

N-LAB

Het N-lab
(Ghent Laboratory for Network Analysis)
informeert en ondersteunt
politici, ambtenaren en praktijkwerkers
die actief betrokken zijn bij netwerkvorming.

www.ugent.be/nlab



UNIVERSITEIT
GENT

Workshop 1: Lokale netwerken als
instrument voor Vlaams beleid: de interactie
tussen centrale sturing en lokale dynamiek

Prof. Dr. Filip De Rynck en Dr. Caroline Temmerman
Seminarie N-lab 27 oktober 2016

Opbouw

- Situering en probleemstelling
- Analyse kader
- Case 1: Samenwerkingsinitiatieven
Eerstelijnsgezondheidszorg
- Case 2: Regionale netwerken voor streekontwikkeling
- Enkele concluderende reflecties
- Discussiemoment

Focus

- ▶ Aandacht voor opgelegde samenwerkingsverbanden door de Vlaamse overheid
- ▶ Netwerken die met een uniform karakter en gebiedsdekkend uitgerold worden in de verschillende regio's in Vlaanderen
 - ▶ 2 gevalstudies: eerstelijnsgezondheidszorg en streekontwikkeling
 - ▶ 3 regio's: Gent – Kempen – Zuid-West-Vlaanderen
- ▶ Aandacht voor de betekenis van centrale overheidssturing en lokale dynamiek en impact van deze verhouding op het functioneren van lokale netwerken
 - ▶ Lokale netwerken in het licht van de C – L sturingsbalans maar in dit onderzoek gesitueerd op een regionale schaal
 - ▶ Inzichten over de interactie sturing – lokale netwerk dynamiek ook van toepassing op netwerken opgezet door de lokale overheid

Situering case SEL



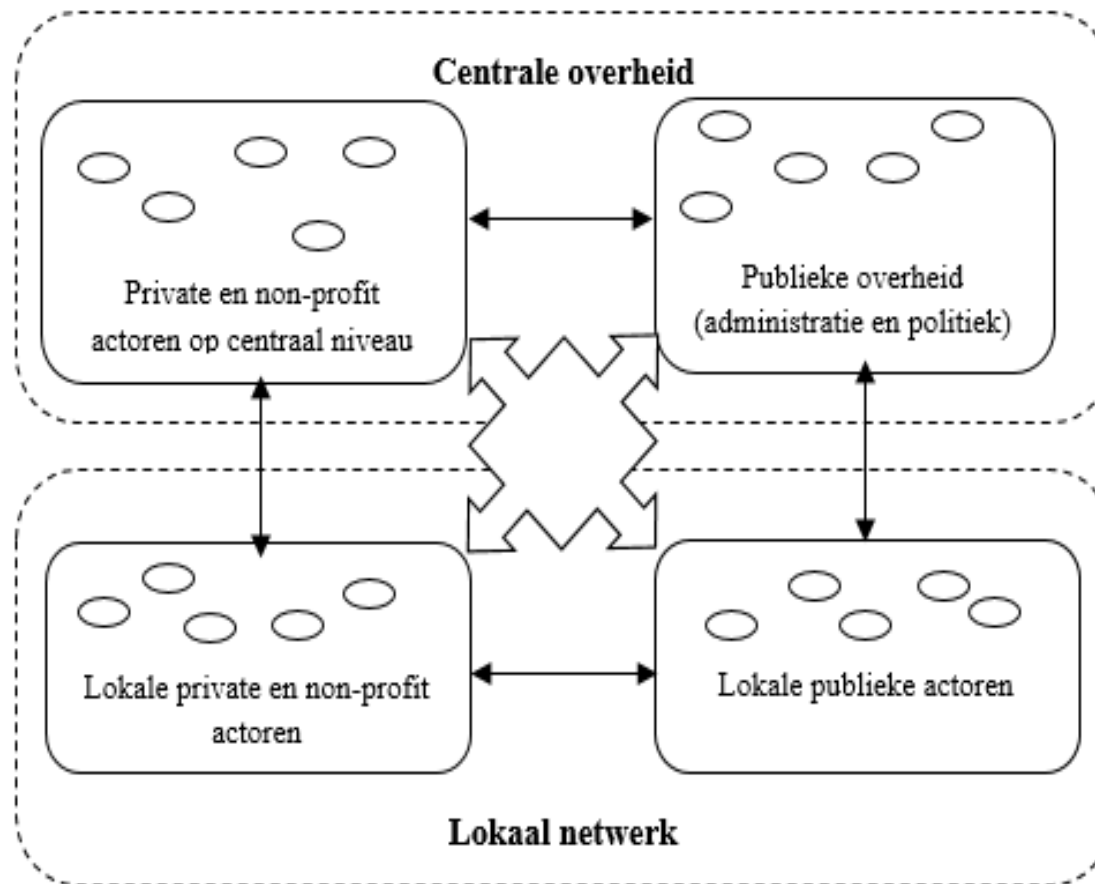
“Een door de Vlaamse Regering erkend samenwerkingsverband van vertegenwoordigers van zorgaanbieders en eventueel van vertegenwoordigers van mantelzorgers en gebruikers en/of vrijwilligers, dat gericht is op het optimaliseren van de zorg binnen een bepaald geografisch afgebakend werkgebied” (Decreet Eerstelijnsgezondheidszorg, Art. 2, 11°)

