers van Gent, Kempen en Zuid-West-Vlaanderen, is er sprake van een goede verstandhouding tussen de top van het agentschap en de Vlaamse regering. Persoonlijke relaties spelen hierbij een belangrijke rol. Het meerjarig akkoord 2012 - 2015 tussen de regering en haar exponent was onderwerp van wederzijds overleg en de VDAB krijgt naar eigen zeggen een

grote operationele autonomie voor wat betreft de realisatie van de doelstellingen uit de beheersovereenkomst.

- De VDAB is intern georganiseerd in regionale afdelingen, die elk voor hun gebied de doelstellingen trachten te implementeren, rekening houdend met de lokale arbeidsmarktsituatie. Een van de principes waar de VDAB zich hierbij op beroept is dat van co-regie en coproductie met de lokale partners (Beleidsnota Werk, Economie, Wetenschap en Innovatie, 2014). Vanuit dit oogpunt zijn de lokale afdelingen van de VDAB in de meeste regio's ook een toegevoegde partner in het netwerk voor streekontwikkeling RESOC-SERR. Uit onze eigen analyse en uit eerder onderzoek stellen we echter vast dat de VDAB een sterk centralistische organisatie is en dat de beleidsvrijheid voor de lokale afdelingen beperkt is. Volgens een aantal regiodirecteuren van de VDAB is de lokale autonomie zelfs nog verminderd na de opschaling naar provinciale afdelingen in 2012. Dit heeft ook een impact voor de opstelling van de verzelfstandigde ambtenaren in het RESOC. Volgens de lokale partners is er wel ruimte voor samenwerking met de VDAB op het vlak van uitvoerende acties, maar is er op strategisch vlak weinig afstemming mogelijk (bijvoorbeeld voor het bepalen van prioritaire doelgroepen of sectoren in de regio). Volgens de meeste lokale partners staan de medewerkers van de VDAB onder grote druk om de centrale organisatiedoelstellingen te halen, waardoor de lokale bewegingsvrijheid beperkt is. De beperkte ruimte tot samenwerking wordt volgens de lokale sociale partners versterkt door de recente afschaffing van een aantal adviesopdrachten die vroeger verplicht door de VDAB aan de SERR (en daarvoor aan het STC) werden voorgelegd. De institutionele inperking van het lokale netwerk als beleidsvoorbereidend orgaan, maakt echter dat de VDAB naar eigen zeggen de voorkeur geeft aan andere kanalen om lokale samenwerking vorm te geven, waaronder rechtstreekse bilaterale contacten met de belangrijkste regionale stakeholders. De houding van de lokale sociale partners is volgens het agentschap bovendien dubieus, gezien de vertegenwoordiging van de werkgevers- en werknemersorganisaties in de Raad van Bestuur van de VDAB. Volgens de gedelegeerd bestuurder van de VDAB is er op het centrale niveau sprake van een constructieve houding vanwege de sociale partners en is er eerder sprake van een intern probleem binnen de werkgevers- en werknemersorganisaties. Deze stelling hebben we in dit proefschrift niet verder onderzocht. De problematiek van centraal - lokale verhoudingen binnen middenveldorganisaties biedt echter interessante aanknopingspunten voor verder onderzoek.

6.1.1.3 Verwevenheid van centraal – lokale relaties in Vlaanderen

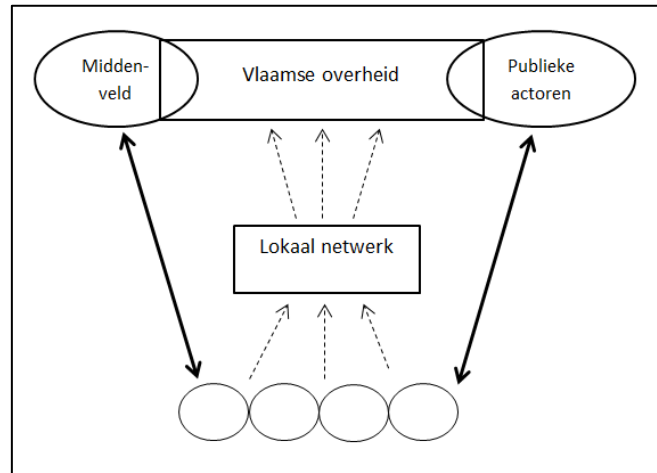
Naast de interactie tussen actoren op het centrale beleidsniveau, is er in beide gevalstudies ook sprake van verwevenheid tussen het centrale en het lokale niveau. Dit uit zich op meerdere fronten:

- Zowel in het SEL als in het RESOC-SERR stellen we in eerste instantie vast dat de maatschappelijke middenveldorganisaties die deel uitmaken van het lokale netwerk ook deel uitmaken van de besluitvorming op Vlaams niveau over de beleidsmateries waarvoor de lokale netwerken werden geïnstalleerd. In het SEL zijn dit de eerder vermelde mutualiteiten en aanverwanten (thuiszorgdiensten en diensten gezinszorg), in het RESOC-SERR zijn dit de werkgevers- en werknemersorganisaties.
- Ook de zelfstandige partners (SEL) en de publieke partners (SEL en RESOC) hebben een aantal toegangskanalen tot de centrale politieke overheid uitgebouwd en dit bijvoorbeeld via hun respectievelijke koepel- en belangenorganisaties. Een aantal voorbeelden hiervan zijn de Vlaamse Vereniging van Steden en Gemeenten die optreedt als vertegenwoordiger van de lokale besturen en OCMW 's of Domus Medica vzw, de belangenbehartiger van de huisartsen en huisartsenkringen in Vlaanderen.
- Voor wat betreft het RESOC merken we eveneens een aantal toegangsmechanismen van de lokale publieke partners tot de Vlaamse besluitvorming via partijpolitieke kanalen. De cumulatie van politieke mandaten op het lokale en het centrale bestuursniveau vormt hiervan een voorbeeld. Daarnaast zien we dat regionale mandatarissen ingeschakeld worden om lokale belangen of regionale dossiers te verdedigen in het besluitvormingsproces op Vlaams niveau. Volgens een aantal lokale partners stelt deze praktijk zich vandaag minder voor dan een aantal decennia geleden. De opschaling naar provinciale kieskringen zou hierin mogelijks een verklarende factor zijn. Hierdoor zouden lokale en regionale mandatarissen minder voeling hebben met een regio.
- In de gevalstudie RESOC-SERR merken we tot slot de aanwezigheid van het verzelfstandigd agentschap VDAB met buitendiensten op het lokale niveau.

We stellen in beide cases vast dat de centraal – lokale verwevenheid doorwerkt op de dynamiek en de doelmatigheid van het lokale gemandateerde netwerk:

- In beide gevalstudies zien we dat centraal – decentrale verhoudingen binnen maatschappelijke organisaties een impact kunnen hebben op de opstelling van de lokale afdelingen in het netwerk. De standpunten van de mutualiteiten in het SEL en de sociale partners in het RESOC worden bijvoorbeeld niet enkel beïnvloed door de lokale visie maar ook door de nationale krijtlijnen van de organisatie (zij het dat de lokale afdelingen naar eigen zeggen ook wel de ruimte krijgen om hiervan af te wijken als zij dit nodig vinden). Daarnaast merken we ook een effect van de interne structuur: de recente beslissing binnen enkele maatschappelijke organisaties om niet meer te werken via regionale afdelingen maar via provinciale eenheden, werkt door op de capaciteit van de lokale afdelingen om deel te nemen aan het lokale netwerk.
- Binnen de VDAB hebben de interne verhoudingen enerzijds een impact op de opstelling van de lokale medewerkers in het RESOC (zie supra). Een tweede punt van verwevenheid betreft de vertegenwoordiging van de sociale partners in de Raad van Bestuur van het agentschap. De lokale sociale partners maken naar eigen zeggen regelmatig gebruik van dit kanaal om bezorgdheden met betrekking tot de lokale arbeidsmarkt te ventileren. We verwijzen hierbij ook naar de kanttekening in het vorige luik.
- Zowel in het SEL als in het RESOC-SERR zien we tot slot dat elke lokale actor afzonderlijk veelvuldig gebruik maakt van de interne toegangskanalen tot het centrale beleidsniveau om in de eerste plaats de belangen van de eigen organisatie te verdedigen. Dit betekent niet dat de lokale netwerken in het geheel niet ingezet worden om de lokale belangen kenbaar te maken bij de Vlaamse overheid (bijvoorbeeld via het Samenwerkingsplatform Eerstelijnsgezondheidszorg in SEL of door de voorstelling van het RESOC Streekpact op een ministerieel kabinet), maar de impact die hiervan kan uitgaan in termen van beleidsbeïnvloeding is volgens de lokale partners beperkt in vergelijking met de eigen kanalen.

Figuur 15 stelt de positie van de bestudeerde lokale gemandateerde netwerken binnen de ruimere centraal – lokale verhoudingen schematisch voor.



Figuur 15 - Schematische voorstelling van lokale gemandateerde netwerken in C – L relaties

6.1.2 Patronen in lokale verhoudingen en het belang van regio – kenmerken

In de volgende paragrafen schetsen we een aantal trends inzake de horizontale verhoudingen tussen de partners binnen het opgelegde lokale netwerk en de impact van regio – factoren. We beschrijven vooreerst een aantal patronen vanuit het perspectief van de drie bestudeerde regio's (Gent, Zuid-West-Vlaanderen en de Antwerpse Kempen). We synthetiseren de empirische vaststellingen in drie punten:

- Een doorwerking van omgevingsfactoren op de positie van het lokale netwerk
- Een verleden van samenwerking of conflict als drijfveer voor de opstelling in het gemandateerde netwerk
- Een wisselende confrontatie tussen uniformiteit en lokale dynamiek in de drie regio's

In tweede instantie benoemen we een aantal vaststellingen inzake de verhoudingen tussen de lokale actoren die van toepassing zijn op alle zes bestudeerde netwerken (dus los van de regio waarbinnen het netwerk actief is). Deze patronen vatten we onder de volgende paragrafen:

- Meerdere factoren verklaren de verhoudingen tussen actoren in gemandateerde netwerken
- Enkele reflecties over de invulling van gemandateerde netwerkprestaties

6.1.2.1 Een doorwerking van omgevingsfactoren op de positie van het lokale netwerk

Per regio onderscheiden een aantal elementen uit de externe omgeving die een invloed hebben op de positie van het netwerk en de verhoudingen tussen de partners. De belangrijkste factoren zijn het socio-economisch profiel van de regio en de aanwezigheid van andere samenwerkingsvormen. Deze variabelen werken zowel door op de positie van het SEL als het RESOC-SERR, zij het dat er enkele variaties kunnen optreden in de concrete invulling ervan.

Het socio-economische profiel van de regio speelt op meerdere vlakken een rol. Het belangrijkste verschil inzake het profiel van de drie bestudeerde regio's is de aanwezigheid van een grootstad in het Gentse en de afwezigheid hiervan in de andere streken. De grootstedelijke context verhindert in beide cases de ontwikkeling van een gedeelde streekidentiteit – wat zich weerspiegelt in de opstelling van de partners in het lokale netwerk. Bij de partners uit de andere regio's zijn de verhoudingen meer in evenwicht en er is mede hierdoor vaak wel sprake van een zekere verbondenheid met de regio of een gemeenschappelijk regiobelang. Uitspraken als 'wij van de Kempen' of 'wij van Zuid-West-Vlaanderen' wijzen hierop. We stellen de volgende zaken vast voor de regio Gent:

- Binnen het SEL heeft de grootstedelijke context gevolgen voor de afbakening van de opgelegde schaal van het netwerk. Dit is een gevolg van het enten van het werkingsgebied op de Zorgregio regionale stad. De indeling van het Vlaams gewest in zorgregio's is gebaseerd op natuurlijke invloedssferen op het vlak van gezondheid en welzijn (Vlaamse regering, 2003). De schaal van de zorgregio volgt in het Gentse het gewicht en de sterke aantrekking van de grootstad, die veel verder rijkt dan haar bestuurlijke grenzen. Het werkingsgebied van SEL is volgens de lokale actoren echter te groot, waardoor de verschillende partners er niet in slagen om elkaar te vinden. Dit wordt versterkt door het feit dat de problematieken tussen de grootstad en de omliggende gemeenten sterk verschillen.
- Binnen het RESOC – SERR merken we in het bijzonder een sterk wantrouwen van de omliggende gemeenten tegenover de stad. De stad Gent wordt door de meeste omliggende gemeenten als dominant ervaren. Dit wordt versterkt door het feit dat de stad kan rekenen op een eigen beleid inzake tewerkstelling (via de diensten economie en werk van de stad en via haar eigen partnerschap Gent stad in werking, zie infra). Daarnaast kent de stad (samen met haar OCMW) een eigen samenwerkingsovereenkomst met de VDAB. Hoewel de tegenstelling stad – rand de laatste jaren volgens sommige

partners wat kleiner wordt, heeft de discrepantie van schaal en bestuurskracht tussen de stad en de omliggende gemeenten nog steeds een negatieve impact op de onderlinge verhoudingen.

Specifiek voor de RESOC-SERR case merken we daarnaast de invloed van economische factoren en meer bepaald het engagement van ondernemingen die gevestigd zijn in de streek om mee te dragen aan de economische ontwikkeling van de regio. Het gaat hierbij vaak om familiebedrijven die begaan zijn met 'hun' regio. Zowel in de regio Zuid-West-Vlaanderen als in de regio Kempen merken we hier voorbeelden van terug. Partners uit Zuid-West-Vlaanderen geven het voorbeeld van ondernemingen als Bekaert en Barco. Een voorbeeld uit de Kempen is het bedrijf Janssen Pharmaceutica. De betrokkenheid kende een kantelmoment eind jaren '90 / begin jaren 2000, waarbij de interesse voor de streek als gevolg van globaliseringstendensen afnam. Bedrijven trokken weg uit de streek of verloren de voeling met de regio. Volgens verschillende partners is er sinds enige jaren echter weer een opwaartse beweging merkbaar. In het Gentse zijn er volgens de lokale partners geen voorbeelden van bedrijven die zich opwerpen voor de streek. Dit heeft voor een deel te maken met de aanwezigheid van de haven, waarin zich vooral multinationals vestigen die geen voeling hebben met de regio. Bovendien ontwikkelt zich rond de Gentse haven een eigen dynamiek, die echter beperkt blijft tot de stad en de gemeenten uit de Gentse Kanaalzone (zie ook Voets, 2008).

Tot slot zien we dat andere samenwerkingsverbanden in de regio kracht kunnen geven (of net niet) aan het opgelegde netwerk:

- Binnen de regio Kempen merken we in de eerste gevalstudie een positief effect van de aanwezigheid van Welzijnszorg Kempen (het samenwerkingsverband van de 27 OCMW 's uit de regio). Welzijnszorg Kempen is in 1982 ontstaan op initiatief van enkele OCMW-voorzitters uit de regio en is uitgegroeid tot een actieve speler met een brede vertegenwoordiging in verschillende netwerken op het vlak van zorg, welzijn en gezondheid, waaronder SEL Kempen. Tussen Welzijnszorg Kempen en SEL Kempen zijn er nauwe banden. Enerzijds biedt de vereniging personele en administratieve ondersteuning aan het SEL tegen een niet-marktconforme vergoeding. Hierdoor houdt het SEL meer budget over voor de inhoudelijke werking. Anderzijds is de voorzitter van de OCMW vereniging ook de secretaris van het SEL. In de analyse wezen we op de goede samenwerking tussen de coördinator, de voorzitter en de secretaris van het SEL. Binnen de gevalstudie RESOC-SERR speelt de betrokkenheid van de Intercommunale

voor Streekontwikkeling een belangrijke rol. Het IOK is reeds sinds haar oprichting een actieve speler in de regio op verschillende vlakken, waaronder de ontwikkeling van bedrijventerreinen, de economische en sociale ontwikkeling van de streek en haar kernopdracht: dienstverlening aan de 27 lokale besturen uit het arrondissement Turnhout. Binnen het RESOC-SERR stelt IOK zich op als sterke trekker van streekontwikkeling, die o.a. het belang van streekwerking – met wisselend succes – een plaats tracht te geven op de politieke agenda van de lokale besturen. Bovendien zijn er ook banden tussen IOK en Welzijnszorg Kempen. IOK biedt namelijk steun aan Welzijnszorg Kempen op personeel en logistiek vlak. Ook het uit de private sector ontstane Strategisch Plan Kempen (SPK) is als toegevoegde partner aanwezig in het RESOC – SERR. De verschillende netwerken in de Kempen vormen hiermee een sterk platform die elkaar op verschillende vlakken kunnen ondersteunen en aanvullen. Dit patroon van regionale dynamiek wordt nog versterkt door het feit dat het veelal dezelfde personen zijn die elkaar in deze samenwerkingsverbanden treffen.

- Ook in Zuid-West-Vlaanderen is er een sterk geëngageerde intercommunale voor streekontwikkeling aanwezig. Het voormalige streekplatform (REBAK) is zelfs vanuit de intercommunale ontstaan. Tot op vandaag is er sprake van een nauwe wisselwerking tussen Leiedal en het RESOC-SERR. Een voorbeeld hiervan is het systeem van trekkingsrechten tussen beide samenwerkingsvormen, waarbij het RESOC-SERR beroep kan doen op personeel van Leiedal voor een concrete opdracht. Daarnaast is Leiedal een belangrijke toegevoegde partner in het RESOC. In het domein van gezondheidszorg is er ook in deze regio sprake van een positieve dynamiek vanuit de lokale OCMW 's. De Zuid-West-Vlaamse OCMW 's waren reeds een actieve toegevoegde partner in het toenmalige SIT en zijn vandaag een verplichte partner van het SEL. Ook de Lokale Steunpunten Thuiszorg zijn vaak in de schoot van een OCMW ontstaan. De OCMW 's uit Zuid-West-Vlaanderen werken al lange tijd nauw samen en sinds 2015 hebben ze zich samen met de Centra Algemeen Welzijnswerk uit de regio verenigd in een structureel samenwerkingsverband voor sociaal – en welzijnsbeleid (het zogenaamde W13). Het W13 wil naar eigen zeggen de bestaande krachten nog meer bundelen zodat de slagkracht sterker kan worden. De personeelsleden van het nieuwe samenwerkingsverband worden bovendien gevestigd in de gebouwen van Leiedal – wat de contacten en samenwerking tussen de verschillende regionale spelers nog bevordert.
- Tot slot zijn er ook in de regio Gent meerdere streekactoren aanwezig. In tegenstelling tot de regio Kempen en de regio Zuid-West-Vlaanderen worden

de andere spelers echter niet ingeschakeld om het opgelegde lokale netwerk te versterken. We wezen reeds op de positie van de grootstad Gent, die een sterke actor is met een regionale impact op heel wat domeinen. Specifiek voor de gevalstudie RESOC-SERR kent de stad daarnaast een eigen partnerschap Gent stad in Werking. Het samenwerkingsverband Gent stad in Werking heeft een negatieve impact op de positie van het regionale netwerk voor streekontwikkeling. Zowel op inhoudelijk vlak als op het vlak van de betrokken partners is er sprake van een sterke overlap tussen beide netwerken. Het merendeel van de bevroagde sociale partners geeft de voorkeur aan hun aanwezigheid in GsiW, omdat dit netwerk volgens hen een grotere slagkracht kent dan het RESOC. Anders dan in de andere regio's wordt er in het Gentse echter geen afstemming gezocht tussen beide platformen. Ook VENECO, de intercommunale voor streekontwikkeling, is niet in de werking van het RESOC betrokken. Tot slot kenmerkt de regio zich door de aanwezigheid van de Gentse Haven, met onder andere een eigen Vereniging voor Gentse Havengebonden Ondernemingen (VeGHO).

6.1.2.2 Een verleden van samenwerking of conflict als drijfveer voor de opstelling in het gemandateerde netwerk

In beide casestudies ging de installatie van het gemandateerde netwerk gepaard met de hervorming van een bottom-up samenwerkingsverband tussen lokale partners (SIT en Streekplatform). In de regio Gent verliep de werking van zowel het vroegere SIT als het Streekplatform moeizaam. In de regio's Kempen en Zuid-West-Vlaanderen functioneerden deze netwerken vlotter dan in Gent. We stellen vast dat het verleden van samenwerking of conflict in belangrijke mate doorwerkt op de verhoudingen binnen het opgelegde netwerk. Tabel 38 schetst per regio de belangrijkste waarnemingen inzake de werking van het vroegere samenwerkingsverband.

