

The background of the cover is an aerial photograph of a city, likely Brussels, with a heatmap overlay. The heatmap uses a color scale from blue (low values) to red (high values) to represent social inequality or poverty levels across the city's urban landscape. The main title and authors' names are centered over this map.

Peter Raeymaeckers,  
Charlotte Noël, Didier Boost,  
Caroline Vermeiren, Jill Coene  
& Sylvie Van Dam

# TIJD VOOR SOCIAAL BELEID

Armoedebestrijding  
op lokaal niveau

ARMOEDE EN SOCIALE UITSLUITING  
- JAARBOEK 2017 -

acco

**TIJD VOOR SOCIAAL BELEID  
ARMOEDEBESTRIJDING OP LOKAAL NIVEAU**

**ARMOEDE EN SOCIALE UITSLUITING  
JAARBOEK 2017**

OASeS: CENTRUM ONGELIJKHEID, ARMOEDE,  
SOCIALE UITSLUITING EN DE STAD

Departement Sociologie  
Faculteit Sociale Wetenschappen  
Universiteit Antwerpen (Stadscampus)  
'De Meerminne'

Sint-Jacobstraat 2, B-2000 Antwerpen  
peter.raeymaeckers@uantwerpen.be  
charlotte.noel@uantwerpen.be  
didier.boost@uantwerpen.be  
caroline.vermeiren@uantwerpen.be  
jill.coene@uantwerpen.be  
sylvie.vandam@uantwerpen.be



**OASeS**

Ongelijkheid, Armoede, Sociale uitsluiting en de Stad  
Universiteit Antwerpen



netwerk  
tegen  
armoede

# Tijd voor sociaal beleid

## Armoedebestrijding op lokaal niveau

ARMOEDE EN SOCIALE UITSLUITING  
JAARBOEK 2017

*Peter Raeymaeckers, Charlotte Noël, Didier Boost, Caroline  
Vermeiren, Jill Coene & Sylvie Van Dam (red.)*

Acco Leuven / Den Haag

## **Sociale InZichten nr. 30**

*Sociale InZichten* is een wetenschappelijke boekenreeks. Het initiatief voor deze reeks ligt bij OASeS, Centrum Ongelijkheid, Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad ([www.oases.be](http://www.oases.be)).

*Eerste druk:* 2017

*Gepubliceerd door:*

Uitgeverij Acco, Blijde Inkomststraat 22, 3000 Leuven

E-mail: [uitgeverij@acco.be](mailto:uitgeverij@acco.be) – Website: [www.acco.be](http://www.acco.be)

*Voor Nederland:*

Acco Uitgeverij Nederland bv, Westvlietweg 67F, 2495 AA Den Haag, Nederland

E-mail: [info@uitgeverijacco.nl](mailto:info@uitgeverijacco.nl) – Website: [www.uitgeverijacco.nl](http://www.uitgeverijacco.nl)

*Omslagontwerp:* [www.frisco-ontwerpbureau.be](http://www.frisco-ontwerpbureau.be)

*Coverbeeld:* ©Eurosense 2016

© 2017 Acco

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of welke andere wijze ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

No part of this book may be reproduced in any form, by mimeograph, film or any other means without permission in writing from the publisher.



# Inhoud

Lijst van Figuren en Tabellen	13
Afkortingen	15
Woord vooraf	17
Dankwoord	19
Inleiding – Over armoede en lokaal sociaal beleid	21
<i>De redactie</i>	
1. Armoede en armoedebeleid: een beknopte synthese	22
1.1 Armoede gedefinieerd	22
1.2 Principes van het armoedebeleid	27
2. Het lokaal sociaal beleid: hefboom tegen armoede	28
2.1 Van Sociaal Impulsfonds naar Gemeentefonds	29
2.2 De toekomst: integratie van het Stedenfonds in het Gemeentefonds	30
2.3 Het decreet Lokaal Sociaal Beleid (2004)	31
2.4 Nieuwe ontwikkelingen: het nieuw decreet Lokaal Sociaal Beleid en het voorontwerp van het decreet Lokaal Bestuur	33
2.4.1 Nieuw decreet Lokaal Sociaal Beleid	33
2.4.2 Het voorontwerp van het decreet Lokaal Bestuur	35
2.5 Enkele kritische kanttekeningen	36
3. Besluit en overzicht	38
Noot	39
Leeswijzer	41
Hoofdstuk 1 – Maakt lokaal beleid (het) verschil?	45
<i>Bram Verschuere en Filip De Rynck</i>	
1. Inleiding	45
2. Lokale besturen in Vlaanderen en ‘bestuurskracht’	46

2.1	Bestuurskracht	46
2.2	Diversiteit van de Vlaamse lokale besturen	48
3.	Het meten van 'armoede'	51
4.	De externe context	52
4.1	Socio-economische evoluties	52
4.2	Armoedebeleid op andere bestuursniveaus	53
5.	Bestuurlijke vernieuwing	54
5.1	Integratie gemeente – OCMW	54
5.2	Decreet Lokaal Sociaal Beleid	56
5.3	Decentralisatie en regie	56
6.	Tot slot: 'bestuurskracht' is relatief	58
	Noten	59

Hoofdstuk 2 – Leefloon krijgen of verliezen: hoe decentraal wordt het bijstandsbeleid geïmplementeerd in Vlaanderen?	61
--	----