Situering case RESOC-SERR

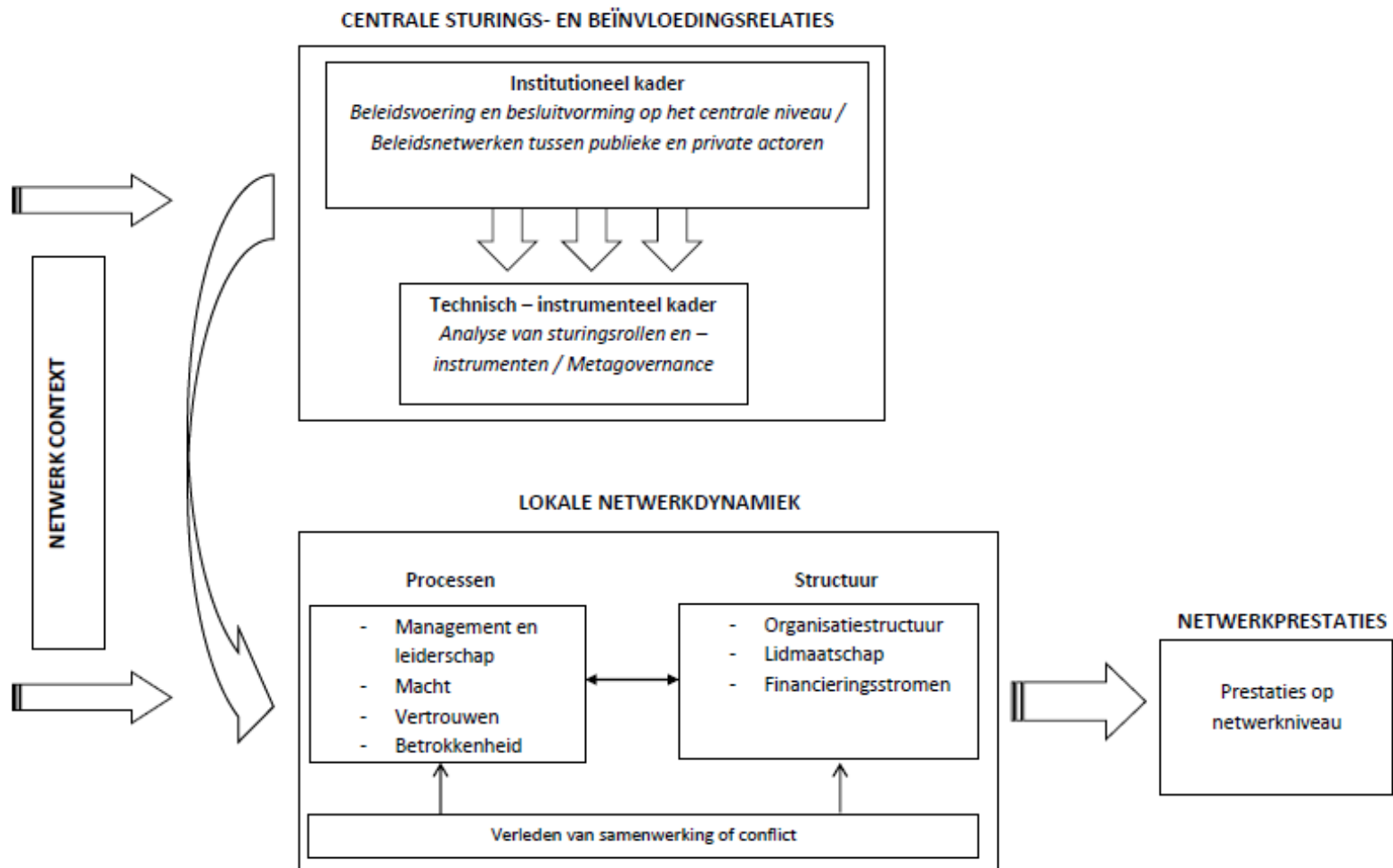


- ▶ RESOC: Samenwerking tussen lokale besturen, provincie en sociale partners gericht op streekontwikkeling (vnl. via opmaak streekpact)
- ▶ SERR: Overleg tussen lokale werkgevers- en werknemersorganisaties op vlak van tewerkstelling (+ uitbrengen van advies)

Hoe kijken we?



Het analysekader



Netwerkprestaties

- ▶ Meten en beoordelen van de meerwaarde van verplichte samenwerkingsverbanden
- ▶ 3 perspectieven voor het beoordelen van prestaties van netwerken
 - ▶ Netwerk (onze focus)
 - ▶ Organisatie
 - ▶ Gemeenschap / gebruiker
- ▶ Aandacht voor 'conformance' en 'performance'
 - ▶ Conformance: behalen van opgelegde doelstellingen
 - ▶ Performance: Lokale samenwerking die verder gaat dan de wettelijke opdrachten
- ▶ Aandacht voor harde en zachte netwerkprestaties
 - ▶ Harde prestaties zijn kwantitatief meetbaar
 - ▶ Zachte prestaties steunen vnl. op waardeoordeel ('onzichtbare' procesprestaties)

Lokale dynamiek

- ▶ **Procesvariabelen: Verhoudingen tussen de partners analyseren aan de hand van vier componenten**
 - ▶ Management en leiderschap:
 - ▶ Profiel en rollen van de netwerkcoördinator en voorzitter
 - ▶ Macht:
 - ▶ Verdeling en inzet van hulpmiddelen, waaronder financiële capaciteit, productiecapaciteit, kennis, legitimiteit en competenties (Koppenjan en Klijn, 2004)