	CASE 1: Werking SIT	CASE 2: Werking Streekplatform
Gent	Werking lokale SIT 's positief beoordeeld door veldwerkers / Wantrouwen ten opzichte van mutualiteiten in bestuur OVOSIT / OVOSIT actief in heel de provincie Oost-Vlaanderen	Streekplatform functioneerde niet / wantrouwen van de omliggende gemeenten in de stad / discrepantie tussen stad en rand / aanwezigheid Gent Stad in Werking – Gent had het streekplatform niet nodig

Kempen	SIT Turnhout voornamelijk actief rond thuiszorgoverleg / sterke focus op verkrijgen subsidiëring voor zorgenplannen, voornamelijk door de Christelijke mutualiteit en de VoorZorg (socialistische mutualiteit), leidde tot frustratie bij de kleinere partners (huisartsen en OCMW 's)	Streekplatform zorgde voor afstemming tussen de grote spelers en trekkers van het streekoverleg in de Kempen: de intercommunale IOK (publieke partners) en het Strategisch Plan Kempen (private partners)
Zuid-West-Vlaanderen	Actieve SIT werking rond diverse thema's / SIT als brede afspiegeling van eerstelijnszorgactoren / overleg en afstemming tussen veldwerkers in Lokale Steunpunten Thuiszorg (LST)	Streekplatform (REBAK) gegroeid uit de Intercommunale Leiedal / Leiedal als trekker van het streekoverleg

Tabel 38 - Historiek van samenwerking of conflict tussen de partners in Gent, Kempen en Zuid-West-Vlaanderen vergeleken

De tabel wijst per regio enerzijds op een aantal externe omgevingsfactoren die een impact hadden op de werking van het SIT / Streekplatform (zie supra). Anderzijds merken we per regio ook een effect van de interne verhoudingen binnen het toenmalige netwerk SIT of Streekplatform:

- In het Gentse werd de werking van beide samenwerkingsverbanden negatief beïnvloed door een grote mate van wantrouwen tussen de partners:
 - o In het SIT speelde het wantrouwen van de kleinere partners (OCMW 's en huisartsen) tegenover de mutualiteiten. Volgens deze partners namen de ziekenfondsen een dominante houding aan in het netwerk omdat zij zich de middelen wilden toe-eigenen die via het netwerk verdeeld werden voor de vergoeding van zorgenplannen. De mutualiteiten rechtvaardigen deze opstelling door het feit dat het organiseren van thuiszorg (met het zorgplan als meetbare indicator per gepresteerd thuiszorgoverleg) al van oudsher tot de taak van de organisatie behoort. De ziekenfondsen vonden het daarom logisch dat zij deze middelen zouden ontvangen.
 - o In het Streekplatform was er een groot wantrouwen van de omliggende gemeenten ten opzichte van de grootstad. Volgens de kleinere lokale besturen toonde de stad zich niet bereid tot samenwerking met de rand en voer zij een eigen koers – versterkt door de aanwezigheid van haar eigen partnerschap Gent stad in Werking.
- In de regio Kempen merken we een aantal gelijkaardige vaststellingen voor wat betreft de werking van het voormalige SIT en meer bepaald een

dominante opstelling van de mutualiteiten. Bij de overgang naar het SEL zijn de lokale partners er echter in geslaagd om tot een compromis te komen waarbij de macht van de ziekenfondsen werd ingeperkt. Volgens de partners heeft de directeur van Welzijnszorg Kempen hier een belangrijke rol in gespeeld. In de tweede gevalstudie merken we voornamelijk een effect van de historische betrokkenheid van twee belangrijke regionale spelers, namelijk het IOK en het SPK. De actieve aanwezigheid van deze actoren in het Streekplatform zette zich verder in het RESOC, waardoor het opgelegde netwerk reeds van bij de opstart een bepaalde dynamiek kende.

- In de regio Zuid-West-Vlaanderen was er in beide gevalstudies sprake van positieve verhoudingen binnen het voormalige netwerk. Een belangrijk element in de eerste casestudie is de verderzetting van de Lokale Steunpunten Thuiszorg en een meer evenwichtige opstelling van de mutualiteiten dan in de andere regio's. Met betrekking tot de tweede casestudie merken we net zoals in de regio Kempen een sterke betrokkenheid van de intercommunale voor streekontwikkeling en een doorwerking van de dynamiek die het Streekplatform mede hierdoor kende, in het opgelegde netwerk.

6.1.2.3 Een wisselende confrontatie tussen uniformiteit en lokale dynamiek in de drie regio's

Naast de invloed van externe omgevingsfactoren en de doorwerking van vroegere relaties, hangt de impact van het opgelegde karakter van het netwerk op de lokale verhoudingen in beide gevalstudies samen met de mate waarin het uniforme beleidskader aansluit bij de eigen keuzes binnen het vroegere netwerk. Zowel voor SEL als voor RESOC-SERR merken we voornamelijk een impact van de opgelegde schaal en de opgelegde samenstelling. De hervorming van het vroegere netwerk naar het huidige netwerk ging in de regio Gent in beide gevalstudies gepaard met grote veranderingen inzake het werkgebied en de partners van het netwerk. Mede hierdoor verliep de overgang in beide cases moeizaam. In de regio's Kempen en Zuid-West-Vlaanderen waren de hervormingen eerder beperkt. Met betrekking tot de verandering van het werkingsgebied stellen we volgende zaken vast:

- Een SEL moet zich verplicht organiseren op het niveau van de zorgregio regionale stad zoals bepaald in het Zorgregiodecreet. Een SIT kon zich daarentegen vrij organiseren op een schaal van minstens 25.000 inwoners. De opgelegde schaal van SEL Kempen sluit volledig aan bij het zelf gekozen werkgebied van het vroegere SIT Kempen. SEL Zuid-West-Vlaanderen kent

een kleine uitbreiding met drie gemeenten. SEL Gent vormt daarentegen een afsplitsing van het op schaal van de provincie Oost-Vlaanderen georganiseerde OVOSIT. Bovendien was er in het Gentse ten tijde van de overgang verdeeldheid tussen de partners die het SEL op dezelfde schaal wilden organiseren als het OVOSIT (voornamelijk de mutualiteiten) en de partners die het SEL wilden enten op de zorgregio Gent (voornamelijk OCMW's en huisartsen).

- De werking van het Streekplatform strekte zich uit over een regio met een voldoende sociaal-economische samenhang. De schaal van het STC werd wel van bovenaf bepaald en was gekoppeld aan de STD regio's van de VDAB. Voor de schaal van het RESOC-SERR worden enkel een aantal randvoorwaarden bepaald. Zo mogen de geografische grenzen van het ERSV niet overschreden worden en moet het werkgebied zich uitstrekken over een groep van aaneensluitende gemeenten die gelegen zijn binnen eenzelfde provincie.⁴⁷ Het is echter niet verplicht dat het RESOC en de SERR dezelfde geografische grenzen hanteren. In deze case merken we op dat het werkgebied van het vroegere Streekplatform en het huidige RESOC in de regio's Kempen en Zuid-West-Vlaanderen volledig samenvalt. Bovendien was ook het werkgebied van het Streekplatform en dat van het STC in deze regio's grotendeels gelijk. Dit geldt ook voor de schaal van de huidige RESOC-SERR. In de regio Gent strekte het werkgebied van het Streekplatform en het STC zich uit over bijna het volledige gewest Gent, daar waar het Meetjesland in het huidige RESOC-SERR niet meer betrokken is. Ook bij de SERR werd deze splitsing doorgetrokken. Sedert 2014 is er echter opnieuw sprake van een fusie tussen het Meetjesland en Gent (cfr. de schaal van het vroegere STC Gent-Eeklo). Deze fusie is ontstaan op vraag van de sociale partners van beide netwerken, die op deze manier trachten om hun efficiëntie te verhogen (voornamelijk het vermijden van dubbel werk en het besparen van kosten).

Tabel 39 geeft per regio een overzicht van de schaalveranderingen van het bottom-up netwerk en het opgelegde netwerk.

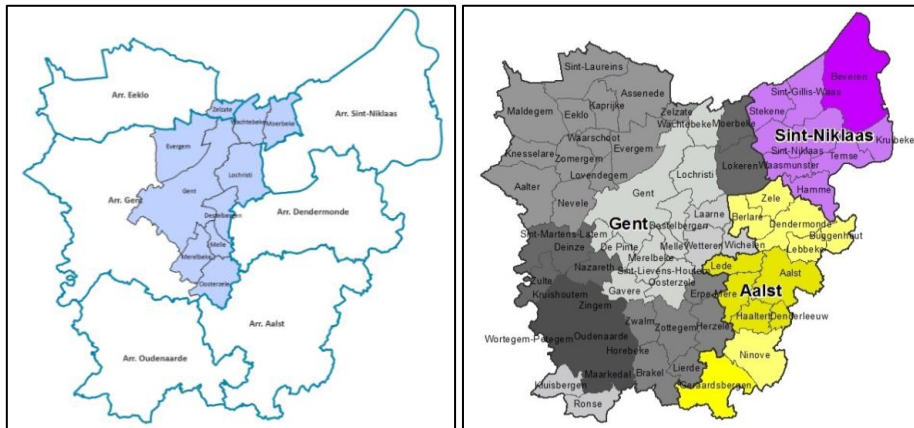
		Gent	Kempen	Zuid-West-Vlaanderen
--	--	-------------	---------------	-----------------------------

⁴⁷ Ook voor de afbakening van de geografische grenzen van het ERSV-vzw worden geen functionele criteria naar voor geschoven. Het decreet bepaalt enkel dat het samenwerkingsverband een geografisch afgebakend gebied moet bestrijken, bestaande uit een aaneengesloten groep van gemeenten binnen eenzelfde provincie en met een gemeenschappelijke sociaal-economische structuur als werkingsgebied (Art. 5)

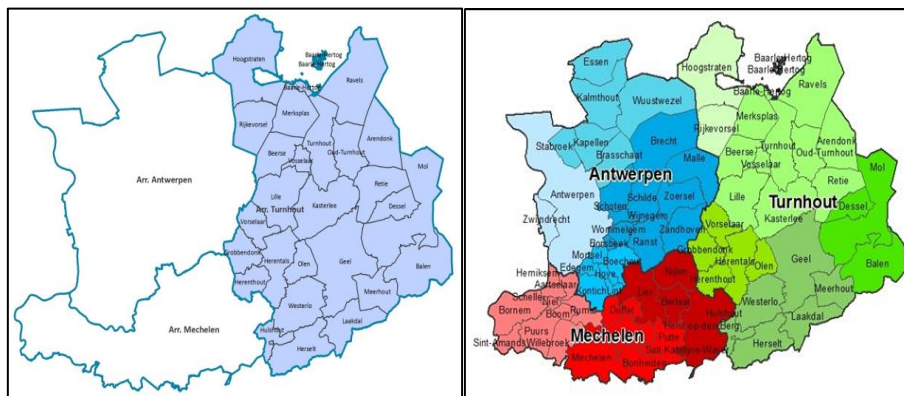
Case 1	Werkgebied SIT	Provincie Oost-Vlaanderen	Arrondissement Turnhout	SIT ZWV: 12 gemeenten
	Werkgebied SEL	Zorgregio Gent	Zorgregio Turnhout	Zorgregio Kortrijk
	Wijzigingen schaal	SEL Zorgregio Gent als afsplitsing van OVOSIT	=	Beperkte uitbreiding met drie gemeenten
Case 2	Werkgebied Streekplatform / STC	<u>Streekplatform:</u> Arr. Gent (m.u.v. gemeente Nevele); <u>STC:</u> Arr. Gent - Eeklo	<u>Streekplatform:</u> Arr. Turnhout <u>STC:</u> Arr. Turnhout	<u>Streekplatform:</u> Arr. Kortrijk <u>STC:</u> Arr. Kortrijk - Roeselare
	Werkgebied RESOC – SERR	<u>RESOC:</u> 9 gemeenten uit arr. Gent en 1 gemeente uit arr. Eeklo; <u>SERR < 2014</u> = RESOC Gent; <u>SERR > 2014:</u> Arr. Gent - Eeklo	<u>RESOC– SERR Kempen:</u> schaal arr. Turnhout	RESOC-SERR Zuid-West-Vlaanderen: Arr. Kortrijk
	Wijzigingen schaal	RESOC Gent als afsplitsing van Streekplatform; SERR Gent < 2014 = RESOC Gent SERR > 2014 = STC Gent - Eeklo	=	RESOC = Streekplatform SERR ZWV afsplitsing van STC Kortrijk - Roeselare

Tabel 39 - Schaalveranderingen van het bottom-up netwerk en het opgelegde netwerk in de drie regio's

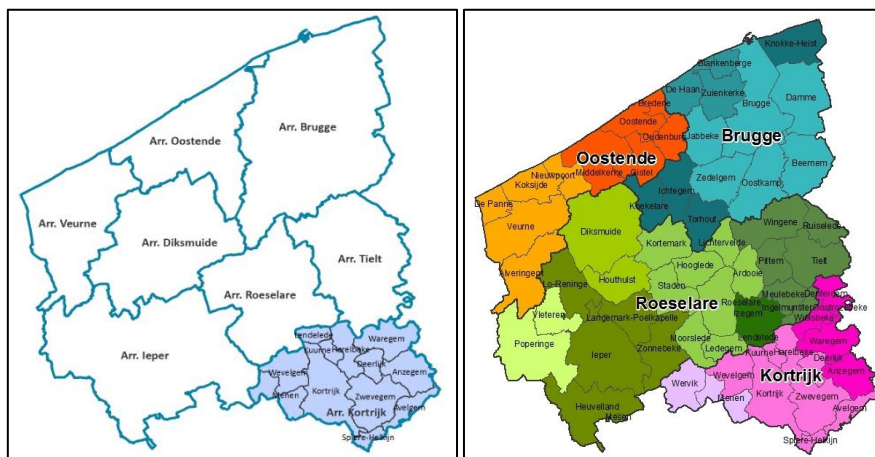
Onderstaande kaarten geven per regio een visuele voorstelling van de verschillende gebiedsafbakening: op de linkse kaart worden de arrondissementsgrenzen afgebakend, dit zijn tevens de grenzen van de vroegere Streekplatformen (m.u.v. van de gemeente Nevele voor Gent). De opvulling weerspiegelt het RESOC gebied. Tot slot toont de rechtse kaart de afbakening van de zorgregio's regionale stad (schaal van het SEL). Kaart 5 toont aan dat de grenzen van de verschillende netwerken in de regio Gent sterk variëren. Kaarten 6 en 7 tonen een volledige overeenkomst van de verschillende regioafbakening in de Kempen (steeds gelijk aan het arrondissement Turnhout) en een sterke overlap in Zuid-West-Vlaanderen.



Kaart 5 - Arrondissement Gent, RESOC Gent rondom Gent en Zorgregio Gent



Kaart 6 - Arrondissement Turnhout (SIT en Streekplatform), RESOC Kempen en Zorgregio Turnhout



Kaart 7 - Streekplatform Kortrijk, RESOC Zuid-West-Vlaanderen en Zorgregio Kortrijk

Een tweede verandering bij de hervorming van het bottom-up naar het opgelegde netwerk betreft de voorwaarden inzake de opgelegde samenstelling van het netwerk:

- Voor het SEL worden zeven verplichte categorieën gedefinieerd, tegenover vijf in het SIT. De toegevoegde verplichte partners zijn de OCMW 's en de rusthuizen. In SIT Kempen was Welzijnszorg Kempen reeds een actieve partner. Ook in SIT Kortrijk waren de meeste OCMW 's uit de regio reeds actief betrokken. In beide regio's bleef de samenstelling dus grotendeels dezelfde. Dit werd versterkt door het feit dat het werkgebied (grotendeels) gelijk bleef. In SEL Gent moesten de mandaten in de bestuursorganen daarentegen volledig opnieuw verdeeld worden.
- Voor het RESOC (SERR) worden drie (twee) categorieën verplichte partners bepaald. Bovendien legt de regelgeving een tripartiete (bipartiete) samenstelling vast. Ook het Streekplatform kende echter al een vertegenwoordiging van zowel publieke als sociale partners. Bovendien was er ook toen al sprake van een zekere verbondenheid tussen beide structuren via de verplichte aanwezigheid van een STC-vertegenwoordiger in de bestuursorganen van het Streekplatform. In de regio's Kempen en Zuid-West-Vlaanderen werd de samenstelling van beide organen in de praktijk niet sterk gewijzigd, enerzijds omdat het werkgebied hetzelfde bleef, anderzijds omdat de intercommunale voor streekontwikkeling in beide regio's reeds actief in de werking van het Streekplatform betrokken was.

6.1.2.4 Meerdere factoren verklaren de verhoudingen tussen actoren in gemandateerde netwerken

Meerdere factoren verklaren de verhoudingen tussen actoren in gemandateerde netwerken. De relaties worden in eerste instantie beïnvloed door een aantal aspecten met betrekking tot de opstelling van de partners in het netwerk:

- Zowel in het SEL als in het RESOC-SERR worden de waarnemingen van de lokale partners over de opstelling van de andere leden voornamelijk bepaald door de relaties tussen personen (het actorniveau), los van de organisatie die een partner vertegenwoordigt. Een voorbeeld hiervan in de eerste gevalstudie zijn de standpunten t.o.v. de Christelijke mutualiteit. In het Gentse domineert bij veel partners een negatief beeld tegenover de CM. In de Kempen zijn de meningen positief geëvolueerd tegenover de opstelling in de SIT periode en in Zuid-West-Vlaanderen staan alle partners gunstig ten opzichte van het ziekenfonds. In de tweede gevalstudie vormt de opstelling van de randgemeenten ten opzichte van de stad Gent een illustratie hiervan. De relaties zijn vandaag gunstiger dan enkele jaren geleden, omdat de nieuwe RESOC voorzitter van de stad meer inspanningen levert dan zijn voorgangers om de onderlinge verhoudingen te verbeteren.
- Bovenstaande voorbeelden brengen ons bij de tweede vaststelling, namelijk het veranderlijke karakter van de relaties: binnen het opgelegde netwerk kunnen de verhoudingen evolueren doorheen de tijd op basis van positieve of negatieve ervaringen. Dit kunnen ervaringen binnen het netwerk zijn maar ook meer algemene percepties over de houding van organisaties kunnen een rol spelen. In de eerste gevalstudie zien we bijvoorbeeld dat de partners die negatief staan tegenover de CM dit vaak zijn omwille van de ruimere machtspositie van de ziekenfondsen in het zorg- en welzijnslandschap. Toegepast op het lokale netwerk merken we in beide cases specifiek een doorwerking van een verleden van samenwerking of conflict tussen de partners die de start van het opgelegde netwerk vooraf gaat (zie supra).
- In beide cases worden de verhoudingen tussen de partners ook beïnvloed door een aantal politieke factoren. In het SEL gaat het dan bijvoorbeeld over de manier waarop de publieke partners en de zelfstandigen kijken naar de verzuilde middenveldorganisaties. De kleinere partners hebben vaak het aanvoelen dat de grote organisaties niet enkel het belang van de patiënt, maar ook hun eigen organisatiebelangen willen bewaken. Dit komt het sterkst tot uiting in SEL Gent. In het RESOC speelt in sommige regio's een partijpolitiek aspect. We stellen in deze gebieden vast dat de verstandhouding tussen de lokale besturen mee beïnvloed wordt door de

partijpolitieke kleur die ze vertegenwoordigen. De streekidentiteit van Zuid-West-Vlaanderen wordt bijvoorbeeld positief versterkt door het feit dat de katholieke zuil (CD&V) deze regio historisch gezien domineerde. Een van de redenen waarom de lokale besturen elkaar niet vinden in het Gentse, is de sterk socialistische reflex van de stad Gent versus de meer Christelijk – democratische aangestuurde groep van gemeenten uit het Meetjesland. In de regio Kempen speelt het partijpolitieke aspect volgens de partners geen rol. De partijpolitieke dimensie is in dit onderzoek daarom mogelijks wel een beïnvloedende maar geen fundamentele factor om de verhoudingen tussen de partners te verklaren.

- De percepties over de opstelling van de andere partners kunnen variëren afhankelijk van het thema of onderwerp. In het geval van ‘neutrale’ of ‘veilige’ onderwerpen (dit zijn thema’s die niet raken aan de eigen bevoegdheden of waarover alle partners het eens zijn) zijn de meningen positiever. In de case SEL gaat het dan bijvoorbeeld over het organiseren van vormingen of de opmaak van de sociale kaart. In het RESOC gaat het dan voornamelijk over thema’s uit het Streekpact waar alle partners de meerwaarde van inzien, zoals bijvoorbeeld milieu en duurzaamheid. Bij de ‘gevoelige’ thema’s zijn de meningen meer verdeeld. Onder gevoelige thema’s vatten we onderwerpen die mogelijks kunnen raken aan de eigen belangen of bevoegdheden. In de onderzochte gevalstudies zijn dit soort thematieken over het algemeen beperkt gezien het mandaat van beide netwerken als overlegplatform. Een voorbeeld in de case SEL is evenwel de opdracht rond het organiseren van het multidisciplinair overleg, gezien de financiële belangen die hiermee gepaard gaan. De beslissing over de hoogte van de vergoeding voor de overlegorganisator heeft in elke regio heel wat voeten in de aarde gehad. De vergoeding heeft enerzijds financiële gevolgen voor de organisaties die optreden als organisator van het overleg. Anderzijds heeft dit effecten voor het netwerk als geheel: hoe hoger de MDO vergoeding en dus het aandeel van het jaarlijkse budget dat gespendeerd wordt aan deze opdracht, hoe minder er kan ingezet worden op de uitvoering van de andere opdrachten.

Ten tweede worden de verhoudingen beïnvloed door de mate van diversiteit tussen de verplichte partners en de gevolgen hiervan voor de opstelling in het lokale netwerk:

- Een eerste punt betreft de capaciteit van de partners om in het netwerk actief te zijn. Concreet gaat het (bijvoorbeeld) over de mogelijkheid om

aanwezig te zijn op de bestuursvergaderingen van het netwerk of om een engagement op te nemen in een werkgroep. In het SEL is er op dit punt een sterke discrepantie tussen de middenveldorganisaties en de zelfstandigen. De zelfstandige partners zijn vaak afwezig in het netwerk, gezien zij dit mandaat volledig zelf moeten opvangen naast hun eigen job. De middenveldorganisaties beschikken daarentegen over een sterke financiële buffer, waardoor het voor hen meer evident is om personeel deels vrij te stellen om het netwerk op te volgen. In het RESOC is er op dit punt meer evenwicht tussen de partners. De capaciteit van de lokale besturen is over het algemeen beperkter dan deze van de sociale partners, maar dit wordt in verschillende regio's opgevangen door de intercommunale voor streekontwikkeling. In de regio Gent is dit niet het geval en merken we een vrij sterke afwezigheid van de gemeenten (met uitzondering van de stad Gent). Binnen de groep van de sociale partners is het vrijstellen van personeel voor een aantal organisaties vandaag minder evident, gezien de interne reorganisatie en opschaling naar het provinciale niveau, waardoor de capaciteit om een mandaat op te nemen in regionale netwerken naar eigen zeggen afgenomen is.

- Een tweede punt betreft de mate waarin de oriëntatie van de partners overeenstemt met de doelstellingen van het opgelegde netwerk. Onder oriëntatie vatten we de focus en doelstellingen van de eigen organisatie. In beide gevalstudies sluit de oriëntatie van bepaalde groepen actoren meer of minder aan bij deze het netwerk. Over het algemeen sluiten de opgelegde doelstellingen van het SEL meer aan bij de werkzaamheden van de middenveldorganisaties, gezien zowel het netwerk als deze partners veel belang hechten aan het organiseren van thuiszorg. Ook het werkgebied van het netwerk en de middenveldorganisaties sluit beter aan dan bijvoorbeeld dat van de zelfstandigen en de OCMW 's. Deze laatste twee groepen nemen een lokale schaal als uitgangspunt en vinden het werkingsgebied van het netwerk daarom vaak te groot (zie supra). In het RESOC-SERR kunnen we deze vaststelling doortrekken naar de sociale partners en de lokale besturen. Ook de lokale besturen vinden het werkingsgebied van het RESOC vaak te groot, mede omdat een meerderheid van de gemeenten niet denkt en handelt vanuit een regionale focus.

De verhoudingen tussen de partners kunnen tot slot beïnvloed worden door het optreden van de netwerkcoördinator en -voorzitter. Op basis van de zes bestudeerde netwerken zien we de volgende trends:

- Zowel in het SEL als in het RESOC-SERR wordt het optreden van de coördinator en de voorzitter in eerste instantie bepaald door een samenspel van persoonlijke kwaliteiten. Hieronder vallen het engagement en motivatie om deze functie op te nemen, coördinerende en organisatorische vaardigheden en inhoudelijke kennis. Het belang van engagement speelt nog sterker voor de voorzitter dan voor de coördinator, gezien deze functie in beide netwerken onbezoldigd is. Daarnaast zien we dat de organisatorische vaardigheden van de voorzitter voornamelijk samenhangen met de beroepsgroep van waaruit deze afkomstig is. De voorzitters van het SEL zijn over het algemeen minder onderlegd in deze vaardigheden, gezien hun beroep als huisarts dit niet echt vereist. De SEL voorzitters doen op dit vlak dan ook vooral beroep op hun coördinator. De voorzitters van RESOC hebben hier vanuit hun functie (vaak als schepen of burgemeester van een lokaal bestuur) meer affiniteit mee.
- Het functioneren van de coördinator en voorzitter wordt daarnaast ook deels bepaald door de relatie met het bestuur en met name de bewegingsvrijheid die deze personen krijgen. We stellen vast dat de relatie kan variëren tussen de onderzochte regio's maar dat de grenzen in alle gevallen vrij strikt zijn: de lokale partners geven aan dat beide functies er vooral op moeten gericht zijn om de partners samen te brengen, het overleg tussen de regionale actoren te faciliteren en te zoeken naar afstemming, maar dat zij geenszins in de plaats mogen treden van de partners. Toegepast op het SEL betekent dit bijvoorbeeld heel concreet dat zij zelf geen beslissingen mogen nemen over de criteria of de hoogte van de vergoeding voor het MDO of om in te tekenen op nieuwe projectoproepen die zij relevant vinden voor de regio. In het RESOC houdt dit bijvoorbeeld in dat het de partners zelf zijn die uiteindelijk bepalen welke thema's in het streekpact opgenomen worden en wat hun eventuele engagement is om de doelstellingen uit het pact uit te voeren.

6.1.2.5 Enkele reflecties over de invulling van gemandateerde netwerkprestaties

In de onderstaande paragrafen volgen tot slot enkele reflecties met betrekking tot de netwerkprestaties:

In beide cases stellen we vast dat de feitelijke prestaties van het netwerk afwijken van de opgelegde doelstellingen uit de regelgeving. We zien bijvoorbeeld dat niet alle verplichte taken worden opgenomen of dat de manier waarop de opdrachten

ingevuld wordt, afwijkt van de ambitie die de Vlaamse overheid vooropstelt. Meerderde verklaringen duiken hierbij op:

- Een eerste reden voor de beperkte uitvoering van een aantal opdrachten heeft te maken met het gebrek aan opvolging van het netwerk door de Vlaamse administratie (zie supra).
- Een tweede oorzaak ligt volgens de lokale respondenten in de beperkte middelen van het lokale netwerk (waaronder een tekort aan financiële middelen en een beperkte personeelscapaciteit). Hierdoor kunnen de partners naar eigen zeggen slechts voldoen aan een deel van de taken (ingeval van SEL) of worden sommige taken eerder als een formaliteit behandeld (bijvoorbeeld bepaalde adviesopdrachten van RESOC-SERR). We nuanceren deze stelling echter in het licht van het mandaat van het netwerk en de beperkte autonome dynamiek tussen de actoren (zie infra).
- Het mandaat van het lokale netwerk als overlegplatform heeft zoals eerder aangegeven tot gevolg dat de deelname van de partners niet afgedwongen kan worden en dat de uitvoering van de opdrachten in beide cases afhangt van het engagement dat de partners hierin willen opnemen. Dit betekent in beide gevalstudies dat bepaalde opdrachten niet of maar beperkt ingevuld worden. Dit komt enerzijds omdat de lokale actoren het nut niet inzien van bepaalde opgelegde doelstellingen of omdat een aantal taken overlappen met de opdrachten van andere partners. In het SEL gaat het onder andere over de taken rond de opmaak van de sociale kaart of het promoten van het elektronisch zorgplan. In het RESOC-SERR zien we dat bepaalde adviesopdrachten eerder als een formaliteit behandeld worden, omdat de partners van mening zijn dat er op centraal niveau (door de administratie of de VDAB) nauwelijks rekening gehouden wordt met de lokale aanbevelingen. Anderzijds speelt ook de beperkte dynamiek tussen de lokale actoren een rol:
- Als gevolg van de beperkte lokale dynamiek tussen de actoren blijft de intensiteit van de netwerkprestaties in alle netwerken beperkt tot het niveau van overleg, afstemmen en informeren (hoewel er hierbinnen bepaalde nuances vast te stellen zijn tussen de regio's, zie supra). Bovendien zijn ook deze prestaties vaak niet evident. Dit blijkt in geval van het RESOC bijvoorbeeld uit het feit dat het streekpact in de praktijk niet beschouwd kan worden als een strategisch visiedocument maar eerder als een inventaris van alle knelpunten in de regio. Ook in het SEL merken we dat alle beroepsdisciplines vertrekken vanuit hun eigen inhoudelijke visie en dat het niet vanzelfsprekend is om deze te overstijgen om te komen tot een gedeeld standpunt, bijvoorbeeld over de invulling van het begrip 'kwaliteitsvolle (thuis)zorg'.

- Tot slot variëren de gebruikte maatstaven van netwerkeffectiviteit naargelang de evaluatie gebeurt door de Vlaamse administratie dan wel door de lokale partners. De administratie neemt de opgelegde doelstellingen van het lokale netwerk als norm (zie evenwel de eerdere kanttekening hierbij). De lokale partners beroepen zich daarentegen op de conformiteit van het netwerk met de (vaak beperkte) eigen verwachtingen om de meerwaarde te beoordelen. Dit houdt meerdere zaken in:
 - o De lokale partners nemen zowel meetbare outputprestaties als de onzichtbare netwerkprestaties als uitgangspunt. In het geval van het SEL baseren de partners zich bijvoorbeeld niet enkel op het aantal georganiseerde vormingen in een bepaalde tijdspanne maar evenzeer op de vraag welke positieve effecten deze momenten kunnen genereren (e.g. in dit onderzoek opgevat als de procesprestaties). Dit is dan bijvoorbeeld dat deze sessies ook fungeren als ontmoetingsmoment tussen actoren, waardoor de verschillende partners uit de regio elkaar en elkaars werking persoonlijk leren kennen, wat het leggen van latere contacten en de opstart van eventuele samenwerkingsinitiatieven in de toekomst kan bevorderen. Ook in het RESOC-SERR redeneren de partners verder dan het streekpact of de uitgebrachte adviezen om de meerwaarde van het netwerk te beoordelen. Ook in deze case wordt het feit dat actoren uit de streek elkaar persoonlijk leren kennen en de mogelijkheden die dit biedt naar toekomstige samenwerking (bijvoorbeeld in het kader van een concreet project), als voornaamste procesprestatie aangehaald.
 - o De lokale partners nemen ook de eigen doelstellingen mee in hun beoordeling van het netwerk. Hierbij stelt zich de vraag in welke mate de opgelegde netwerkdoelstellingen aansluiten bij de eigen organisatiedoelstellingen. In het SEL zien we bijvoorbeeld dat de partners die binnen de eigen organisatie ook actief zijn rond het organiseren van thuiszorg, het netwerk vaak positiever beoordelen dan de partners die dit niet doen, zoals de huisartsen of rusthuizen. In het RESOC stellen we vast dat de lokale besturen vaak minder positief staan tegenover het netwerk omdat zij er geen meerwaarde inzien met betrekking tot de uitvoering van het gemeentelijk takenpakket. Anderzijds zijn er een aantal situaties waarbij een lokaal bestuur het netwerk tracht te gebruiken als hulpmiddel om de eigen organisatiedoelstellingen te realiseren, bijvoorbeeld in het kader van een concreet mobiliteits- of infrastructuurproject. Via het

netwerk wordt dan bijvoorbeeld gezocht naar een breder draagvlak, zowel bij andere partners uit de streek als bij de Vlaamse overheid. Ook de sociale partners nemen de eigen werking mee in de beoordeling van het RESOC-SERR. We stellen vast dat meerdere organisaties het netwerk niet positief beoordelen omdat ze van mening zijn dat het samenwerkingsverband te weinig formele slagkracht heeft om de tewerkstelling op korte termijn te verbeteren. Deze bevinding stelt zich sterker bij de werkgeversorganisaties dan bij de vakbonden. De uitvoerende opdracht EAD wordt positiever beoordeeld, omdat de resultaten hiervan wel op korte termijn zichtbaar zijn (inzet van diversiteitsplannen in ondernemingen).

6.2 Theoretische reflecties: de onderzoeksvragen beantwoord

In de volgende paragrafen staat het beantwoorden van de onderzoeksvragen centraal. We focussen vooreerst op de invulling van het begrip centrale sturing in relatie tot gemandateerde netwerken. Vragen 2 en 3 focussen achtereenvolgens op de betekenis van lokale dynamiek en netwerkeffectiviteit in opgelegde netwerken. Tot slot geeft vraag 4 een aantal reflecties en aanbevelingen over de positie van lokale gemandateerde netwerken in Vlaanderen en de rol van de Vlaamse overheid.

6.2.1 De betekenis van centrale sturing (RQ1)

We structureren het antwoord op de eerste onderzoeksvraag in twee paragrafen:

- De betekenis van metagovernance in relatie tot gemandateerde netwerken: analyse van de technisch-instrumentele sturingsverhoudingen in twee gevalstudies
- Nuancering van het instrumenteel perspectief om centraal – lokale verhoudingen in Vlaanderen te vatten (en een pleidooi voor het hanteren van een ruimer politiek – institutioneel perspectief)

6.2.1.1 De betekenis van metagovernance in relatie tot gemandateerde netwerken: analyse van de technisch – instrumentele sturingsverhoudingen in twee gevalstudies

Het concept van metagovernance is populair onder academici voor het bestuderen van de sturingsrelatie tussen een overheid en netwerken. De wetenschappelijke inzichten van Sørensen en Torfing (zie o.a. 2007; 2009; 2012) fungeren voor veel onderzoekers als een referentiekader. De auteurs presenteren de overheid een toolbox met vier rollen en poneren dat de overheid door het maken van een rationele afweging tussen deze rollen een bijdrage kan leveren aan de effectiviteit en de democratische kwaliteit van netwerken. Netwerk governance theoretici als Sørensen en Torfing gaan hiermee uit van een ideaaltypisch beeld van netwerken als vrijwillige samenwerkingsverbanden tussen autonome maar onderling afhankelijke actoren waarbij op basis van vertrouwen en gelijkheid op zoek wordt gegaan naar oplossingen voor complexe problematieken. Voor de overheid is er een belangrijke rol weggelegd in het scheppen van de nodige condities voor de samenwerking, waarbij ze evenwel respect moet tonen voor het zelfregulerende karakter van het netwerk. Volgens de ideaaltypische inzichten van metagovernance impliceert dit dat de regelgever zich moet onthouden van hiërarchische sturingsmechanismen, ten voordele van meer indirecte manieren om de samenwerking te faciliteren, te ondersteunen en te stimuleren. Een te sterk regulerende overheid kan namelijk leiden tot ‘metagovernance in de schaduw van de hiërarchie’ of ‘governing through governance’, wat leidt tot een uitholling van de opportuniteiten van het samenwerken in netwerken (Doberstein 2013; Whitehead 2003). Verschillende academici wijzen echter op de moeilijke evenwichtsoefening tussen sturing (e.g. de aanwezigheid van de overheid) en zelfsturing (e.g. lokale autonomie) in netwerken (Sørensen en Torfing 2009; Torfing et.al. 2012).

De normatieve aannames van metagovernance zijn echter niet zonder kritiek. Meerdere auteurs stellen bijvoorbeeld dat de impact van de overheid in de praktijk vaak veel groter is dan de premisses van zelfsturing en zelforganisatie doen vermoeden (voor een synthese zie o.a. 6, 2015). In gemandateerde netwerken is de overheid sowieso sterk aanwezig, gezien samenwerking in deze netwerken wordt opgelegd onder de voorwaarden die de overheid bepaalt. Deze setting stelt volgens de literatuur een aantal specifieke uitdagingen aan de sturingsrelatie tussen de overheid en het netwerk, waaronder de mogelijke weerstand van de verplichte partners om zich ook effectief te engageren voor de opdrachten van het netwerk of het risico van window dressing, waarbij de overheid netwerken installeert maar ze

niet voorziet van de nodige middelen om de opgelegde doelstellingen waar te maken (Mosely en James 2008; Popp et.al. 2014; Popp en Casebeer 2015). Het zoeken naar de juiste sturingsbalans is volgens Rodriguez en collega's (2007) daarom nog uitdagender in opgelegde netwerken. Een aantal empirische studies pleiten voor de inzet van een combinatie van types sturingsinstrumenten in gemandateerde netwerken, waarbij vormen van zachte sturing (metagovernance in de enge zin) aangevuld worden met hiërarchische of gezaghebbende instrumenten (Rodriguez et.al. 2007; Mosely en James 2008).

De empirische analyse toonde aan dat de Vlaamse overheid in beide gevalstudies op een slechte manier invulling geeft aan haar potentiële rol als metagovernor: De regelgever biedt een zekere omkadering waarbinnen de lokale samenwerking vorm kan krijgen maar voorziet in de praktijk onvoldoende ondersteuning (bijvoorbeeld door het toewijzen van voldoende financiële middelen of persoonlijke contacten tussen het netwerk en de administratie) en te weinig stimulansen voor de lokale actoren om zich in het opgelegde netwerk te engageren (bijvoorbeeld door de meerwaarde van het lokale netwerk duidelijk te stellen of de afhankelijkheidsrelaties te verhogen). Daarnaast stelden we een gebrek aan stabiliteit vast in de sturingsrelatie (daling van de subsidies, afname van evaluatie en opvolging, wijziging in de opgelegde taakstelling) – wat versterkt wordt door het feit dat de politieke overheid ook zelf niet meer overtuigd lijkt van de meerwaarde van het lokale netwerk als instrument om haar beleid uit te voeren. Deze bevindingen geven voeding aan het risico van 'window dressing' – waarbij de overheid lijkt aan te tonen dat ze bepaalde beleidsmaatregelen neemt (in dit geval via de installatie van het lokale netwerk) maar waarbij de status quo (de verhoudingen tussen de lokale actoren op het terrein) in de praktijk niet veel verandert.

In tegenstelling tot Rodriguez en collega's (2007) pleiten we echter niet voor de inzet van hiërarchische sturing in gemandateerde netwerken. Het louter opleggen van voorwaarden waaraan de samenwerking moet voldoen heeft volgens ons namelijk weinig zin. We sluiten ons aan bij Popp en Casebeer: *"However, if the network itself consists of the relationships among actors and the quality of those relationships, one could argue that a network (ie, collaborative relationships) cannot, in fact, be mandated and that collaboration by its very nature is impossible to mandate"* (231 - 232). Volgens ons hebben opgelegde netwerken daarentegen extra nood aan goede praktijken van metagovernance. Een van de meest belangrijke aspecten hierin is het overtuigen van de netwerkpartners van de meerwaarde van de samenwerking. Dit houdt onder andere in dat de finaliteit van het lokale netwerk als beleidsinstrument van de overheid, helder moet zijn. In beide onderzochte gevalstudies schuilt hierin net

het probleem: ook voor de politieke overheid en de administratie is de toegevoegde waarde van het opgelegde netwerk niet meer duidelijk.