 - ▶ Vertrouwen:
 - ▶ Vertrouwen tussen types actoren, dimensies van vertrouwen
 - ▶ Betrokkenheid:
 - ▶ Belang van persoonlijke motivatie maar evenzeer impact van verhoudingen binnen organisaties
- ▶ **Structuurvariabelen**
 - ▶ Organisatiestructuur, lidmaatschap, financieringsstromen
- ▶ **Aandacht voor doorwerking van een verleden van samenwerking of conflict tussen de partners op de verhoudingen binnen het opgelegde netwerk**
- ▶ **Aandacht voor invloed uit de externe omgeving / regio op de positie van het netwerk en de verhoudingen tussen de actoren**

Centrale sturing

▶ Concept van metagovernance

▶ Instrumentele analyse

- ▶ Zes functies: Regulering, financiering, effectiviteit, verantwoording, legitimiteit en democratisch gehalte (Bell en Hindmoor, 2009)
- ▶ Vier rollen voor de overheid: Ontwerper, kadersteller, manager en actor (Sørensen en Torfing 2009)

▶ Kritiek op het concept:

- ▶ Gericht op het ondersteunen en stimuleren van processen van self-governance >< gemandateerde netwerken?
- ▶ Sterk rationele inslag
- ▶ Uniforme benadering van 'de overheid'

▶ Politicologische benadering

- ▶ Analyse van machtsverhoudingen en de verwevenheid hiervan tussen en binnen centrale en lokale actoren; publiek en privaat