6.2.1.2 De analyse van centraal – lokale verhoudingen ingebed in een institutioneel – politieke context

In het proefschrift nemen we stelling in dat het hanteren van een instrumenteel perspectief niet volstaat om het functioneren van lokale gemandateerde netwerken in Vlaanderen te vatten. We uiten enerzijds kritiek op de uniforme benadering van ‘de overheid’ in de klassieke metagovernance literatuur. De literatuur maakt in het beste geval een onderscheid tussen de acties van politici en ambtenaren (zie bijvoorbeeld Sørensen, 2005). Deze opdeling is volgens ons echter te beperkt. In tweede instantie uiten we bedenkingen op de impliciete aanname van sturingsverhoudingen als uitkomst van een rationeel keuzeprocess (voor een aantal kritische reflecties zie o.a. Laffin 2009 en 2013; Laffin et.al. 2014; 6 2015). We pleiten finaal dan ook voor een bredere invulling van het begrip, waarbij zowel aandacht is voor de instrumentele sturingsverhoudingen als voor de kadering hiervan binnen een ruimer politiek – institutioneel perspectief. We volgen hiermee de inzichten van Fawcett (2011). De auteur poneert: *“Processes of governance and their outcomes need to be understood within a broader theory of the state”* (p.9). Het inbedden van de sturingsrelaties in een bredere bestuurlijke context, geeft naar onze mening een rijkere en meer juiste invulling aan het concept metagovernance.

We zien bijvoorbeeld dat politici in Vlaanderen vaak beslissingen nemen rekening houdend met en onder druk van allerlei belangen. In beide gevalstudies merken we meer bepaald een sterke impact van het georganiseerde middenveld op de beleidskeuzes rond het lokale netwerk. De analyse toonde hierbij aan dat de toegang tot de politieke besluitvorming voor bepaalde maatschappelijke actoren sterker uitgebouwd is dan voor andere. Dit zijn met name de mutualiteiten in het domein van (eerstelijns)gezondheidszorg en de sociale partners inzake socio-economische streekontwikkeling en tewerkstelling. Deze gebruiken duiden op de aanwezigheid van structurele ongelijkheid in de maatschappij, waarbij de toegang tot de overheid voor bepaalde groepen sterker uitgebouwd is en waarbij elke groep zijn eigen belangen tracht te verdedigen bij de overheid (cfr. de inzichten van het asymmetrisch machtsmodel). Deze conclusies relativiseren bovendien de zogenaamde opkomst van ‘governance’ als nieuwe realiteit van beleidsvoering. Ook Fawcett (2011) stelt dit vast: *“The argument that government and governance coexist in a dialectical tension with one another is based on the perception that governance is neither a new process and nor has it completely replaced the more traditional notion of ‘government’ despite a potential rise in the number and importance of more networked arrangements”* (p. 9).

Onder de traditionele of klassieke vormen van beleidsvoering vallen in Vlaanderen de eerder vermelde praktijken van sterke verwevenheid tussen publieke en bepaalde private of non-profit actoren. Deze gebruiken zijn tot op vandaag tekenend voor de manier waarop het besluitvormingsproces in het domein van gezondheidszorg en arbeidsmarktmaties, vorm krijgt.

Wel stelt Jessop (2004) dat de machtsverhoudingen kunnen variëren naargelang het beleidsdomein en dat de relaties kunnen evolueren doorheen de tijd. De auteur stelt dat *“this will lead to: heterogeneous patterns of government and/or governance, with patterns varying with the objects of state intervention, the nature of policy fields, the changing balance of forces in and beyond the state, and so on”* (p. 63). Dit merken we in het onderzoek voornamelijk terug in de eerste casestudie. In het domein van gezondheidszorg zijn er een aantal indicaties die lijken te wijzen op een verandering van de bestaande machtsverhoudingen. Meer bepaald is er volgens een aantal actoren sprake van een opkomst van nieuwe spelers in het gezondheidsbeleid, waardoor de grenzen van de bestaande machtsarena's onder druk komen te staan. De relatie overheid - middenveld zou hierbij stilaan verschuiven in de richting van het pluralisme – waarbij de toegang tot het beleidsproces meer evenredig verdeeld is tussen de verschillende maatschappelijke actoren.

Daarnaast merken we de aanwezigheid van de federale overheid (SEL) en het zelfstandig agentschap VDAB (RESOC-SERR) op het centrale beleidsniveau. Deze actoren hebben elk ook autonome bevoegdheden in het beleidsdomein en dit heeft op zijn beurt een impact op de beleidsbeslissingen van de Vlaamse politieke overheid met betrekking tot het lokale gemandateerde netwerk.

6.2.2 De impact van centrale sturing op lokale dynamiek (RQ 2)

De tweede onderzoeksvraag focust op de analyse van lokale dynamiek in gemandateerde netwerken. We beschouwen lokale dynamiek als het samenspel tussen structurele netwerkelementen, functionele determinanten en omgevingsfactoren. Daarnaast hebben we aandacht voor de wijze waarop een voorgeschiedenis van samenwerking of conflict tussen de partners kan doorwerken op de verhoudingen binnen het opgelegde netwerk. Bijkomend hebben we aandacht voor de vraag hoe we de vastgestelde gelijkenissen en verschillen in lokale dynamiek tussen de twee onderzochte gevalstudies (SEL en RESOC-SERR) en de zes bestudeerde subeenheden, kunnen verklaren.

Netwerkstructuur

De literatuur hecht veel belang aan de impact van structurelementen als determinant van netwerkprestaties (zie o.a. Provan en Milward 1995; Provan en Kenis 2008; Raab et.al. 2013). Ahuja, Soda en Zaheer (2012) definiëren netwerkstructuur als *“the nodes that comprise the network, the ties that connect the nodes and the patterns or structures that result from these connections. Network architectures can therefore be associated with the number, identity, and characteristics of nodes; the location, content, or strength of ties; and the pattern of interconnections or ties among nodes”* (p. 435). Een aantal auteurs stellen dat structurelementen zowel positief als negatief kunnen inwerken op de verhoudingen tussen de partners. Knoke (1990) merkt op dat *“the structure of relationships among actors and the location of individual actors in the network have important behavioral, perceptual and attitudinal consequences both for the individual units and for the system as a whole”* (p. 9). In de onderzochte gemandateerde netwerken wordt de netwerkstructuur grotendeels opgelegd door de Vlaamse overheid. We hebben aandacht voor het effect van de bepalingen inzake de verplichte netwerkpartners en de opgelegde organisatievorm van het lokale netwerk.

Het empirisch onderzoek wijst in beide gevalstudies ten eerste op een zekere impact van de opgelegde samenstelling. Hierbij speelt niet in de eerste plaats het aantal leden, maar vooral de mate van diversiteit tussen de partners, een rol. In beide cases komen we tot de globale vaststelling dat de partners finaal wel dezelfde doelstellingen willen realiseren (bijvoorbeeld een betere zorgverlening voor de patiënt in het geval van SEL of inzetten op de ontwikkeling van de streek in RESOC-SERR) maar dat de manier waarop ze dit willen bereiken sterk kan verschillen (waarbij we vaststellen dat de weerstand van bepaalde partners om deze doelstelling te realiseren via deelname aan het opgelegde netwerk groter is dan voor andere). Binnen het opgelegde netwerk vertrekken alle actoren vanuit de eigen organisatie-doelstellingen en nemen ze de eigen manier van werken als uitgangspunt. Om die reden slagen de partners er vaak niet in om consensus te bereiken omtrent een gedeelde aanpak inzake de realisatie van de opgelegde doelstellingen, wat op zijn beurt een weerslag heeft op de effectiviteit van het netwerk (zie infra).

Daarnaast legt de regelgeving in beide gevalstudies de organisatievorm van het netwerk vast. Popp en collega's (2015) wijzen op de noodzaak voor de overheid om de organisatievorm van gemandateerde netwerken zorgvuldig te overwegen, omdat dit o.a. gevolgen heeft naar de betrokkenheid van de partners bij het netwerk en de manier waarop het leiderschap en het management van het netwerk vorm krijgt (zie infra). In beide gevalstudies moet de organisatievorm van het netwerk beantwoorden aan een vzw structuur. In de termen van Provan en Kenis (2008) beantwoordt deze vorm aan het type Netwerk Administratieve Organisatie (NAO), waarbij er een externe

administratieve entiteit wordt opgericht om de activiteiten van het netwerk te coördineren. Het onderzoek wijst zowel op een aantal voordelen als minpunten van het NAO model in opgelegde netwerken. Een aantal positieve effecten van dit model zijn de neutrale opstelling van de coördinator en zijn medewerkers, die vanuit een onafhankelijke positie trachten een bijdrage te leveren aan de opgelegde netwerkdoelstellingen. Daarnaast verhoogt externe coördinatie de continuïteit van het netwerk, gezien leden die niet overtuigd zijn van de meerwaarde van het netwerk dit mogelijks zouden kunnen weerspiegelen in hun optreden als netwerkcoördinator (in het geval van de leidende of gedeelde organisatievorm). Tot slot verlaagt het NAO model de transactiekosten van samenwerking (in termen van de tijd en energie die vereist is voor deelname aan het netwerk). Anderzijds vereist het NAO model extra financiële middelen – gezien de coördinatie niet door een of meerdere leden zelf gedragen wordt – en verlaagt het de betrokkenheid van de leden bij de activiteiten van het netwerk.

Op basis van de empirische vaststellingen nuanceren we echter de impact van structuurvariabelen om het functioneren van gemandateerde lokale netwerken in Vlaanderen te verklaren. Hoewel de opgelegde netwerkstructuur voor alle netwerken van hetzelfde type (SEL of RESOC-SERR) dezelfde is, stellen we immers een aantal gradaties vast in de feitelijke werking en de prestaties tussen de subeenheden. We gaan hieronder dieper in op de verklaringen voor deze vaststelling.

Netwerkprocessen

De functionele elementen van het netwerk krijgen vorm in wisselwerking met het opgelegde karakter van de netwerkstructuur. Een eerste procesvariabele die in het proefschrift bestudeerd wordt is de rol van management en leiderschap. De literatuur is het eens over het belang van netwerkmanagement en –leiderschap als determinant van netwerkeffectiviteit. Popp et. al. (ibid.) wijzen in een setting van verplichte samenwerking op het noodzaak voor de overheid *“to select organizations for leadership roles based on their ability to sincerely embrace the agenda and lead with an inclusive style that will engage others”* (p. 233). In beide onderzochte netwerken bepaalt de overheid welke netwerkpartners als voorzitter van het netwerk kunnen optreden. De opgelegde NAO structuur werkt daarnaast door op de manier waarop het management in beide netwerken vorm krijgt, namelijk via de aanstelling van een externe coördinator. De netwerkliteratuur focust voornamelijk op persoonlijke kwaliteiten en vaardigheden en de impact hiervan op het handelen van netwerkmanagers en –leiders (voor een synthese zie Lemaire, 2012). In dit proefschrift komen we echter tot de vaststelling dat ook de relatie met het bestuur een belangrijke factor is in het bepalen van het optreden van de coördinator en

voorzitter. Dit betekent dat de in de literatuur geponeerde rollen en taken gericht op onder meer het stimuleren van betrokkenheid, het opbouwen van vertrouwen of het optreden als bemiddelaar of netwerkpromotor, evenzeer beïnvloed worden door het mandaat van de manager en de mate waarin de voorzitter ook effectief als netwerkleider aanvaard wordt door de partners.

In tweede instantie hebben we aandacht voor de verdeling van macht binnen het netwerk. De literatuur beschouwt macht als een cruciaal onderdeel van het samenwerken in netwerken. Huxham en Beech (2008) definiëren macht als *“the ability to influence, control or resist the activities of others”* (p. 555). Klijn en Koppenjan (2004) beschouwen de uitoefening van macht in netwerken in relatie tot het bezit van vijf hulpbronnen. We relativeren echter de betekenis van macht in relatie tot de bestudeerde lokale netwerken. Het mandaat van zowel het SEL als het RESOC-SERR is grotendeels beperkt tot overleg, afstemming en coördinatie tussen de partners en dus zijn er minder eigen belangen te bewaken dan bijvoorbeeld in beleidsnetwerken, mede omdat er geen beslissingen kunnen genomen worden die bindend zijn voor de partners. Dit wil niet zeggen dat het bezit van hulpbronnen in het geheel niet belangrijk zou zijn in deze netwerken. Belangrijker dan het bezit van hulpbronnen die kunnen ingeschakeld worden in het netwerk zijn echter de verborgen bronnen van macht en met name de relaties die zich ontwikkelen met actoren buiten het netwerk. Hierbij spelen enerzijds de verticale toegangskanalen tot de centrale overheid (zie supra) en anderzijds de verhoudingen die zich in de regio tussen actoren ontwikkelen een belangrijke rol. Dit laatste kan bepaalde partners binnen het netwerk bijvoorbeeld toelaten om een gezamenlijk standpunt in te nemen inzake bepaalde materies.

Ten derde hebben we in het onderzoek aandacht voor de impact van vertrouwen. De literatuur stelt een bijzondere uitdaging aan de ontwikkeling van vertrouwen in gemandateerde netwerken, zeker wanneer er in het verleden nog geen relaties tussen de partners werden uitgebouwd. *“Trusting relationships take time to build, and must continue to be attended to if trust is to be maintained over time because reciprocity emerges from repeated interactions”* (Popp et.al. 2014: 24). Dit stellen we ook vast in onze analyse. In de regio's waar de installatie van het opgelegde netwerk vooraf ging door een reeds functionerend bottom-up netwerk, zijn de verhoudingen tussen de partners positiever dan in de regio's waar dit niet het geval was. We stellen vast dat vertrouwen voornamelijk speelt op actorniveau en minder tussen types van actoren op organisatieniveau.

Net zoals vertrouwen kan ook betrokkenheid in gemandateerde netwerken volgens de literatuur problematisch zijn, gezien de kans dat de partners de opgelegde

doelstellingen van het netwerk niet onderschrijven groter is dan in het geval van vrijwillige netwerken. We wezen reeds eerder op de taak van de overheid om de betrokkenheid te stimuleren (zie supra). In deze cases is dit echter nauwelijks het geval. Daarnaast kunnen ook de manager en de voorzitter hier mogelijk een rol in spelen. De belangrijkste verklarende factor voor betrokkenheid in dit onderzoek is echter de mate waarin de lokale actoren zelf overtuigd zijn van de meerwaarde van het netwerk en meer bepaald de mate waarin de opgelegde netwerkdoelstellingen overeenstemmen met de eigen verwachtingen omtrent de potentiële meerwaarde van lokale samenwerking. Hierbij speelt ook de cultuur (in hoeverre staat de organisatie open voor samenwerking) en structuur (en met name de capaciteit om actief te zijn in het lokale netwerk) van de eigen organisatie een rol. We merkten hierbij een duidelijk onderscheid tussen de zelfstandige partners, de publieke actoren en de middenveldorganisaties.

Netwerkevolutie

We sluiten ons aan bij de stelling van Provan en collega's (2011) dat de groei van netwerken zowel beïnvloed wordt door externe contextfactoren als door de opstelling van de organisaties die lid zijn van het netwerk.

De empirische vaststellingen bevestigen in eerste instantie het belang van eerdere relaties en de doorwerking van een verleden van samenwerking of conflict tussen de partners op de verhoudingen binnen het opgelegde netwerk. We stellen vast dat het verleden zowel kan doorwerken op bepaalde aspecten van de netwerkstructuur als op de functionele elementen. Inzake de structuur kan een voorgeschiedenis van samenwerking bijvoorbeeld een effect hebben op het aantal toegevoegde partners dat lid is van het netwerk of kan dit ervoor zorgen dat de verdeling van mandaten binnen het bestuur van het opgelegde netwerk grote gelijkenissen vertoont met de mandaten van het vrijwillige netwerk. Dit kan zich op zijn beurt vertalen in een hogere betrokkenheid en een grotere mate van vertrouwen. De voorgeschiedenis vormt hiermee een belangrijke verklarende factor voor de variatie die we vaststellen in de lokale dynamiek en de prestaties van de verschillende bestudeerde netwerken van hetzelfde type. Een voorgeschiedenis van samenwerking verlaagt immers de transactiekosten van samenwerking in de opstartfase van het opgelegde netwerk, wat ertoe leidt dat de partners zich sneller kunnen focussen op de inhoudelijke werking en het verder uitbouwen van de relaties. Naast het verleden speelt ook de mate van hervormingen en meer bepaald de mate waarin de opgelegde keuzes aansluiten bij de zelf gekozen voorwaarden van het vroegere samenwerkingsverband, een rol.

Naast de opstelling van de partners in het netwerk spelen ook een aantal externe contextfactoren een rol. Het belangrijkste element is in beide cases de schaal van de regio en de aan- of afwezigheid van een grootstad in het gebied. De aanwezigheid van een grootstad blijkt een rem op de ontwikkeling van regionale samenwerking omdat actoren elkaar minder snel vinden dan in regio's waar de verhoudingen meer in evenwicht zijn. Een tweede contextfactor is de aanwezigheid van andere spelers en netwerken in de regio. Andere vormen van samenwerking binnen de regio kunnen de positie van het opgelegde netwerk versterken of afremmen. Enerzijds kunnen zij het verplichte netwerk ondersteunen of legitimiteit verschaffen. Anderzijds zien we dat de betrokkenheid van bepaalde partners in het opgelegde netwerk ook negatief kan beïnvloed worden door de aanwezigheid van andere samenwerkingsverbanden, doordat deze andere kanalen de voorkeur genieten boven het verplichte netwerk, bijvoorbeeld omdat deze ad hoc worden samengesteld afhankelijk van concrete noden en behoeften en/of omdat de slagkracht die ervan uitgaat groter is, waardoor de meerwaarde die erdoor gecreëerd kan worden duidelijker is.

In dit onderzoek wegen de interne verhoudingen tussen de partners evenwel zwaarder door dan de invloed uit de netwerkcontext: in alle bestudeerde cases blijven de prestaties van het netwerk immers beperkt omwille van de beperkte autonome dynamiek tussen de actoren. Onderzoeksvraag 3 gaat dieper in op de netwerkprestaties.

6.2.3 Prestaties van gemandateerde netwerken (RQ 3)

In onderzoeksvraag drie staat de operationalisering van netwerkeffectiviteit in gemandateerde netwerken centraal. Het evalueren van de meerwaarde van netwerken wordt in de literatuur beschouwd als een complexe en uitdagende taak. Een eerste reden hiervoor is het zogenaamde multidimensionale karakter van netwerkeffectiviteit, wat betekent dat netwerken meerdere analyseniveaus kennen waarop prestaties kunnen gemeten en beoordeeld worden (Provan en Milward 2001; Kenis en Provan 2009). In het onderzoek komen we in dit verband tot de vaststelling dat er een spanning kan optreden tussen de verschillende analyseniveaus om netwerkprestaties te beoordelen. In de eerste gevalstudie (samenwerking in de eerstelijnsgezondheidszorg) detecteerden we een spanning tussen de prestaties op netwerkniveau en het cliëntniveau. De partners steunden hun waardering over de meerwaarde van het opgelegde netwerk voornamelijk op de vraag of en hoe de patiënt beter werd door deelname van de organisatie aan het netwerk. De meeste leden verwezen hierbij naar de verplichte opdracht inzake de ondersteuning van de organisatie van het multidisciplinair overleg door het SEL – meteen ook de taak die om deze redenen het meest positief beoordeeld werd. De literatuur duidt echter op

de moeilijkheid om rechtstreekse verbanden vast te stellen tussen realisaties op netwerkniveau en het verbeteren van individuele cliëntsituaties (Popp et.al. 2014). Ook in de gevalstudie RESOC-SERR stelden we een spanning vast tussen het netwerkniveau en het cliëntniveau (e.g. de leden van de vakbonden en werkgeversorganisaties) en bijkomend tussen het netwerkniveau en het organisatieniveau. In dit laatste vroegen de leden zich af welke meerwaarde de deelname aan het netwerk voor de eigen organisatie kon betekenen.

De beoordeling van netwerkeffectiviteit wordt daarnaast bemoeilijkt door de veelheid aan mogelijke maatstaven waarop netwerken kunnen beoordeeld worden. Uitgangspunt is evenwel telkens het bereiken van '*collaborative advantage*' of met andere woorden het creëren van een meerwaarde die geen organisatie afzonderlijk kan realiseren (Huxham en Vangen 2005; Popp et.al. 2015). De literatuur onderstreept het belang om zowel aandacht te hebben voor harde als voor zachte netwerkprestaties (Klijn en Koppenjan 2000; Mandell en Keast 2008). Het onderzoek onderschrijft met name het belang van zachte prestaties voor de beoordeling van de meerwaarde van gemandateerde netwerken. In beide bestudeerde cases is een merendeel van de partners het namelijk niet eens met (een deel van) de opgelegde netwerkdoelstellingen, maar het verplicht samenzitten in een netwerk biedt wel de kans om andere actoren uit de regio te leren kennen, ervaring en kennis uit te wisselen en met name persoonlijke netwerken uit te bouwen – wat op zijn beurt een basis kan vormen voor het ontstaan van spontane samenwerkingsinitiatieven. In deze cases bleek dit echter amper het geval.

Het onderzoek duidt daarnaast op reliëf in de soorten prestaties van het netwerk. We stellen vast dat de prestaties binnen eenzelfde netwerk kunnen variëren naargelang de vereisten die eraan gesteld worden inzake de intensiteit van netwerking (Brown en Keast, 2003). Het merendeel van de opgelegde prestaties van de netwerken in dit onderzoek bevindt zich in de sfeer van de zogenaamde 'eerste C' – coöperatieve netwerken die zich grotendeels beperkten tot het uitwisselen van informatie en een zekere afstemming tussen de partners. Bij dit type prestaties is het gevraagde engagement beperkt en worden er geen voorwaarden gesteld inzake het opgeven van eigen autonomie. Zowel in het SEL als in het RESOC-SERR stellen we vast dat zelfs het bereiken van deze netwerkprestaties niet evident is – hoewel actoren uit de ene regio hier beter in slagen dan in een andere regio. In de onderzochte netwerken worden geen prestaties opgelegd of gerealiseerd die zich bevinden in de zogenaamde 2^e of 3^e C. Dit is enerzijds een gevolg van het mandaat van het lokale netwerk als overlegplatform. Anderzijds stellen we vast dat de partners niet bereid zijn om het netwerk voor de eigen manier van werken of de eigen organisatiedoelstellingen te plaatsen.

Naast de outputs van het netwerk is het ten slotte belangrijk om ook aandacht te hebben voor de manier waarop de outputprestaties tot stand komen (McGuire en Agranoff, 2011). We stellen bijvoorbeeld vast dat de manier waarop het streekpact tot stand gekomen is, in de drie onderzochte RESOC's, verschilt: In RESOC Kempen en RESOC Zuid-West-Vlaanderen is het streekpact veel meer het product van co-creatie tussen de leden dan in RESOC Gent. In het proefschrift hebben we oog voor de procesprestaties via de analyse van lokale dynamiek van netwerken (zie onderzoeksvraag 2).

6.2.4 Lokale netwerken als instrument voor Vlaams beleid (RQ 4)

Hoe gaat de Vlaamse overheid om met door haar opgelegde lokale netwerken en vormen ze een effectief beleidsinstrument om meer geïntegreerde dienstverlening in de eerstelijnsgezondheidszorg (case 1) of socio-economische streekontwikkeling (case 2) te realiseren? In de volgende paragrafen geven we hierover een aantal kritische reflecties. We delen de toelichting op in een beschrijvende en een verklarende component.

Het beantwoorden van deze vraag vereist in eerste instantie een analyse van de instrumenten die worden ingezet om netwerken aan te sturen (e.g. de beschrijvende component). De empirische vaststellingen wijzen bijvoorbeeld op het belang om voldoende stil te staan bij de opgelegde vereisten met betrekking tot de vormgeving van het netwerk (samenstelling, organisatiestructuur, etc.) en de capaciteit van het netwerk in termen van middelen en bevoegdheden om de opgelegde doelstellingen te realiseren. Daarnaast moet de overheid niet enkel bij de opstart van het netwerk (opmaak van het beleidskader) maar ook tijdens de uitvoering haar verantwoordelijkheid opnemen om gemandateerde netwerken te ondersteunen. Ze moet zich hierbij onder andere bewust zijn van de mogelijke weerstand van lokale actoren tegenover de verplichte samenwerking. Het onderzoek toont aan dat het op dit punt op meerdere vlakken schort: de politieke en administratieve overheid lijken soms zelf niet (meer) overtuigd van de meerwaarde van het lokale netwerk, de administratie heeft onvoldoende capaciteit om de netwerken op te volgen en te evalueren en er worden elk jaar minder financiële middelen voorzien om de werking te garanderen.

De empirische analyse toont daarnaast dat de dynamiek in de drie bestudeerde regio's (Gent – Zuid-West-Vlaanderen en Kempen) verschilt. Dit heeft te maken met allerlei factoren, waaronder de schaal van de regio, de graad van verstedelijking en andere socio-economische kenmerken, een historiek van samenwerking of conflict

tussen regionale partners, ... waardoor actoren in de ene regio elkaar sneller vinden dan in een andere. Dit is een belangrijke vaststelling voor lokale gemandateerde netwerken die met een uniform regelgevend kader worden uitgerold in de verschillende regio's in Vlaanderen. Bepaalde regio's kunnen bijvoorbeeld meer nood hebben aan duidelijkere richtlijnen en omkadering als stimulans om actoren te laten samenwerken, terwijl in andere regio's net de dynamiek die in het verleden reeds van onderuit gegroeid is meer kans moet krijgen om zich verder te ontwikkelen. De vooropgestelde herstructurering van de eerstelijnsgezondheidszorg en de recente beslissing van de Vlaamse overheid om het socio-economisch streekbeleid niet langer van bovenaf te organiseren en te uniformiseren, dragen hier mogelijks toe bij. Toekomstig onderzoek kan uitwijzen in welke mate deze hervormingen al dan niet positieve effecten hebben op de lokale samenwerking in deze regio's.

De verklarende component heeft betrekking tot de positie van lokale gemandateerde netwerken in het ruimere politiek - bestuurlijke systeem. De analyse wijst op de relativiteit van een instrumenteel perspectief om centraal – lokale verhoudingen in Vlaanderen te vatten (e.g. de klassieke manier van kijken naar C – L relaties). De case studies wijzen op de samenstelling van de Vlaamse overheid als een dynamisch geheel van krachten, posities en belangen tussen publieke en maatschappelijke actoren. Het onderzoek toont aan dat de sturingskeuzes die op het centrale beleidsniveau gemaakt worden (waaronder ook deze met betrekking tot de gemandateerde lokale netwerken SEL en RESOC-SERR), een afspiegeling vormen van de praktijken en de verhoudingen die zich op dit niveau ontwikkelen.

In de onderzochte beleidsdomeinen blijkt bijvoorbeeld dat bepaalde groepen uit het georganiseerde middenveld sterk kunnen wegen op de beleidsbeslissingen die centraal genomen worden. Daarnaast gaan er ook heel wat impulsen van lokale actoren naar het centrale niveau. Lokale publieke actoren kunnen in Vlaanderen bijvoorbeeld rekenen op een sterke politieke verwevenheid (via duale mandaten, partijpolitieke verwevenheid, ...) en ook private actoren hebben een aantal toegangskanalen tot de centrale overheid uitgebouwd (onder andere via de eerder genoemde middenveldorganisaties, de aanwezigheid op ministeriële kabinetten of via allerhande koepel- en belangenorganisaties). We stelden bovendien vast dat deze rechtstreekse toegangskanalen de voorkeur genieten bovenop een gezamenlijke verdediging van regionale standpunten via het geïnstalleerde lokale netwerk, gezien er een grotere slagkracht aan toegekend wordt en gezien elke actor finaal blijft lobbyen voor de eigen belangen.

6.3 Enkele finale reflecties bij de waarde van het conceptueel model en de methodologische aanpak van het onderzoek

In de laatste paragrafen volgen enkele afsluitende beschouwingen over de waarde van het ontwikkelde conceptueel model en de methodologische aanpak van het onderzoek. We geven ook enkele suggesties voor toekomstig onderzoek.

De toepassing van het conceptueel model in twee gevalstudies bevestigt de analytische waarde ervan voor het bestuderen van lokale gemandateerde netwerken in Vlaanderen. De empirische vaststellingen tonen aan dat elke component (centrale sturing – lokale dynamiek – netwerkprestaties) zijn verklarende waarde heeft en afzonderlijk kan bestudeerd worden. De toegevoegde waarde van het model schuilt echter net in het samenspel tussen de verschillende variabelen. De brede kijk die we in dit proefschrift ontwikkelden, werd bovendien nog niet eerder toegepast in de internationale wetenschappelijke literatuur. De academische netwerkliteratuur besteedt enkel aandacht aan elementen die we in dit proefschrift benoemen als lokale dynamiek (structuur- en proceselementen, eventueel met aandacht voor contextfactoren en zogenaamde startvoorwaarden). De metagovernance literatuur focust dan weer op de instrumentele sturingsrelatie tussen de overheid en netwerken maar past dit niet toe op gemandateerde netwerken of in wisselwerking met lokale dynamiek. Tot slot vinden we in de literatuur geen omvattende conceptuele kaders of empirische toepassingen die de sturingsrelatie tussen een centrale overheid en een lokaal (al dan niet gemandateerd) netwerk benaderen vanuit een breder politiek - institutioneel perspectief, waarbij er aandacht is voor de verwevenheid van macht en belangen tussen publieke en private actoren op het centrale niveau en tussen het centrale en het lokale niveau en de impact hiervan op de netwerkeffectiviteit.

Ondanks de waarde van het structurerende raamwerk blijft het echter een uitdaging om de complexe realiteit te vatten in eenduidige een-op-een relaties (zoals deze analytisch worden voorgesteld in het schema). We trachtten hier in het onderzoek aan tegemoet te komen door het toepassen van een kwalitatieve onderzoeksstrategie. De kwalitatieve strategie laat toe om aandacht te hebben voor het dynamische karakter van relaties tussen actoren (zowel horizontaal als verticaal) en de manier waarop machtsverhoudingen, tegengestelde belangen en de verwevenheid tussen centrale en lokale actoren inwerken op de positie van de centrale overheid en haar relatie met lokale gemandateerde netwerken in Vlaanderen. Ook maakt deze strategie het mogelijk om oog te hebben voor factoren uit de netwerkcontext. Tot slot en niet in het minst laat een kwalitatieve aanpak toe

om een holistisch beeld te scheppen over de verschillende elementen die samen het functioneren van netwerken verklaren. Een kwantitatieve onderzoeksstrategie voor het in kaart brengen van relaties (zoals bijvoorbeeld de Sociale Netwerk Analyse 'SNA') of de statistische analysemethode CQA (Qualitative Comparative Analysis), die op zoek gaat naar combinaties van variabelen die een impact hebben op netwerkeffectiviteit, zouden er naar onze mening niet in geslaagd zijn om al deze (soms verborgen en subtiele) elementen te vatten.

Het kwalitatieve onderzoeksdesign werd gekoppeld aan de Systematische Case Analyse als methode. De SCA biedt een leidraad voor het uitvoeren van case studie onderzoek door de systematische volgorde van stappen die hierin onderscheiden worden. We steunden voornamelijk op het uitvoeren van semi- gestructureerde interviews bij lokale en centrale actoren voor het verzamelen van de data. De interviews bij de lokale respondenten werden aangevuld met een korte survey. Hoewel de vragenlijst onmogelijk de rijkheid aan informatie kon evenaren die uit het interview naar boven kwam, was dit een meerwaarde om de verschillende percepties over een bepaald element op een systematische manier te vatten en te vergelijken. Voornamelijk voor het naast elkaar zetten van de lokale dynamiek tussen de drie subeenheden van eenzelfde gevalstudie, bleek de survey een interessant instrument.

Op empirisch vlak laat deze aanpak ons toe om enkel uitspraken te doen over de types netwerken die we in dit proefschrift onderzocht hebben. Het zou interessant zijn om het model ook toe te passen op andere soorten lokale netwerken in Vlaanderen om zodoende het raamwerk via bijkomend onderzoek verder te testen en te verfijnen. We denken bijvoorbeeld aan opgelegde netwerken met een andere rollencombinatie van de Vlaamse overheid (bijvoorbeeld waar de overheid rechtstreeks in het netwerk betrokken is als actor of manager, zoals in het geval van de Bekkenbesturen) of gemandateerde netwerken waarbij de instrumentele sturingsrelatie anders wordt ingevuld (bijvoorbeeld inzake de opgelegde structuurvoorwaarden m.b.t. de verplichte partners, de organisatievorm, wijze van financiering en opvolging, ...). Daarnaast kan het model naar onze mening ook gebruikt worden om het functioneren van bottom-up netwerken te vatten of netwerken met een andere functionaliteit (bijvoorbeeld beleidsnetwerken) en/of binnen andere beleidsdomeinen. Toekomstig onderzoek kan dan bijvoorbeeld nagaan welke variaties of nuances er in de invulling van de verschillende componenten mogelijks optreden wanneer ze in een andere setting worden toegepast.

Ten tweede kunnen we enkel besluiten formuleren over het functioneren van lokale netwerken binnen de bestuurlijke context van Vlaanderen; namelijk een systeem met een sterke C – L verwevenheid, met een aanzienlijke politieke impact van bepaalde

middenveldorganisaties en met een concentratie van bevoegdheden op het centrale beleidsniveau (e.g. het Napoleontisch systeem). Vanuit een internationaal – vergelijkend perspectief kan de toepassing van het model in andere bestuurlijke systemen boeiende inzichten opleveren, die niet alleen toelaten om de analytische waarde van het model maar ook de academische inzichten uit de literatuur, verder te verfijnen.

Referenties

6, P. (2015), Governance: if governance is everything, maybe it's nothing, in Massay, A. en K. Johnson, *The international handbook of Public Administration and Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Addicott, R. en E. Ferlie, (2006), A Qualitative Evaluation of Public Sector Organizations: Assessing Organizational Performance in Healthcare, in G.A. Boyne, K.J. Meier, L.J. O'Toole en R.M. Walker (eds), *Public Service Performance: Perspectives on Measurement and Management*. Cambridge: Cambridge University Press.

Agranoff, R., (2003), *Leveraging networks: A guide for public managers working across organizations*. Arlington: IBM Endowment for the business of Government

Agranoff, R., (2004), Researching Intergovernmental Relations, in: *Journal of Public Administration, Research and Theory*, Vol. 14 (4), 443-446

Agranoff, R., (2007), *Managing within networks: Adding value to public organizations*. Washington: Georgetown University Press.

Agranoff, R., (2010), Toward an emergent theory of IGR governance at the dawn of the network era, in Ongaro, E., Massey, A., Holzer, M. en E. Wayenberg (eds.), *Governance and Intergovernmental relations in the European Union and the United States*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Agranoff, R. en M. McGuire, (2001), Federalism and the search for models of management, in: *Public Administration Review*, 61, (6), 671-681

Agranoff R. en M. McGuire (2003), Inside the matrix: Integrating the Paradigms of Intergovernmental and Network Management, in: *International Journal of Public Administration*, Vol. 26 (12), 1401-1422

Agranoff, R. en B.A. Radin, (1991), The Comparative Case Study Approach in Public Administration. In: *Research in Public Administration* (ed. James L. Perry). 203-231. London: JAI Press.

Ansell, C. en A.Gash, (2008), Collaborative Governance in Theory and Practice, in: *JPART*, 18: 543-571

Baarda, B., Bakker, E. en M. Jusing (2013), *Basisboek Kwalitatief Onderzoek*. Houten: Noordhoff Uitgevers B.V.

Barrett S en C. Fudge, (1981), *Policy and Action: Essays in the Implementation of Public Policy*. Methuen: London

Bell, S. en A. Hindmoor, (2009), *Rethinking Governance. The Centrality of the State in Modern Society*. New York: Cambridge University Press

Bell, S. en A. Park, (2006), The problematic metagovernance of networks: Water reform in New South Wales. *Journal of Public Policy*, Vol. 26, 63-83

Bouckaert, G., Peters, B. Guy en K. Verhoest, (2010), *The coordination of public sector organizations. Shifting Patterns of Public Management*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Boucké, T., (2015), *Samenspraak op stadsregionaal niveau. Verkennend en inventariserend onderzoek*. Brussel: Kenniscentrum Vlaamse steden.

Boudry, L., Cabus, P., Corijn, E., De Rynck, F., Kesteloot, C. en A. Loeckx (eds.), (2003), *De eeuw van de stad. Witboek Over stadsrepublieken en rastersteden*. Die Keure: Brugge

Brenner, N., (2003), Metropolitan institutional reform and the rescaling of state space in contemporary Western Europe, in: *European Urban and Regional Studies*, Vol. 10 (4), 297 – 324

Brown, K. en R. Keast, (2003), Citizen-Government Engagement: Community Connection Through Networked Arrangements. *Asian Journal of Public Administration* 25(1):pp. 107-132.

Brown, M.M., L.J. O'Toole en J.L. Brudney, (1998), Implementing Information Technology in Government: An Empirical Assessment of the Role of Local Partnerships. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8, 4, 499–525.

Bryson J.M., Crosby, B.C. en M.M. Stone, (2006), the Design and Implementation of Cross-Sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, December 2006, 44-55.

Börzel, T.A., (1998), Organizing Babylon – on the different conceptions of policy networks, in: *Public Administration*, Vol. 76, 253 – 273

Cabus P., De Rynck F., Voets J., Verhetsel A., Ackaert J. en W. Miermans, (2009), *Eindrapport discussieplatform Rasterstad en Stadsregionale Samenwerking. Een sterke stad en een sterke stadsregio. Verslag en aanbevelingen op basis van stadsregionale gesprekken.*

Caplan, K. en D. Jones, (2002), Partnership Indicators. Measuring the effectiveness of multi-sector approaches to service provision, in: BPD water and sanitation cluster (practitioner note series), 1 – 6.

Collier, D. (1993), The Comparative Method, in Ada W. Finifter, ed. (1993), *Political Science: The State of the Discipline II*. Washington, D.C.: American Political Science Association. 105 – 119

Cristofoli, D., Maccio, L. en L. Pedrazzi, (2011), Networks Funded by the Public Sector Can and Should Be Evaluated -Ok, But how? Online te raadplegen via https://www.maxwell.syr.edu/uploadedFiles/conferences/pmrc/Files/Cristofoli_Network%20funded%20by%20the%20public%20sector%20can%20and%20should%20be%20evaluated.%20Ok%20but%20how.pdf

Cristofoli, D., Macciò, L. en L. Pedrazzi, (2015), Structure, mechanisms and managers in successful networks, in: *Public Management Review*, Vol. 17, Iss. 4, 489 – 516

Crosby, B. en J. Bryson, (2005), A leadership framework for cross-sector collaboration. *Public Management Review*, Vol. 7, Issue 2, 177-201

Dahl, R.A., (1961), *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.

De Rynck, F. en B. Verschuere, (2010), *Sterke Besturen in een Sterke Regio. Op weg naar een strategie*. Zuid-West-Vlaanderen: Leiedal.

De Rynck F., Voets, J. en W. Van Dooren, (2010), Het beoordelen van de prestaties van netwerken: aanzet tot een analysekader, in: *Bestuurswetenschappen*, No. 1, 33-55

De Rynck, F., Voets J. en E. Wayenberg (2011), Schalen in België, de kleine staatshervorming, in: *Bestuurskunde*, Vol. 4, 29 - 37

De Rynck, F. en E. Wayenberg, (2010), Local government in Flanders, Brussels and Wallonia: towards more convergence or divergence in Belgium's local government system? In Page E.C. en M. Goldsmith (eds.), *Central and local government relations: a comparative analysis of West European unitary states*. London: Sage.

Devos, C., Mus, M. en P. Humblet (red.), (2011), *De toekomst van het sociaal overleg*. Gent: Academia Press.