Methodologische aanpak

- ▶ Start met analyse van geschreven bronnen
 - ▶ Beleidsdocumenten en interne documenten per netwerk
- ▶ Empirisch onderzoek voornamelijk kwalitatief d.m.v. diepte-interviews (+ korte vragenlijst)
- ▶ +/- 30 respondenten per case
 - ▶ Respondenten vertegenwoordigen de verschillende organisaties die lid zijn van het samenwerkingsverband + daarnaast interviews met enkele medewerkers
 - ▶ Aantal afsluitende interviews met Vlaamse actoren
- ▶ Analyse van huidige werking met aandacht voor historiek en netwerkevolutie

Toetsing van het analysekader in twee gevalstudies

- Samenwerkingsinitiatieven Eerstelijnsgezondheidszorg (SEL)
- Regionale netwerken voor Streekontwikkeling (RESOC – SERR)

Institutionele omkadering case SEL

- ▶ Samenwerkingsinitiatieven Eerstelijnsgezondheidszorg: dienstverlenend netwerk in de eerstelijnsgezondheidszorg sinds 2010
- ▶ Vlaamse overheid stuurt op afstand maar is niet actief in het lokale netwerk betrokken (vb. als partner of manager)
- ▶ Aansturing van het netwerk via decreet Eerstelijnsgezondheidszorg (2004) en SEL-uitvoeringsbesluit (2008)
- ▶ Regelgeving bevat aantal richtlijnen m.b.t. structuur en opdrachten van het samenwerkingsverband, waaronder:
 - ▶ Opgelegde schaal
 - ▶ Verplichte partners
 - ▶ Keuze voorzitter
 - ▶ Organisatievorm (vzw)
 - ▶ 12 decretale opdrachten
- ▶ Opvolging door ambtenaren van het Agentschap Zorg en Gezondheid
- ▶ SEL als opvolger van bottom-up gegroeide Samenwerkingsinitiatieven inzake Thuiszorg (SIT)

Institutionele omkadering case RESOC - SERR

- ▶ Samenwerking inzake streekontwikkeling kent lange historiek
 - ▶ Streekplatformen en Sociale Tewerkstellingscomités (STC)
 - ▶ Streekplatformen: bottom-up gegroeid in verschillende regio's
 - ▶ STC: top-down en ingebed in VDAB
- ▶ Decreet 7 mei 2004 legt de basis voor nieuwe uniforme structuur
 - ▶ Driedelige structuur: ERSV-RESOC-SERR
 - ▶ ERSV op provinciale schaal, treedt op als werkgever en juridisch vehikel van Resoc en Serr
 - ▶ Mandaat is beleidsvoorbereidend (overleg en advies), geen uitvoerende taakstelling
- ▶ Opvolging van het lokale netwerk via twee beleidsdomeinen: Agentschap Ondernemen (RESOC) en Departement WSE (SERR)
- ▶ Ook hier: V.O. op afstand en niet actief in het lokale netwerk

Vergelijkende analyse - prestaties

- ▶ Prestaties van het lokale netwerk zijn in beide cases beperkt
 - ▶ Feitelijke prestaties beantwoorden niet aan de opgelegde verwachtingen
 - ▶ Meetbare outputs (vb. SEL: niet alle 12 taken worden opgenomen)
 - ▶ Heeft zowel te maken met centrale sturing als lokale dynamiek (zie infra)
- ▶ Intensiteit van de prestaties vnl. beperkt tot 'veilig' niveau van samenwerken (overleg) → partners niet bereid om autonomie op te geven / bewaken van de eigen organisatiebelangen
- ▶ Netwerkprestaties variëren tussen de onderzochte regio's binnen eenzelfde gevalstudie
 - ▶ Doorwerking van verleden van samenwerking of conflict tussen de partners
 - ▶ Invloed van omgevingsfactoren
 - ▶ Mate waarin het opgelegde kader aansluit bij eigen keuzes binnen het voormalige bottom-up netwerk (schaal, verplichte partners)