Doberstein, C., (2013), Metagovernance of urban governance networks in Canada: in pursuit of legitimacy and accountability, in: *Canadian Public Administration*, Vol. 56, No. 4, 584 – 609

Dowling, B., Powell M. en C. Glendenning, (2004), Conceptualising succesfull partnerships, in: *Health and Social Care in the Community* ,12 (4), 309–317

Drazin, R. en A. H. Van de Ven, (1985), Alternative forms of fit in contingency theory, in: *Administrative Science Quarterly*, Vol. 30 (5), 14–39.

Eyskens, G., (1993), *De memoires*. Tiel: Lannoo.

Fawcett, P. (2011), Metagovernance and the British State. Paper for the Contemporary Challenges of Politics Research Workshop, October 31st 2011, Crowne Plaza Hotel Coogee Beach, Coogee, NSW 2034

Flick, U., (2002), *An introduction to qualitative research*. Thousand Oaks: SAGE.

Gunningham, N., (2009), The new collaborative environmental governance: The localization of regulation, in: *Journal of Law and Society*, Vol. 36, No. 1, 145 - 166

Hasnain-Wynia, R., S. Sofaer, G.J. Bazzoli, (2003), Members' Perceptions of Community Care Network Partnerships' Effectiveness', in: *Medical Care Research and Review*, 60, 4, 40–62.

Heclo, H. (1978), 'Issue networks and the Executive Establishment', In A. King (ed.), *The New American Political System*. Washington: AEI.

Heffren, W., McDonald, A., Casebeer, A . en D. Wallsten, (2003), Mandated intersectoral, interdisciplinary collaboration: Opportunity or oxymoron? In P. Hibbert, (Ed .), *Co-creating Emergent Insight*, 221–227 . Glasgow: Graduate School of Business, University of Strathclyde.

Hesse, J en L. Sharpe, (1991), Local government in international perspective: some comparative observations , in Hesse, J., (ed.) *Local government and urban affairs in international perspective: analyses of twenty Western industrialized countries*. Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft.

Hill, C., (2002), *Network literature review: Conceptualizing and evaluating networks*. Calgary, AB: Southern Alberta Child and Youth Health Network (SACYHN) (unpublished document).

Hooghe, L. en G. Marks, (2001), *Multi-level governance and European integration*. New York: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Hondeghem A. , Van Dooren W. , De Rynck F. , Verschuere B. en S. Op de Beeck , (2013), *Handboek bestuurskunde. Organisatie en werking van het openbaar bestuur*. Brugge: Vanden Broele.

Human S.E. en K. Provan, (2000), Legitimacy building in the evolution of small-firm networks: A comparative study of success and demise, in: *Administrative Science Quarterly* 45:327–65.

Huxham, C. en S. Vangen, (2000), Leadership in the shaping and implementation of collaboration agendas: how things happen in a (not quite) joined-up world, in: *Academy of Management Journal*, Vol. 43, No. 6, 1159 - 1175

Huxham, C. en S. Vangen, (2005), *Managing to Collaborate*. London: Routledge

IDEA Consult, (2001), *Bouwstenen voor een dynamisch en efficiënt subregionaal beleid in Vlaanderen*. Brussel: Idea Consult nv

IDEA Consult, (2011), *Regionale verschillen in arbeidsvraag en arbeidsaanbod*. Online te raadplegen via <http://www.werk.be/onderzoek/onderzoeksprojecten/onderzoeksprojecten-2007-2011/onderzoeksproject-2010-regionale-verschillen-arbeidsvraag-en-arbeidsaanbod-idea-consult>

IDEA Consult, (2014), *Evaluatie Loopbaan- en Diversiteitsplannen, oktober 2014*. Online te raadplegen via <http://www.werk.be/onderzoek/onderzoeksprojecten/onderzoeksprojecten-2012-2015/onderzoeksproject-2014-evaluatie-loopbaan-en-diversiteitsplannen-idea-consult>

Isett, K.R., Mergel, I.A., LeRoux K., Mischen, P.A. en R.K. Rethemeyer, (2011), Networks in public administration scholarship: Understanding where we are and where we need to go, in: *JPART*, 21 (suppl. 1), i157 – i173.

Jessop, B., (1997), Capitalism and its future: Remarks on regulation, government and governance, in: *Review of International Political Economy* 4 (3): 561–81.

Jessop, R., (2003), Governance, governance failure and meta-governance. Policies, governance and innovation for rural areas. International Seminar 21-23 November 2003.

Jessop, R., (2004), Multi-level governance and multi-level meta-governance, in: Bache, I. en M. Flinders, (eds.), *Multi-Level Governance*, Oxford: OUP.

Jessop, B., (2011), Metagovernance, in: Bevir, M. (ed.), *The sage Handbook of governance*. Sage Publications Ltd.: London.

Jochems, M. en R. Joosten, (2009) 'De Gevalsstudie'. [http://www.cs.ru.nl/~tomh/onderwijs/om2%20\(2005\)/om2_files/syllabus/gevalsstudie.pdf](http://www.cs.ru.nl/~tomh/onderwijs/om2%20(2005)/om2_files/syllabus/gevalsstudie.pdf) (deze site wordt beheerd door de Radboud Universiteit, Nijmegen)

Jordan, G. en K. Schubert, (1992), A preliminary ordering of policy network labels, in: *European Journal of Political Research*, 21, 7 – 27

Kalders, P., van Erp, J. en K. Peters, (2004), Overheid in spagaat, in: *Bestuurskunde*, Vol. 13, No. 8, 338 – 346

Kamer van Volksvertegenwoordigers, (2011), Institutioneel akkoord voor de zesde staatshervorming (11 oktober 2011). Online raadpleegbaar via http://www.lachambre.be/kvvcr/pdf_sections/home/NLdirupo.pdf

Keast, R.,(2003), Integrated public services: the role of networked arrangements. Queensland University. PhD

Keast, R., Brown, K. en M. P. Mandell, (2007), Getting the Right Mix: Unpacking Integration Meanings and Strategies, *International Public Management Journal*, Vol. 10 (1), 9 – 34.

Kelly, J., (2006), Central regulation of English local authorities: an example of meta-governance? In: *Public Administration*, Vol. 84 (3), 603-622.

Kenis, P. en K.G. Provan, (2009), Towards an exogenous theory of public network performance, in: *Public Administration*, 87 (3), 440 – 456.

Kenniscentrum Vlaamse Steden, (2015), thematische screening stadsregionale samenwerking. Online raadpleegbaar via <http://www.kenniscentrumvlaamsesteden.be/overhetkenniscentrum/Nieuwsbrief/Documents/2015/thematische%20screeing%20stadsregionale%20samenwerking-%20def.pdf>

Kickert, W.J.M., Klijn, E-H. en J.F.M. Koppenjan (eds.), (1993), *Managing complex networks. Strategies for the public Sector*. London: SAGE Publications.

Klijn, E.H., (1997), Policy networks: an overview. In: *Managing complex networks. Strategies for the public sector*, eds W.J.M. Kickert, E.H. Klijn en J. Koppenjan, 14-34. London: Sage

Klijn, E-H., (2005), Netwerken als perspectief op beleid en uitvoering van beleid. Een overzicht van onderzoek en theorievorming naar netwerken, in: *Beleidswetenschap*, 4, 32-54

Klijn, E-H. en J.F.M. Koppenjan, (2000), Public Management and Policy networks. Foundations of a network approach to governance, in: *Public Management*, Vol. 2, Iss. 2, 135-158

Klijn, E.H. en J.F.M. Koppenjan, (2012), Governance network theory: past, present and future, in: *Policy and Politics*, Vol. 40 (4): 187-206

Koliba, C., Meek, J.W. en A. Zia, (2011), *Governance networks in public administration and public policy*. Boca Raton: CRC Press

Kooiman, J., (1993), *Modern Governance: New government-society interactions*. London: Sage Publications

Koppenjan, J., en E-H. Klijn, (2004). *Managing uncertainties in networks*. London & New York: Routledge.

Koppenjan, J., (2006), Conflict en consensus in beleidsnetwerken: teveel of te weinig? In: *Bestuurswetenschappen*, Vol. 60, nr. 2, 86 – 112

Koppenjan, J.F.M., de Bruijn, J.A. en W.J.J.M. Kickert, (1993), *netwerkmanagement in het openbaar bestuur. Over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken*. VUGA Uitgeverij B.V.: 's-Gravenhage.

Laffin, M., (2009), Central-Local relations in an era of governance: Towards a new research agenda, in: *Local Government Studies*, 35 (1), 21-37

Laffin, M., Mawson, J. en C. Ormston, (2014), Public services in a 'postdemocratic age': an alternative framework to network governance, in: *Environment and Planning C: Government and Policy*, Vol. 34 (4), 762 – 776

Lee, R.M. en L. Esterhuizen, (2000), Computer software and qualitative analysis: trends, issues and resources, in: *International Journal of Social Research Methodology*, 3 (3), 231 - 243

Lemaire, R.H., (2012), The functions of the network executive: A case study of network management, leadership and governance. University of Arizona. PhD.

Lijphart, A., (1971), Comparative politics and comparative method, in: *The American Political Science Review*, Vol. 65, 682-693

Loughlin, J., (2007), Reconfiguring the state: trends in territorial governance in European states, in: *Regional and Federal Studies*, Vol. 17 (4), 385-404

Mandell, M.P. en R. Keast, (2007), Evaluating Network Arrangements. Toward revised performance measures, in: *Public Performance & Management Review*, Vol. 30, No. 4, 574 – 597

Mandell, M.P. en R. Keast, (2008), Evaluating the effectiveness of interorganisational relations through networks. Developing a framework for revised performance measures, in: *Public Management Review*, Vol. 10, Issue 6, 715 – 731

Mandell, M., Keast, R. K. Brown, (2009), 'The importance of a new kind of learning in collaborative networks', paper presented to EGPA 2009 : European Group of Public Administration Conference: the Public Service: service delivery in the information age, Malta, 2-5 September.

Marsh, D., (2008), Understanding British government: Analyzing competing models, in: *British Journal of Politics and International Relations*, Vol. 10, 251 – 268

Marsh, D., Richards, D. en M. Smith, (2003), Unequal Plurality: Towards an Asymmetric Power Model of British Politics, in: *Government and Opposition*, 38, 3, 306-332.

Mastop, H en A. Faludi, (1997), Evaluation of strategic plans: the performance principle, in: *Environment and Planning B: Planning and Design*, Vol. 24, 815 - 832

Mayer, R. C., Davis, J.H. en F. D. Schoorman, (1995), An integrative model of organizational trust, In: *Academy of Management Review*, 20 (3): 709 - 734.

McGuire, M. en C. Silvia, (2009), Does leadership in networks matter? Examining the Effect of Leadership Behaviors on Managers' Perceptions of Network Effectiveness, in: *Public Performance & Management Review*, Vol. 33, No. 1, 34–62.

McGuire, M. en R. Agranoff (2011), The limitations of public management networks, in: *Public Administration*, Vol. 89, No. 2, 265–284

Meier K.J. en L.J. O'Toole, (2001), Managerial Strategies and Behavior in Networks: A Model with Evidence from U.S. Public Education, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*. 11(3): 271-294.

Meier, K.J., en O'Toole, L.J., Jr., (2003), Public management and educational performance: The impact of managerial networking, in: *Public Administration Review*, 63(6), 689–699.

Meuleman, L., (2008), *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets: The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*. Heidelberg: Springer.

Miles, M. en A. Huberman, (1994), *Qualitative data analysis. An expanded sourcebook (second edition)*. Thousand Oaks: SAGE.

Milward, H.B. en K. Provan, (2006), *A Manager's Guide to Choosing and Using Collaborative Networks*. IBM Centre for the Business of Government. 44 p.

Morgan, K., (2004), Sustainable Regions: Governance, Innovation and Scale, in: *European Planning Studies*, Vol. 12 (6), 871 – 889

Mortelmans, D. (2011), *Kwalitatieve analyse met Nvivo*. Leuven: Acco

Mosely, A. en O. James, (2008), Central State Steering of Local Collaboration: Assessing the impact of tools of meta-governance in homelessness services in England, in: *Public Organization Review*, Vol. 8, 117-136

Mossberger, K. en G. Stoker, (2001), The evolution of urban regime theory. The Challenge of Conceptualization, in: *Urban affairs review*, Vol. 36, No. 6, 810-835

Nooteboom, B. (1996). Trust, opportunism and governance: A process and control model, in: *Organization Studies*, 17/6: 985-1010.

OESO-LEED, (2011), Managing accountability and flexibility in labour market policy. Belgium country report. online te raadplegen via http://www.werk.be/sites/default/files/OECD_LEED_working_paper_2011-11.pdf

Ongaro, E., Massey, A., Holzer, M. en E. Wayenberg (eds.), (2010), *Governance and Intergovernmental relations in the European Union and the United States. Theoretical perspectives*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Ongaro, E., Massey, A., Holzer, M. en E. Wayenberg (eds.), (2011), *Policy, Performance and Management in Governance and Intergovernmental Relations. Transatlantic Perspectives*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

O'Toole, L.J., (1997), Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration, in: *Public Administration Review*, Vol. 57 (1), 45 – 52

O'Toole, L.J. (2015), Networks and Networking: The Public Administrative Agendas, in: *Public Administration Review*, Vol. 75 (3), 361 – 371.

Peters, G. en J. Pierre, (2001), Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance, in: *Policy & Politics*, Vol. 29, No. 2, 131 – 135

Peters, G. Pierre J. en S. King, (2005), The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism, in: *The journal of politics*, Vol. 67, No. 4, 1275–1300

Pierre, J. en G. Peters, (2000), *Governance, Politics and the State*. London: Palgrave Macmillan

Pierre, J. en G. Peters, (2005), *Governing Complex Societies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Popp, J., Milward, H., MacKean, G., Casebeer, A. en R. Lindstrom, (2014), *Inter-Organizational Networks: A Review of the literature to inform practice*. IBM Center for the Business of Government. 126 p.

Popp, J.K. en A. Casebeer, (2015), Be careful what you ask for: Things policy-makers should know before mandating networks, in: *Healthcare Management Forum*, Vol. 28(6), 230 – 235

Pross, P. (ed.) (1975) *Pressure Group Behaviour in Canadian Politics*. Toronto: McGraw-Hill Ryerson.

Provan, K.G., Fish, A. en J. Sydow, (2007), Interorganisational networks at the network level: A review of the empirical literature on whole networks, in: *Journal of Management*, Vol. 33, No. 3, 479 – 519

Provan, K., G. en H.B. Milward, (1995), A preliminary theory of interorganisational effectiveness: a comparative study of four community mental health systems, in: *Administrative Science Quarterly*, 40 (1), 1-33.

Provan, K. en J. Sebastian (1998), Networks within Networks: Service Link Overlap, Organizational Cliques, and Network Effectiveness, in: *The Academy of Management Journal*, Vol. 41, No. 4, 453 – 463

Provan, K. G. en H. B. Milward, (2001), Do Networks Really Work? A Framework for Evaluating Public Sector Organisational Networks, in: *Public Administration Review*, 61(4), 414-423.

Provan, K. G., en P. N. Kenis, (2007), Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness, in: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 229-252.

Provan, K.G. en R.H. Lemaire, (2012), Core concepts and key ideas for understanding public sector organisational networks: using research to inform scholarship and practice, in: *Public Administration Review*, Vol. 72, No. 5, 638 – 648

Przeworski, A. en H. Teune, (1970), *The Logic of Comparative Social Inquiry*, Krieger, Malabar (reprint 1982), 74 - 87.

Raab, J., (2012), Building a Configurational Theory of Network Performance. Paper to be presented at Workshop 1: New public governance: complex systems and networks, 8th TAD Transition in Governance, Nijmegen, June 6-9, 2012

Raab, J., Mannak, R. en B. Cambré, (2013), Combining structure, governance, and context: A configurational approach to network effectiveness, in: *JPART*. doi:10.1093/jopart/mut039

Regionaal Sociaaleconomisch Overlegcomité Kempen (2013), *RESOC Kempen Streekpact 2013 – 2018. Kansen creëren Krachten bundelen*. Turnhout: RESOC Kempen, 152 p.

Regionaal Sociaaleconomisch Overlegcomité Zuid-West-Vlaanderen (2013), *Streekpact Zuid-West-Vlaanderen 2013 – 2018. Samen grenzen verleggen*. Kortrijk: RESOC-SERR Zuid-West-Vlaanderen, 166 p.

Regionaal Sociaaleconomisch Overlegcomité Gent en rondom Gent (2014), *Streekpact Gent en rondom Gent 2014 – 2019. Uw streek heeft imPACT!* Gent: RESOC-SERR Gent rondom Gent, 70 p.

Rhodes, R.A.W., (1986), *The National World of Local Government*. London: Allen&Unwin

Rhodes, R.A.W., (1996), The new governance: governing without government, in: *Political Studies*, XLIV, 652 - 667

Rhodes, R.A.W., (1997), *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.

Richards, D. (2008), *New Labour and the Civil Service*. Basingstoke: Palgrave.

Richardson, J.J. en G. Jordan (1979), *Governing under pressure*. Oxford: Basil Blackwell.

Rodriguez, C., Langley, A., Béland, F. en J-L Denis, (2007), Governance, Power and Mandated Collaboration in an Interorganizational Network, in *Administration & Society*, Vol. 39, No 2, 150-193

Sako, M., (1992), *Prices, Quality and Trust: Interfirm Relations in Britain and Japan*. Cambridge University Press, Cambridge.

Salamon, L.M., (ed.) (2002), *The Tools of Government: A Guide to the New Governance*. New York: Oxford University Press

Scharpf, F.W., (1997), *Games real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press.

Schmitter, P.C., (1974), Still the century of corporatism? In: *The Review of Politics*, Vol. 36, No. 1, 85 – 131

Schmitter, P.C. en G. Lehbruch, (1979), *Trends Towards Corporatist Intermediation*. London: Sage

Scott, J., (1991), *Social Network Analysis: A Handbook*. London: Sage

Seawright, J. en J. Gerring, (2008), Case selection techniques in case study research, in: *Political Research Quarterly*, Vol. 61, No. 2, 294 - 308

Skelcher, C. en H. Sullivan, (2008), Theory-driven approaches to analyzing collaborative performance, in: *Public Management Review*, 10:6, 751-771

Stewart, J. (2012), Multiple-case study methods in governance related research, in: *Public Management Review*, Vol. 14, Issue 1, 67-82

Stoker, G. (1998), Governance as Theory: five propositions, in: *International Social Science Journal*, Vol. 50, Iss. 155, 17 – 28

Stone, C.N., (1989), *Regime Politics: Governing Atlanta 1946-1988*. Kansas: Lawrence University Press

Struyven, L. en K. Verhoest, (2005), The problem of agency at organisational and at street level: the case of the Flemish Public Employment Service, in E. Sol & M. Westerveld (eds.), *Contractualism in employment services. A New Form of Welfare State Governance*, Den Haag: Kluwer Law International. p. 325-357

Sullivan, H. en C. Skelcher, (2002), *Working across Boundaries: Collaboration in Public Services*, Basingstoke: Palgrave Macmillan

Sydow, J., (2004), Network Development by Means of Network Evaluation? Explorative Insights from a Case in the Financial Services Industry, in: *Human Relations*, Vol. 57, No.2, 201-220

Sørensen, E., (2006), Metagovernance. The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance, in: *The American Review of Public Administration*, Vol. 36 no. 1, 98-114

Sørensen, E. en J. Torfing, (2007), Theoretical Approaches to Metagovernance, in E. Sørensen and J. Torfing (eds), *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave, 169–182.

Sørensen, E. en J. Torfing (2009), Making governance networks effective and democratic through metagovernance, in: *Public Administration*, Vol. 87, No. 2, 234–258

Temmerman, C., De Rynck F. en J. Voets, (2015a), Opening the black box of metagovernance: The roles of central government in local multilevel networks – the case of the local job centers in Flanders. *International Review of Public Administration*, 20:3, 227-242.

Temmerman, C. De Rynck, F. Wayenberg, E. en J. Voets (2015b), De impact van Vlaamse aansturing op de werking en prestaties van lokale netwerken. Gevalstudie: Samenwerkingsinitiatieven Eerstelijnsgezondheidszorg. SBOV: Leuven

Temmerman, C. De Rynck, F. Wayenberg, E. en J. Voets (2015c), Gevalstudie sociaaleconomische streekontwikkeling. Een onderzoek naar de prestaties van regionale netwerken, de rol van de Vlaamse overheid en de impact van lokale dynamiek. SBOV: Leuven

The Networks Leadership Summit Series. Networks Leadership Summit VII (2013). *If Networks are the answer what is the question: Rethinking networks*. Victoria, BC

Thompson, G., Frances, J., Levacic, R. en J. Mitchell, (1991), *Markets Hierarchies and Networks. The coordination of social life*. London: Sage Publications

Thuesen, A. A., (2013), Experiencing Multi-Level Meta-Governance, in: *Local Government Studies*, Vol. 39, Issue 4, 600 – 623

Tolkki, H., Haveri, A., Airaksinen, J. en E. Valkonen, (2011), Governance in regional development – between regulation and self-regulation, in: *Public Organization Review*, Vol. 11, Issue 4, 313 – 333

Toonen, T., (2010), Multi-level governance and intergovernmental relations: integrating the theoretical perspectives, in Ongaro, E., Massey, A., Holzer, M. en E.

Wayenberg (eds.), *Governance and Intergovernmental relations in the European Union and the United States*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.

Torfinn, J., Peters, G., Pierre, J. en E. Sørensen, (2012), *Interactive governance. Advancing the paradigm*. Oxford; New York, Oxford University press.

Turrini, A., Cristofoli, D., Frosini, F. en G. Nasi, (2010), Networking literature about determinants of network effectiveness, in: *Public Administration*, Vol. 88, 528-550.

Vandeurzen, J. (2015), Reorganisatie van de eerstelijnszorg in Vlaanderen. Situering en veranderingstraject 2015 – 2019. Online raadpleegbaar via <http://www.zorg-en-gezondheid.be/sites/default/files/atoms/files/ELZ%20ConfReorganisatie2017%20Visie%20tekst%2020150527.pdf>

Vangen, S. en C. Huxham, (2003), Enacting Leadership for Collaborative Advantage: Dilemmas of Ideology and Pragmatism in the Activities of Partnership Managers, in: *British Journal of Management*, Vol. 14, S61-S76

Van Gestel, K., Voets, J. en K. Verhoest, (2010), It takes two to tango: The interplay between trust and control in PPPs. Paper presented at IRSPM XIV 2010. Universitat Bern, Switzerland.

Van Hecke, E., (2001), Ontwikkelen van een beleidsinstrument voor het sturen van programmatie, planning en inplanting van gezondheids- en welzijnsvoorzieningen. Leuven: KU Leuven.

Van Ostaaijen, J., (2010), Political Change and Urban Regime Analysis in Dutch Local Government: Rotterdam 1998-2008. Universiteit van Tilburg. Proefschriftonderzoek

Van Raaij, D., (2006), Norms Network Members Use: An Alternative Perspective for Indicating Network Success or Failure, in: *International Public Management Journal*, 9:3, 249-270

Van Royen, P., (2010), Reflecties over het aanbod van de eerstelijnsgezondheidszorg in Vlaanderen, presentatie op de Conferentie Eerstelijnsgezondheidszorg 11 december 2010

Van Thiel, S., (2007), *Bestuurskundig onderzoek. Een methodologische inleiding*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.

Van Waarden, F., (1992), Dimensions and Types of Policy Network Labels, in: *European Journal of Political Research*, Vol. 21, 29 – 52

Verhoest, K., (2002), *Resultaatgericht verzelfstandigen: een analyse vanuit een verruimd principaal – agent perspectief*. Leuven: KU Leuven.

Verschuere, B., (2006), *Autonomy & control in arm's length public agencies: exploring the determinants of policy autonomy*. Leuven: KU Leuven.

Verschuere, B. en K. Verhoest, (2004), *Autonomie, sturing & controle en innovatief gedrag van (verzelfstandigde) overheidsorganisaties: een compilatie van recente onderzoeksresultaten*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.

Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid, (2010), *Meer lijn in de eerstelijnszorg*. Syntheserapport Conferentie Eerstelijnsgezondheidszorg Antwerpen (11 december 2010)

Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB), (2012), *Jaarverslag*. Online raadpleegbaar via <http://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/jaarverslag-vdab>

Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding (VDAB), (2014), *Jaarverslag*. Online raadpleegbaar via <http://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/jaarverslag-vdab>

Vlaamse regering, (1990), *Besluit van 21 december 1990 houdende coördinatie en ondersteuning van de thuisverzorging*

Vlaamse regering, (2004a), *Decreet van 3 maart 2004 betreffende de eerstelijnsgezondheidszorg en de samenwerking tussen de zorgaanbieders*

Vlaamse regering, (2004b), *Memorie van toelichting bij het decreet van 3 maart 2004 betreffende de eerstelijnsgezondheidszorg en de samenwerking tussen de zorgaanbieders*

Vlaamse regering, (2008), *Reguleringsimpactanalyse voor de samenwerkingsinitiatieven eerstelijnsgezondheidszorg*

Vlaamse regering, (2008), *Besluit betreffende de samenwerkingsinitiatieven eerstelijnsgezondheidszorg van 19 december 2008*

Vlaamse regering, (2011), Witboek interne staats hervorming. Online raadpleegbaar via http://binnenland.vlaanderen.be/sites/default/files/Witboek_0.pdf

Vlaamse Regering, (1994), Besluit van 20 juli houdende erkenning en betoelaging van streekplatformen in het kader van het regionaal economisch beleid en het afsluiten van streekcharters.

Vlaamse Regering, (2001), Decreet van 6 juli 2001 houdende de intergemeentelijke samenwerking, Belgisch Staatsblad (BS), ed.2, 31 oktober 2001

Vlaamse Regering, (2004a), Decreet 7 mei betreffende het statuut, de werking, de taken en de bevoegdheden van de erkende regionale samenwerkingsverbanden, de sociaal-economische raden van de regio en de regionale sociaal-economische overlegcomités, *Belgisch Staatsblad (BS)*, 25 augustus 2004

Vlaamse Regering, (2004b), Memorie van toelichting bij het Decreet van 7 mei 2004 betreffende het statuut, de werking, de taken en de bevoegdheden van de erkende regionale samenwerkingsverbanden, de sociaaleconomische raden van de regio en de regionale sociaaleconomische overlegcomités

Vlaamse Regering, (2004c), Decreet van 7 mei 2004 tot oprichting van het publiekrechtelijk vormgegeven extern verzelfstandigd agentschap "Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding".

Vlaamse Regering, (2006) Besluit van 6 oktober tot wijziging van het besluit van de Vlaamse Regering van 22 oktober 2004 betreffende de erkenning en subsidiëring van regionale samenwerkingsverbanden.

Vlaamse Regering, (2013), Besluit van 19 juni 2013 van de Vlaamse Regering tot vaststelling van de criteria, de voorwaarden en de nadere regels voor het verlenen van subsidies ter ondersteuning en uitvoering van het loopbaan- en diversiteitsbeleid.

Vlaamse Regering (2014), *Regeerakkoord Vlaamse Regering 2014-2019*. Brussel: Vlaamse Regering. 167 p.

Vlaamse Regering, (2015a), Naar een versterkt streekbeleid en (boven)lokaal werkgelegenheidsbeleid (conceptnota). 9p.

Vlaamse Regering, (2015b), "Focus op talent en competenties als sleutel naar een hogere werkzaamheidsgraad in het kader van Evenredige Arbeidsdeelname". 17p.

Voets, J., (2008), *Intergovernmental relations in multi-level arrangements: collaborative public management in Flanders*. Leuven: KUL

Voets, J., Van Dooren, W. en F. De Rynck, (2008), A Framework for Assessing the Performance of Policy Networks, in: *Public Management Review*, 10:6, 773 — 790

Wayenberg, E., (2004), *Vernieuwingen in de Vlaamse centrale-lokale verhoudingen: op weg naar partnerschap? Een kwalitatieve studie van de totstandkoming en uitvoering van het sociaal impulsbeleid*. Leuven: KUL

Wayenberg, E., De Rynck, F. en J. Voets, (2007), *Interbestuurlijke samenwerking in Vlaanderen: een exploratieve studie van een aparte bestuurlijke wereld. Vaststellingen, besluiten en aanbevelingen*. Leuven: SBOV.

Werkgelegenheid en Sociale Economie, (2010a), “Waarheen met het socio-economisch streekontwikkelingsbeleid en de ERSV –RESOC – SERR’s?”, Nota 7 oktober 2010, verkregen via Haesendonckx Marc, departement WSE.

Werkgelegenheid en Sociale Economie, (2010b), “Het socio-economische streekontwikkelingsbeleid via RESOC en SERR en de financiering van hun ondersteuningsstructuren de ERSV’s”, Nota 5 oktober 2010, verkregen via Haesendonckx Marc, departement WSE.

Werkgelegenheid en Sociale Economie, (2013), *Jaarrapport Inspectie Werk en Sociale Economie 2012*, juni 2013, Brussel: Dirk Vanderpoorten, Secretaris-Generaal Departement WSE, 74 p.

Wheeler, S. (2002), The New Regionalism. Key Characteristics of an Emergent Movement, in: *APA Journal*, Vol. 68 (3), 267 - 278

Wolf, K.D., (2003), Some normative considerations on the potential and limits of voluntary self-regulation. Paper presented at the workshop 'Taking Stock: Potential and limits of self-regulation - private actors in theory and practice', University of Zürich, 10 October 2003

Whitehead, M., (2003), ‘In the shadow of hierarchy’: Meta-governance, policy reform and urban regeneration in the West Midlands, in: *Area*, Vol. 35, No. 1, 6-14

Yin, R., (1994), *Case Study Research: Design and Methods*. [Applied Social Research Methods Series]. Thousand Oaks: SAGE.

Yin, R., (2013), *Case Study Research: Design and Methods*. [Applied Social Research Methods]. London: SAGE

Zaheer, A., B. McEvily, en V. Perrone, (1998), Does trust matter? Exploring the effects of interorganizational and interpersonal trust on performance, in: *Organization Science. A Journal of the Institute of Management Sciences*, Vol. 9 (2): 123-142.

Lijst van tabellen en figuren

Lijst van tabellen

Tabel 1 - Typologie van soorten netwerkonderzoek (Provan, Fish en Sydow 2007: 483)	20
Tabel 2 - Lacunes in netwerkonderzoek (Provan en Lemaire, 2012: 646)	21
Tabel 3 - Classificatie van managementrollen (naar Agranoff en McGuire 2001; Klijn: 2005)	38
Tabel 4 - Operationalisering van lokale netwerkdynamiek in het proefschrift	45
Tabel 5 - Types netwerken naargelang integratie tussen netwerkleden (Mandell et.al. 2009: 14)	52
Tabel 6- Drie ideaaltypische sturingsmodellen naast elkaar gezet (naar Bouckaert et.al. 2010; Koppenjan et.al. 1993)	58
Tabel 7 - Instrumenten per sturingsmodel (Bouckaert et.al. 2010)	58
Tabel 8 - Vier metagovernance rollen (naar Sørensen 2006; Thuesen 2013)	60
Tabel 9 - Bijdrage van metasturing tot de doelmatigheid en de democratische kwaliteit van zelfsturende netwerken (naar Sørensen en Torfing 2009: 248)	63
Tabel 10 - Zes kernfuncties in de metasturing van netwerken (naar Bell en Hindmoor, 2009)	65
Tabel 11- Typologie van relaties tussen overheid en maatschappij (naar Pierre en Peters, 2005: 11-12)	71
Tabel 12 - Het verdeelde machtsmodel versus het asymmetrische machtsmodel (naar Marsh, 2008: 255)	72
Tabel 13 - Kenmerken van een gevalstudie (Jochems en Joosten, 2009: 2)	81
Tabel 14 - Stappen in Systematische Case Analyse	85
Tabel 15 - Overzicht van de geselecteerde gevalstudies en subeenheden	87
Tabel 16 - Opdrachten van het SEL zoals bepaald in het uitvoeringsbesluit	105
Tabel 17 - Overzicht te verdelen mandaten in de bestuursorganen per SEL (situatie 2012)	107
Tabel 18 - Overzicht aantal personeelsleden per SEL (2012)	108
Tabel 19 - Overzicht subsidies SEL Zorgregio Gent werkingsjaar 2010 – 2012	109
Tabel 20 - Overzicht subsidies SEL Kempen werkingsjaar 2010 – 2012	109
Tabel 21 - Overzicht subsidies SEL Zuid-West-Vlaanderen werkingsjaar 2010 – 2012	110

Tabel 22 - Het analysekader van Bell en Hindmoor toegepast op het lokale netwerk SEL.....	124
Tabel 23 - Vergelijking van de regelgevende voorwaarden van SIT en SEL	126
Tabel 24 - Deel SEL's binnen SEL Gent	135
Tabel 25 - Impact van de opgelegde schaal op de lokale verhoudingen in SEL Gent, SEL Kempen en SEL Zuid-West-Vlaanderen	137
Tabel 26 - Koppeling tussen managementrollen en formele taakomschrijving van de SEL-coördinatoren	149
Tabel 27 - Adviesopdrachten SERR en RESOC (2014)	185
Tabel 28 - Maximale betoelaging ERSV's voor het werkingsjaar 2013 (Departement WSE, 2013).....	187
Tabel 29 - Basiskennmerken van de regio Gent, Kempen en Zuid-West-Vlaanderen in functie van de RESOC-SERR analyse	188
Tabel 30 - Overzicht personeel en samenstelling RESOC-SERR Gent, Kempen en Zuid-West-Vlaanderen (Toestand op 31/12/2014).....	188
Tabel 31 - Zes kernelementen in de aansturing van netwerken afgezet tegenover het optreden van de Vlaamse overheid m.b.t. RESOC-SERR	203
Tabel 32 - Procesmanagement in het RESOC	218
Tabel 33 - Vergelijking van inhoudelijke klemtonen van de streekpacten 2014 – 2019 van RESOC Gent, RESOC Kempen en RESOC Zuid-West-Vlaanderen.....	236
Tabel 34 - Stellingen van de lokale sociale partners over de waarde van het JOP advies van de VDAB	243
Tabel 35 - Regionale prioriteiten en quota voor de uitvoeringsopdracht EAD per convenant (2013 – 2015)	247
Tabel 36 - Overzicht van de opgelegde bepalingen in SEL en RESOC-SERR.....	256
Tabel 37 - Vergelijking van lokale vrijheidsgraden tussen SEL en RESOC-SERR.....	261
Tabel 38 - Historiek van samenwerking of conflict tussen de partners in Gent, Kempen en Zuid-West-Vlaanderen vergeleken	276
Tabel 39 - Schaalveranderingen van het bottom-up netwerk en het opgelegde netwerk in de drie regio's	279

Lijst van figuren

Figuur 1 - Eigen schematische voorstelling van lokale gemandateerde netwerken binnen centraal – lokale relaties.....	24
Figuur 2 - Model van netwerkeffectiviteit van Provan en Milward (1995: 24).....	32

Figuur 3 - Coördinatiestructuur in netwerken (Provan en Milward 2001: 23)	33
Figuur 4 - Model voor het verklaren van netwerkeffectiviteit (Turrini et.al. 2010: 546)	35
Figuur 5 - Het collaborative governance model van Ansell en Gash (2008: 550)	40
Figuur 6- Drie dimensies van netwerkeffectiviteit (Provan en Milward, 2001: 421)	47
Figuur 7- Schematische voorstelling van metagovernance stromingen (Meuleman, 2008: 73).....	56
Figuur 8 - Patronen van metagovernance van lokale netwerken (Doberstein, 2013: 602).....	68
Figuur 9 - Het ontwikkelde model voor de analyse van gemandateerde lokale netwerken in Vlaanderen	77
Figuur 10- Visuele voorstelling van de onderzoeksopzet	83
Figuur 11 - Visuele voorstelling van de niveaus in de data-analyse	92
Figuur 12 - Schematische voorstelling van centraal – lokale relaties in de SEL case ..	122
Figuur 13 - Schematische voorstelling van de institutionele organisatie van het socio- economisch streekbeleid.....	182
Figuur 14 - Schematische voorstelling van de verwevenheid tussen actoren op het centrale beleidsniveau in beide gevalstudies	264
Figuur 15 - Schematische voorstelling van lokale gemandateerde netwerken in C – L relaties	271

Lijst van grafieken

Grafiek 1 - Antwoorden op stelling 15 (versterken positie SEL door staatshervorming)	113
Grafiek 2 - Antwoordenverdeling op stelling 6 (te weinig persoonlijke contacten tussen mijn SEL en het agentschap Zorg en Gezondheid).....	118
Grafiek 3 - Antwoorden op stelling 7 (overleg tussen SEL en minister is een praatbarak)	119
Grafiek 4 - Antwoorden op stelling 5 (controle jaarverslag als formaliteit)	128
Grafiek 5 - Antwoorden op stelling 2 (voldoende subsidies voor het SEL)	129
Grafiek 6 - Antwoorden op stelling 10 (huisarts als (onder)voorzitter van het SEL) ..	132
Grafiek 7 - Antwoorden op stelling 4 (enten werkingsgebied SEL op de regionale stad)	137
Grafiek 8 - Antwoorden op stelling 1 (mogelijkheid tot afstemming van de werking op lokale noden via oprichting deel-SEL's)	138

Grafiek 9 - Antwoorden op stelling 3 (wijziging Vlaamse financiering bij SEL van output naar input)	140
Grafiek 10 - Antwoorden op stelling 12 (de overheid moet vaste tarieven inbouwen voor het MDO)	158
Grafiek 11 - Antwoorden op stelling 13 (gekleurde belangentegenstellingen in het netwerk).....	161
Grafiek 12 - Antwoordenverdeling op stelling 14 (open omschrijving opgelegde taken leidt tot onduidelijkheid en tegengestelde visies binnen mijn SEL)	164
Grafiek 13 - Antwoorden op stelling 9 (te weinig personeel voor de uitvoering van de opgelegde taken)	165
Grafiek 14 - Antwoorden op stelling 12 (samenwerking RESOC-SERR en lokale VDAB)	194
Grafiek 15 - Antwoordenverdeling stelling 7 (VDAB is onvoldoende flexibel voor het uitbouwen van een regionaal tewerkstellingsbeleid).....	196
Grafiek 16 - Antwoordenverdeling op stelling 15 (afname engagement voor de RESOC-SERR werking door de Vlaamse overheid)	207
Grafiek 17 - Antwoordenverdeling op stelling 13 (de Vlaamse overheid voorziet onvoldoende financiële middelen)	208
Grafiek 18 - Antwoordenverdeling stelling 2 (dominante invloed van de stad)	226
Grafiek 19 - Antwoordenverdeling op stelling 5 (gekleurde belangentegenstellingen verhinderen een gedeelde visievorming in het RESOC)	228
Grafiek 20 - Antwoordenverdeling op stelling 6 ('negatief effect van belangentegenstellingen tussen WG en WN-organisaties')	229
Grafiek 21 - Gedragenheid van het huidige streekpact (Stelling 1)	235
Grafiek 22 - Antwoordenverdeling op stelling 4 (RESOC als overbodige intermediaire structuur)	239
Grafiek 23- Antwoordenverdeling op stelling 8 (Advies JOP als formaliteit).....	244

Lijst van kaarten

Kaart 1 - Samenwerkingsinitiatieven voor Thuisverzorging (01/01/2009)	100
Kaart 2 - Samenwerkingsinitiatieven Eerstelijnsgezondheidszorg (SEL)	104
Kaart 3 - Overzicht van de Sociale Tewerkstellingsdiensten van de VDAB	177
Kaart 4 - RESOC gebieden in Vlaanderen	179
Kaart 5 - Arrondissement Gent, RESOC Gent rondom Gent en Zorgregio Gent	280

Kaart 6 - Arrondissement Turnhout (SIT en Streekplatform), RESOC Kempen en Zorgregio Turnhout.....	280
Kaart 7 - Streekplatform Kortrijk, RESOC Zuid-West-Vlaanderen en Zorgregio Kortrijk	281

Bijlagen

Overzicht van de bijlagen

Bijlage 1: Topiclijst gevalstudie RESOC – SERR

Bijlage 2: Overzicht respondenten gevalstudie SEL en gevalstudie RESOC – SERR

Bijlage 3: Operationalisering van theoretische concepten in stellingen (versie SEL)

Bijlage 4: Vragenlijst gevalstudie SEL

Bijlage 5: Vragenlijst gevalstudie RESOC – SERR

Bijlage 6: Codeboom

Bijlage 1: Topiclijst gevalstudie RESOC – SERR

Naam geïnterviewde	
Organisatie	
Datum interview	
Tijdsduur interview	
Code respondent	

*INLEIDING**KENMERKEN PERSOON**HISTORIEK*

- Overgang van STC/Streekplatform naar RESOC/SERR
- Doorwerking historiek op functioneren vandaag?