Historiek werkt door

- ▶ Voorbeeld: beoordeling SIT vs. SEL door lokale respondenten

	Gent	Kempen	Zuid-West-Vlaanderen
Beoordeling	Overwegend negatief	Overwegend positief	Positief / neutraal
Verklarende factoren	<ul style="list-style-type: none"> - Moeizame overgang - Spanningen kleuren ook vandaag nog de werking 	<ul style="list-style-type: none"> - Grotere dynamiek - Afbouw dominantie ziekenfondsen - Meer evenwichtige verdeling van de geldstromen 	<ul style="list-style-type: none"> - SIT ZWV kende reeds een actieve werking - Werking in de praktijk niet veel veranderd
Quoten respondenten	<i>“Je voelt dat het historische verhaal nog steeds speelt”</i>	<i>“We hebben ooit situaties meegemaakt dat een bepaalde zuil gewoon door alles heen alles blokkeerde, ik spreek van de SIT tijd, dat kan nu denk ik niet meer.”</i> <i>“Het landschap van de eerstelijns is veel completer dan vroeger en dat is veel beter.”</i>	<i>“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”</i>

Invloed van omgevingsfactoren

- ▶ **Gentse regio:**
 - ▶ Aanwezigheid grootstad / afwezigheid streekidentiteit en vertrouwen → impact vroeger en nu
 - ▶ Aanwezigheid van de Gentse haven met eigen dynamiek (RESOC)
- ▶ **Zuid-West-Vlaanderen en Kempen:**
 - ▶ Traditie van regionale samenwerking in beide beleidsdomeinen
 - ▶ Aanwezigheid van een zekere regio identiteit
 - ▶ Engagement van streekgebonden bedrijven (RESOC)
 - ▶ Aanwezigheid andere SWV in de regio die kracht geven aan het opgelegde netwerk (vb. samenwerkingsverband van OCMW's of Intercommunale voor streekontwikkeling)

Vergelijkende analyse – lokale dynamiek

	SEL Gent	SEL Kempen	SEL Zuid-West-Vlaanderen
Management	Coördinator krijgt strikte orders van het dagelijks bestuur → verhindert de ontwikkeling van procesgeoriënteerde activiteiten	Goede samenwerking tussen coördinator, voorzitter en secretaris (is ook voorzitter van Welzijnszorg Kempen – samenwerkingsverband van alle OCMW's in de regio) <i>“Wij vormen een driedubbele tandem”</i>	Coördinator speelt actieve en trekkende rol
Leiderschap	(+) duidelijke visie en betrokkenheid voor het netwerk (-) gebrek aan autoriteit om beslissingen te nemen om het netwerk draaiende te houden	Goede samenwerking tussen coördinator, voorzitter en secretaris	Voorzitter vervult geen uitgesproken rol. Opname voorzitterschap niet evident. <i>“Dat vraagt een enorme tijdsinvestering van die mensen he. Chapeau voor diegenen die het doen. In theorie is dat allemaal heel evident en mooi, maar in de praktijk is dat niet zo”</i>

Vergelijkende analyse – lokale dynamiek

	SEL Gent	SEL Kempen	SEL Zuid-West-Vlaanderen
Vertrouwen	<ul style="list-style-type: none"> - Goede verstandhouding tussen de veldwerkers - Bestuursorganen van het SEL: 'alerte en afwachtende houding' 	<p>Erkenning van zekere mate van afhankelijkheid tussen de partners .</p> <p><i>"We zijn veel minder concullega's geworden en veel meer collega's en dat is toch echt wel de verdienste van het SEL"</i></p>	<p>Ja, maar tot op zekere hoogte.</p> <p><i>"Ik heb de indruk dat op de momenten dat we samen zitten dat we wel geïnteresseerd zijn in elkaar, in wat we doen"</i></p> <p><i>"Niet iedereen laat het achterste van zijn tong zien op een vergadering"</i></p>
Macht <ul style="list-style-type: none"> - Bronnen van macht - Gebruik van macht 	<p><i>"Dus als je zegt wie heeft daar de macht zeg ik de grote organisaties. Als je mij vraagt hoe dat komt is dat door het feit dat zij veel beter georganiseerd zijn dan ons"</i></p>	<p>Vandaag domineert geen enkele beroepsgroep (i.t.t. SIT periode).</p> <p>CM blijft grootste en sterkste partner in de regio.</p> <p><i>"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'"</i>.</p>	<p>Invloed van verzuiling lijkt hier minder te spelen dan in de andere regio's</p>

Vergelijkende analyse – lokale dynamiek

- ▶ Impact structuurvariabelen in deze cases niet doorslaggevend
- ▶ Belang van de vier procesvariabelen:
 - ▶ Management en leiderschap: zowel afhankelijk van persoonlijke kwaliteiten als de relatie met het bestuur
 - ▶ Macht: ongelijke verdeling van hulpmiddelen tussen partners en potentieel gebruik hiervan om eigen doelstellingen te realiseren
 - ▶ Belang van vertrouwen op actorniveau
 - ▶ Betrokkenheid/motivatie is essentieel; samenwerking kan niet opgelegd worden!
- ▶ Maar.. de houding van de actoren in het lokale netwerk kan niet losgekoppeld worden van de ruimere institutionele setting waarbinnen lokale netwerken in Vlaanderen opereren (zie infra)

Vergelijkende analyse – centrale sturing (1)

	Case SEL	Case RESOC-SERR
Regulering	<p>Structuurvoorwaarden en verplichte opdrachten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Opgelegde schaal • Verplichte partners • Vzw vorm • Keuze voorzitter • 12 decretale taken • Mandaat: overleg en coördinatie <p>Enkele lokale vrijheidsgraden binnen het opgelegde kader</p>	<p>Structuurvoorwaarden en verplichte opdrachten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verplichte fusie voormalig streekplatform en STC • Tripartiete / tweeledige samenstelling • Vzw vorm • Decretale opdrachten: overleg, advies en opmaak streekpact (Resoc) <p>Enkele lokale vrijheidsgraden binnen het opgelegde kader</p>
Effectiviteit	<ul style="list-style-type: none"> • Toezicht door Agentschap Z & G op uitvoering opgelegde taken en naleving erkenningsvoorwaarden • Controle jaarverslag en financieel verslag 	<ul style="list-style-type: none"> • Toezicht door Agentschap Ondernemen en Departement WSE • Controle jaarverslag en financieel verslag
Financiering	<ul style="list-style-type: none"> • Vast deel + variabel deel per inwoner werkgebied 	<ul style="list-style-type: none"> • Deels historisch (aantal streekplatformen) en deels criteria Provinciefonds • Mogelijkheid extra financiering door lokale partners

Vergelijkende analyse – centrale sturing (2)

- ▶ Gebrek aan interesse van politici in de door haar opgelegde lokale netwerken, uit zich o.a. in:
 - ▶ Beperkte ambtelijke capaciteit om het netwerk op te volgen (vb. controle jaarverslagen) en te ondersteunen (vb. persoonlijke contacten)
 - ▶ Afname jaarlijkse subsidie
 - ▶ Onduidelijke (toekomstige) verwachtingen m.b.t. positie van het lokale netwerk
 - ▶ Kabinetten geven vaak voorkeur aan andere kanalen om in interactie te treden met lokale actoren
- ▶ Relatie administratie – politiek:
 - ▶ *“Vanuit het Agentschap hebben wij misschien wel bepaalde ideeën over hoe we zaken willen aanpakken maar als dat politiek niet gedragen wordt of mee opgenomen staan wij zelf ook machteloos” (Agentschap Z&G)*

Vergelijkende analyse – centrale sturing (3)

- ▶ De Vlaamse overheid: evenzeer de aanwezigheid van allerlei belangengroepen op het centrale beleidsniveau
 - ▶ Politieke macht van het middenveld:
 - ▶ Ziekenfondsen
 - ▶ Vakbonden en werkgeversorganisaties
 - ▶ Historisch gegroeid: verzuiling en corporatisme
 - ▶ Dubbele positie maatschappelijke organisaties: zowel partner in het lokale netwerk als onderdeel van de centrale overheid
 - ▶ Aanwenden van macht om beslissingen m.b.t. het lokale netwerk te sturen
- ▶ Ook sterke verwevenheid tussen publieke actoren op lokaal en centraal niveau, o.a. via partijpolitieke kanalen en de cumulatie van mandaten