RESOC*PRESTATIES*

- Meerwaarde RESOC open
- Waarde streekpact: opmaak – inhoud - uitvoering
- Evaluatie oud vs. nieuw streekpact
- Kracht/ betekenis van het streekpact
- Waarde decretale opdrachten overleg en advies
- Eigen prestaties t.g.v. lokale dynamiek

LOKALE DYNAMIEK

- Rol coördinator/ medewerkers
- Rol voorzitter
- Vertrouwen
- Verhoudingen tussen de partners in termen van hulpbronnen
- Historiek en netwerkevolutie
- Impact netwerkstructuur

CENTRALE STURING EN BEÏNVLOEDING

- Analyse rollen en instrumenten: regelgeving, financiering, controle, ...
- Institutionele en politieke context

NETWERKOMGEVING

SERR _____

PRESTATIES

- Meerwaarde SERR open
- Waarde adviesopdrachten
 - o JOP VDAB
- Sociaal overleg op regionaal niveau
- Uitvoeringsopdracht EAD
- Eigen prestaties t.g.v. lokale dynamiek

LOKALE DYNAMIEK (deels overlap met RESOC)

- Verhoudingen tussen partners
- Historiek en netwerkevolutie

CENTRALE STURING EN BEÏNVLOEDING

- Aansturing door departement WSE: rollen en instrumenten
- Positie VDAB
- Institutionele context

NETWERKOMGEVING

ALGEMEEN

- Rol SERR in lokaal arbeidsmarktbeleid?
- Verhouding SERR tegenover andere kanalen?

AFRONDEND

- Afsluitende opmerkingen

Bijlage 2: Overzicht respondenten gevalstudie SEL

Case 1 – Samenwerkingsinitiatieven Eerstelijnsgezondheidszorg

Gent

	Naam	Functie	Datum
1	Steven Van de Velde	OCMW Nazareth – Secretaris	15/05/2013
2	Hilde Roosen	Bond Moyson Oost-Vlaanderen - DMW	15/05/2013
3	Wim Meganck	CM Midden-Vlaanderen	16/05/2013
4	Marc De Jaeger	Huisarts	17/05/2013
5	Caroline Deprez	Familiehulp vzw – Directeur Zorgregio Gent	23/05/2013
6	Christa Vandercruyssen	Solidariteit voor het Gezin - dienst thuisverpleging	24/05/2013
7	Filip Van Houte	SEL Gent - Coördinator	30/05/2013
8	Patrick Verdonck	Huisarts	31/05/2013

Kempen

	Naam	Functie	Datum
9	Veerle Vansand	SEL Kempen - Coördinator	21/06/2013
10	Wies Cleenders	CM regio Mechelen-Turnhout - DMW	21/06/2013
11	Leo Van den Bogerd	Familiehulp vzw – directeur Zorgregio Herentals	24/06/2013
12	Dominique Buytaert	Onafhankelijk Ziekenfonds - DMW	24/06/2013
13	Fritz Van Clemen	WZC St. Barbara - Directeur	25/06/2013
14	Jean Delespaul	Huisarts	25/06/2013
15	Eric Nysmans	Welzijnszorg Kempen - Directeur	10/07/2013
16	Elke Verlinden	OCMW Herenthout - Secretaris	10/07/2013

Zuid-West-Vlaanderen

	Naam	Functie	Datum
17	Julie Descamps	SEL Zuid-West-Vlaanderen - Coördinator	02/10/2013
18	Filip D'Haene	OCMW Kortrijk – Diensthoofd ouderen- en thuiszorg	02/10/2013
19	Jurgen Wastyn	OCMW Menen - Coördinator ouderenzorg en vrijwilligerswerking	02/10/2013

20	Ulrike Hanoulle	Bond Moyson - DMW	03/10/2014
21	Manu Declercq	WZC De Pottelberg - Directeur	03/10/2013
22	Jurgen Duyck	CM Zuid-West-Vlaanderen - Directeur Welzijn	07/10/2013
23	Tine Vandewalle	Onafhankelijk Ziekenfonds -	07/10/2013
24	Bart Bossuyt	Huisarts	10/10/2013
25	Delphine Simoens	Familiehulp vzw – Zorgregiodirecteur Kortrijk	24/10/2013
26	Carine Claeys	Wit-Gele Kruis – Afdelingsverantwoordelijke Kortrijk	31/10/2013

Vlaamse overheid

	Naam	Functie	Datum
27	Danielle Massant	Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid Team Eerstelijns en Thuiszorg - Beleidsmedewerker	07/11/2012
28	Danielle Massant	Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid Team Eerstelijns en Thuiszorg - Beleidsmedewerker	19/12/2012
29	Danielle Massant	Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid Team Eerstelijns en Thuiszorg - Beleidsmedewerker	13/01/2014
30	Dirk Dewolf	Vlaams Agentschap Zorg en Gezondheid – Administrateur - generaal	13/01/2014

Case 2 – RESOC-SERR

Gent

	Naam	Functie	Datum
31	André Raemdonck	RESOC-SERR Gent Rondon Gent - Coördinator	01/10/2014
32	Wim Geirnaerdt	UNIZO Gent-Meetjesland - Regiodirecteur	10/10/2014
33	Ewald Serraes	ACLVB regio Gent - Zonesecretaris	10/10/2014
34	Katrien Neyt	ABVV Oost-Vlaanderen - Gewestelijk secretaris	13/10/2014
35	Stefan Derluyn	VOKA Gent - Regiodirecteur	15/10/2014
36	Rudy Coddens/ Eddy vande Walle	OCMW Gent - voorzitter & Schepen van seniorenbeleid, werk en armoedebestrijding / Kabinetsmedewerker schepen Coddens	15/10/2014
37	Evi Wuytack	Gemeente Wachtebeke - Schepen vrije tijd	17/10/2014
38	Peter De Ridder	ACV Gent – Eeklo - Voormalig adjunct-secretaris	22/01/2015

Kempen

	Naam	Functie	Datum
39	Dominique Van Dijck	RESOC-SERR Kempen - Coördinator	19/11/2014
40	Mon Verrijdt	ACW Kempen - Stafmedewerker	26/11/2014
41	Michel Meeus	Provincie Antwerpen – provincieraadslid provincie Antwerpen	26/11/2014
42	Jan Hendrickx	VOKA Kempen - Algemeen directeur	26/11/2014
43	Kristof Thijssens	UNIZO Provincie Antwerpen - Directeur belangenbehartiging	28/11/2014
44	Kris Vreys	IOK - Directeur	08/12/2014
45	Joeri Hens	ABVV Mechelen en Kempen - Gewestelijk secretaris	08/12/2014

Zuid-West-Vlaanderen

	Naam	Functie	Datum
46	Stefaan Verhamme	RESOC-SERR Zuid-West-Vlaanderen - Coördinator	12/11/2014
47	Jan Seynhaeve	Gemeente Wevelgem – Burgemeester (voorzitter RESOC)	15/12/2014
48	Jacques Laverge	VOKA Zuid-West-Vlaanderen - Voormalig medewerker	15/12/2014
49	Filip Van Haverbeke	Intercommunale Leiedal - Directeur	15/12/2014
50	Luc Deseyn	ACV Zuid-West-Vlaanderen - Verbondssecretaris	16/12/2014
51	Veerle de Mey	VOKA Zuid-West-Vlaanderen - Regioverantwoordelijke Kortrijk-leper	16/12/2014
52	Jean De Bethune	Provincie West-Vlaanderen - Gedeputeerde	19/12/2014
53	Franky Roels	ABVV West-Vlaanderen - Diensthoofd IPW	06/01/2015

Vlaamse overheid

	Naam	Functie	Datum
54	Marc Haesendonckx	Departement Werk en Sociale Economie - Beleidsondersteuner	08/09/2014 (telefonisch interview)
55	Marc Haesendonckx / Michiel Van de	Departement WSE - Beleidsondersteuner lokaal werkgelegenheidsbeleid en interregionale	13/02/2015

	Voorde	mobiliteit / Teamhoofd diversiteit afdeling Sociale Economie en Duurzaam Ondernemen	
56	Koen Vermoesen	Agentschap Ondernemen - Diensthoofd	06/02/2015
57	Yoeri Vanhullubusch	VDAB - Regiomanager Gent-Zelzate	09/03/2015
58	Fons Leroy	VDAB - Gedelegeerd bestuurder	23/03/2015
59	Erik Bouckaert	VDAB – Regiomanager Kortrijk	03/03/2016
60	Tony Claesen	VDAB – regiomanager Turnhout	08/03/2016

Afsluitende interviews

	Naam	Functie	Datum
61/ 62	Tonnie Steeman / Stefaan Voet	CM Mechelen – Turnhout - Algemeen directeur / Directeur Zorg	16/02/2016
63	Jurgen Duyck	CM Zuid-West-Vlaanderen – Directeur Welzijn	11/03/2016
64	Paul De Bruyckere	CM Midden-Vlaanderen – Directeur Zorg en Zorginnovatie	15/03/2016

Bijlage 3: Operationalisering van theoretische concepten in stellingen (versie SEL)

Bouwsteen in het analytisch model	Concept	Variabele	Stelling (gevalstudie SEL)
Centrale sturing en beïnvloeding	Technisch – instrumenteel kader (Bell en Hindmoor, 2009)	Regulering	<i>Het enten van het werkingsgebied op de regionale stad (15 polen) in plaats van de lokale stad (60 polen) is voor mijn SEL een goede keuze geweest (stelling 4)</i> <i>De regelgeving moet vaste tarieven opleggen voor de financiering van het MDO (stelling 12)</i> <i>De open omschrijving van de 12 decretaal bepaalde taken zorgt voor onduidelijkheden en tegengestelde visies m.b.t. de invulling ervan (stelling 14)</i>
		Effectiviteit	<i>De jaarlijkse controle van de outputprestaties via het jaarverslag is een formaliteit (stelling 5)</i> <i>Het meten van het jaarlijks aantal MDO's is een goede outputindicator voor de werking van mijn SEL (stelling 8)</i>
		Financiering	<i>De Vlaamse overheid geeft mijn SEL voldoende subsidies om de opgelegde taken uit te voeren (stelling 2)</i> <i>Het wijzigen van het financieringssysteem o.b.v. het aantal gerealiseerde zorgplannen (bij SIT) naar financiering o.b.v. het aantal inwoners (bij SEL) is een goede zaak (stelling 3)</i>
		Verantwoording	<i>Het jaarlijks overleg tussen de SEL en de minister is een praatbarak (stelling 7)</i>
		Democratisch gehalte	<i>Ik vind het goed dat de Vlaamse overheid verplicht om een huisarts als voorzitter of ondervoorzitter van het SEL te maken (stelling 10)</i>
		Legitimiteit	<i>Ik vind dat er te weinig persoonlijke contacten zijn tussen mijn SEL en ambtenaren van het Agentschap Zorg en Gezondheid (stelling 6)</i>
	Sturingsrollen	Ontwerper	<i>De mogelijkheid tot oprichting van deel-SEL 's geeft mijn SEL genoeg vrijheid om de</i>

	(Sorensen en Torfing, 2009)		<p><i>werking af te stemmen op lokale noden en behoeften (stelling 1)</i></p> <p><i>Het enten van het werkingsgebied op de regionale stad (15 polen) in plaats van de lokale stad (60 polen) is voor mijn SEL een goede keuze geweest (stelling 4)</i></p> <p><i>Ik vind het goed dat de Vlaamse overheid verplicht om een huisarts als voorzitter of ondervoorzitter van het SEL te maken (stelling 10)</i></p> <p><i>De regelgeving moet vaste tarieven opleggen voor de financiering van het MDO (stelling 12)</i></p>
		Kadersteller	<p><i>Het wijzigen van het financieringssysteem o.b.v. het aantal gerealiseerde zorgplannen (bij SIT) naar financiering o.b.v. het aantal inwoners (bij SEL) is een goede zaak (stelling 3)</i></p> <p><i>De jaarlijkse controle van de outputprestaties via het jaarverslag is een formaliteit (stelling 5)</i></p> <p><i>Het jaarlijks overleg tussen de SEL en de minister is een praatbarak (stelling 7)</i></p> <p><i>Het meten van het jaarlijks aantal MDO's is een goede outputindicator voor de werking van mijn SEL (stelling 8)</i></p> <p><i>De open omschrijving van de 12 decretaal bepaalde taken zorgt voor onduidelijkheden en tegengestelde visies m.b.t. de invulling ervan (stelling 14)</i></p>
		Manager	
		Actor	
	Politiek – institutioneel kader		<p><i>Ik vind dat de Vlaamse overheid in haar beleidskeuzes optimaal rekening houdt met de stem van het werkveld (stelling 11)</i></p> <p><i>Afgaande op de huidige evoluties zal de komende staatshervorming de positie van mijn SEL in het zorglandschap versterken (stelling 15)</i></p>
Lokale dynamiek	Netwerk structuur	Organisatievorm	<p><i>De mogelijkheid tot oprichting van deel-SEL 's geeft mijn SEL genoeg vrijheid om de werking af te stemmen op lokale noden en behoeften (stelling 1)</i></p>

			<i>Mijn SEL beschikt over te weinig personeel om alle opgelegde taken uit te voeren (stelling 9)</i>
		Lidmaatschap	<i>Ik vind het goed dat de Vlaamse overheid verplicht om een huisarts als voorzitter of ondervoorzitter van het SEL te maken (stelling 10)</i>
	Netwerk processen	Management	<i>Mijn SEL beschikt over te weinig personeel om alle opgelegde taken uit te voeren (stelling 9)</i>
		Leiderschap	<i>Ik vind het goed dat de Vlaamse overheid verplicht om een huisarts als voorzitter of ondervoorzitter van het SEL te maken (stelling 10)</i>
		Betrokkenheid	<i>De werking van mijn SEL wordt bemoeilijkt door gekleurde belangentegenstellingen tussen de lokale partners (stelling 13)</i>
		Vertrouwen	<i>De open omschrijving van de 12 decretaal bepaalde taken zorgt voor onduidelijkheden en tegengestelde visies m.b.t. de invulling ervan (stelling 14)</i>
	Macht	<i>De werking van mijn SEL wordt bemoeilijkt door gekleurde belangentegenstellingen tussen de lokale partners (stelling 13)</i>	
Historiek		<i>Het wijzigen van het financieringssysteem o.b.v. het aantal gerealiseerde zorgplannen (bij SIT) naar financiering o.b.v. het aantal inwoners (bij SEL) is een goede zaak (stelling 3) De werking van mijn SEL wordt bemoeilijkt door gekleurde belangentegenstellingen tussen de lokale partners (stelling 13)</i>	
Prestaties op netwerkniveau	Harde prestaties	Outputprestaties	<i>De open omschrijving van de 12 decretaal bepaalde taken zorgt voor onduidelijkheden en tegengestelde visies m.b.t. de invulling ervan (stelling 14)</i>
	Zachte prestaties	Resultaten van het proces	<i>De werking van mijn SEL wordt bemoeilijkt door gekleurde belangentegenstellingen tussen de lokale partners (stelling 13)</i>

Bijlage 4: Vragenlijst gevalstudie SEL

		<i>Helemaal niet akkoord</i>	<i>Niet akkoord</i>	<i>Akkoord</i>	<i>Helemaal akkoord</i>	<i>Geen mening/ n.v.t.</i>
1	De mogelijkheid tot oprichting van deel-SEL 's geeft mijn SEL genoeg vrijheid om de werking af te stemmen op lokale noden en behoeften					
2	De Vlaamse overheid geeft mijn SEL voldoende subsidies om de opgelegde taken uit te voeren					
3	Het wijzigen van het financieringssysteem o.b.v. het aantal gerealiseerde zorgplannen (bij SIT) naar financiering o.b.v. het aantal inwoners (bij SEL) is een goede zaak					
4	Het enten van het werkingsgebied op de regionale stad (15 polen) in plaats van de lokale stad (60 polen) is voor mijn SEL een goede keuze geweest					
5	De jaarlijkse controle van de outputprestaties via het jaarverslag is een formaliteit					
6	Ik vind dat er te weinig persoonlijke contacten zijn tussen mijn SEL en ambtenaren van het agentschap Zorg en Gezondheid					
7	Het jaarlijks overleg tussen de SEL en de minister is een praatbarak					

8	Het meten van het jaarlijks aantal MDO's is een goede outputindicator voor de werking van mijn SEL					
9	Mijn SEL beschikt over te weinig personeel om alle opgelegde taken uit te voeren					
10	Ik vind het goed dat de Vlaamse overheid verplicht om een huisarts als voorzitter of ondervoorzitter van het SEL te maken					
11	Ik vind dat de Vlaamse overheid in haar beleidskeuzes optimaal rekening houdt met de stem van het werkveld					
12	De regelgeving moet vaste tarieven opleggen voor de financiering van het MDO					
13	De werking van mijn SEL wordt bemoeilijkt door gekleurde belangentegenstellingen					
14	De open omschrijving van de 12 decretaal bepaalde taken zorgt voor onduidelijkheden en tegengestelde visies m.b.t. de invulling ervan					
15	Afgaande op de huidige evoluties zal de staatshervorming de positie van mijn SEL in het zorglandschap versterken					

Bijlage 5: Vragenlijst gevalstudie RESOC – SERR

		<i>Helemaal niet akkoord</i>	<i>Niet akkoord</i>	<i>Akkoord</i>	<i>Helemaal akkoord</i>	<i>Geen mening/ n.v.t.</i>
1	Het huidige streekpact wordt door alle RESOC partners gedragen					
2	De stad heeft een dominante invloed op de werking van het RESOC					
3	De betrokkenheid van de regionale sociale partners is sterker in de SERR dan in het RESOC					
4	Ik beschouw het RESOC als een overbodige intermediaire structuur					
5	Gekleurde belangentegenstellingen tussen lokale besturen verhinderen een gedeelde visievorming in het RESOC					
6	De werking van mijn RESOC-SERR wordt bemoeilijkt door belangentegenstellingen tussen de WN en WG organisaties					
7	Het beleid van de VDAB centraal biedt onvoldoende flexibiliteit voor de uitbouw van een regionaal arbeidsmarktbeleid					
8	Het advies over het Jaarlijks Ondernemingsplan van de VDAB is louter een formaliteit					
9	De uitvoering van de doelstellingen uit het streekpact heeft prioriteit voor de partners					
10	De meerwaarde van het tripartiete streekoverleg is					

	voor mij duidelijk					
11	De RESOC-SERR medewerkers zijn naar mijn mening teveel bezig met de uitvoering van het EAD-beleid en te weinig met socio-economische streekontwikkeling					
12	Het RESOC-SERR en de lokale VDAB werken constructief samen op het vlak van regionaal tewerkstellingsbeleid					
13	De Vlaamse overheid voorziet onvoldoende financiële middelen om de RESOC werking te garanderen					
14	De integratie van de vroegere streekplatformen en sociale tewerkstellingscomités in de ERSV/SERR/RESOC structuur heeft geleid tot een grotere dynamiek tussen de regionale partners					
15	Het engagement van de Vlaamse overheid voor de regionale streekwerking via de RESOC-SERR structuur is naar mijn aanvoelen sterk afgenomen doorheen de tijd					

Bijlage 6: Codeboom