Vergelijkende analyse – centrale sturing (4)

- ▶ Case RESOC – SERR: positie van de VDAB als extern verzelfstandigd agentschap in het domein van tewerkstelling
 - ▶ Relatie VDAB – Vlaamse regering
 - ▶ Autonomie >< controle
 - ▶ Centraal – lokale verhoudingen binnen de VDAB
 - ▶ Gebrek aan vrijheid voor decentrale afdelingen
 - ▶ Relatie RESOC/SERR – lokale VDAB
 - ▶ Goede verstandhouding op uitvoerend vlak
 - ▶ Op beleidsmatig vlak weinig lokale speelruimte om samen prioriteiten te bepalen, heeft ook te maken met het beperkte mandaat van het lokale netwerk
 - ▶ Sociale partners trachten invloed uit te oefenen op het beleid van de VDAB via hun vertegenwoordiging in de RvB

Conclusies

Enkele vaststellingen over de impact van
centraal-lokale verhoudingen op opgelegde
lokale netwerken in Vlaanderen

Conclusies (1)

- ▶ Empirisch onderzoek bevestigt de waarde van het analysekader
- ▶ Prestaties van lokale gemandateerde netwerken worden zowel beïnvloed door centrale sturing als door lokale dynamiek
 - ▶ Hoe ver mag het netwerk gaan (mandaat)
 - ▶ Hoe ver kan het netwerk gaan (capaciteit, middelen, bevoegdheden)
 - ▶ Hoe ver wil het netwerk gaan (lokale dynamiek)
- ▶ Toegevoegde waarde van het model schuilt echter vooral in de geïntegreerde benadering van lokale gemandateerde netwerken binnen centraal – lokale relaties

Conclusies (2)

- ▶ Vlaamse overheid lijkt soms zelf nog weinig belang te hechten aan door haar verplichte lokale netwerken
 - ▶ Gebrekkige opvolging / ondersteuning / financiering
 - ▶ Onduidelijke (toekomstige) verwachtingen
 - ▶ Andere kanalen lijken belangrijker om in interactie te treden met lokale actoren
- ▶ Lokale actoren vragende partij voor stimulerende maatregelen om lokale samenwerking te ondersteunen
- ▶ Wie is de centrale overheid?
 - ▶ Sterke verwevenheid tussen overheid en middenveld
 - ▶ Optreden van de overheid zit vervat in belangenstructuren op het centrale niveau & verwevenheid van belangen tussen centrale en lokale actoren
- ▶ Nuanceert de positie van 'lokale' netwerken in Vlaanderen
 - ▶ Opgelegde netwerken zijn onderdeel van ruimere machtsverhoudingen doorheen de centraal – lokale relaties
 - ▶ Impact hiervan op de sturingskeuzes ten aanzien van het opgelegde lokale netwerk én de positie van de actoren in het netwerk

Discussiemoment

▶ Thema 1: Hebben opgelegde netwerken zin?

- ▶ Onderscheid tussen regionale netwerken en strikt lokale netwerken?
- ▶ Houding van gemeenten ten opzichte van verplichte participatie in regionale / lokale netwerken?
- ▶ Houding van maatschappelijke organisaties ten opzichte van verplichte participatie in netwerken?
- ▶ Wanneer hebben opgelegde netwerken een meerwaarde volgens de lokale partners?

-
- ▶ Thema 2: Rol van de Vlaamse overheid in lokale netwerken
 - ▶ Uniforme kaders versus lokale differentiatie
 - ▶ Hoe moet/kan de Vlaamse overheid lokale netwerken stimuleren
 - ▶ Kadersteller versus partner

-
- ▶ **Thema 3: Interne verhoudingen binnen organisaties**
 - ▶ Mandaat in lokale netwerken
 - ▶ Centrale richtlijnen versus lokale autonomie
 - ▶ Beleidsmedewerker versus veldwerker

N-LAB

Het N-lab
(Ghent Laboratory for Network Analysis)
informeert en ondersteunt
politici, ambtenaren en praktijkwerkers
die actief betrokken zijn bij netwerkvorming.

www.ugent.be/nlab