*Marjolijn De Wilde*

1.	Inleiding	61
2.	Theoretische achtergrond	62
2.1	Leidt decentralisatie tot variatie in de implementatie van sociaal beleid?	62
2.2	Wat verklaart de variatie in begeleiding tussen verschillende lokale overheden?	63
3.	Methodologie	64
3.1	Opzet onderzoek	64
3.2	Analyses	66
4.	Resultaten	68
4.1	Verscheidenheid tussen gemeenten	68
4.2	Verklaringen voor de variatie	69
5.	Naar een meer administratieve toekenning van het leefloon?	72
	Noten	74

Hoofdstuk 3 – Governance van netwerken ter bestrijding van kinderarmoede. Coördinerende rollen in lokale netwerken	75
--	----

*Caroline Vermeiren, Charlotte Noël, Peter Raeymaeckers en Danielle Dierckx*

1.	Kinderarmoede en netwerken	75
2.	Diverse vormen van netwerk governance	77
3.	De onderzoeksmethode	79
4.	Welke contingentiefactoren zijn van invloed op de werkbaarheid van een rol?	80
4.1	Engagement partners	81
4.1.1	De gepercipieerde meerwaarde	81
4.1.2	Tijd die partners hebben om in het netwerk te investeren	82

4.1.3	Statuut van de partner	83
4.1.4	Continuïteit netwerkpartners	84
4.2	Vertrouwen binnen de samenwerking	85
4.2.1	Vertrouwen in de leidende organisatie	85
4.2.2	Vertrouwen van partners in coördinator	86
4.3	Mate van consensus tussen de netwerkpartners	87
5.	Besluit	89
	Noot	90

Hoofdstuk 4 – Kinderarmoedebestrijding in de lokale beleidspraktijk: ervaringen van gezinnen in armoede	91
---	----

*Dorien Van Haute, Griet Roets, Ilse Baeck en Michel Vandenbroeck*

1.	Inleiding	91
2.	Netwerken als antwoord op (kinder)armoede?	91
3.	Methodologie	93
3.1	Onderzoekscontext	93
3.2	Onderzoeksbenadering	93
4.	Onderzoeksresultaten	94
4.1	Multidimensionaal sociaal werk	94
4.2	Continuïteit over tijd en diensten heen	95
4.3	Rechten verwezenlijken	96
4.4	Verbindende functie: ademruimte bieden	98
4.5	Proactief en outreachend werken	99
4.6	Beschikbaarheid	100
5.	Een lokaal beleid dat samenwerking ondersteunt	101
	Noot	102

Hoofdstuk 5 – Maatschappelijk werk en kinderopvang hand in hand op het lokale niveau. Voorwaarden voor een werkzame samenwerking tussen OCMW's, kinderdagverblijven en maatschappelijk kwetsbare ouders	103
---	-----

*Lynn De Pourcq en Kristel Driessens*

1.	Inleiding	103
2.	Het belang van kinderopvang in de strijd tegen kinderarmoede versus het Matteüseffect in de kinderopvang	104
3.	Interdisciplinaire samenwerking doorgelicht	106
3.1	Samenwerken vanuit een OCMW-context	106
3.2	Kritische succesfactoren voor interdisciplinaire samenwerking	107
3.2.1	Contextuele randvoorwaarden	108
3.2.2	Organisatorische randvoorwaarden	108
3.2.3	Individuele randvoorwaarden	109



4.	Een verkennend, kwalitatief onderzoek naar samenwerking tussen OCMW's en kinderopvang	109
4.1	Drie soorten samenwerking	110
4.2	Naar een geïntegreerd analysekader van succesfactoren voor samenwerking	112
4.2.1	Het individuele niveau	112
4.2.2	Het organisatorische niveau	114
4.2.3	De context	115
4.2.4	Naar een geïntegreerd analysemodel	116
5.	Conclusie	117
	Noot	118
	 Hoofdstuk 6 – Zelforganisaties in het Brusselse lokaal sociaal beleid	 119
	<i>Mieke Schrooten, Rebecca Thys en Els Nolf</i>	
1.	Inleiding	119
2.	De Brusselse context: specifieke uitdagingen voor lokaal sociaal beleid	119
3.	De uitwerking van lokaal sociaal beleid in Brussel	121
4.	Het nieuwe beleidsplan: verschuivingen van formele vormen van onthaal naar algemene toegankelijkheid	123
5.	Etnisch-culturele zelforganisaties: een nulde lijn om de toegankelijkheid van de eerste lijn te ondersteunen?	124
5.1	Meervoudige 'opportunities' voor Brusselse zelforganisaties	125
5.2	Een hoge turnover en een gemiddeld klein budget	126
5.3	Zelforganisaties als welzijnsactor?	127
6.	Twee praktijkvoorbeelden	128
6.1	<i>De Mangoboom in Bloei</i> : een inspirerend voorbeeld van een multiculturele nabijheidsorganisatie	129
6.2	<i>Powercare</i> : samenwerking verkennen tussen zelforganisaties en reguliere welzijnsorganisaties	130
6.2.1	Wederzijdse doorverwijzing mogelijk maken	131
6.2.2	Zelforganisaties ondersteunen in hun basisnoden	132
6.2.3	<i>Powercare</i> bracht spanningsvelden in samenwerking aan het licht	132
7.	Conclusie: zelforganisaties als co-creatoren voor een effectief lokaal sociaal beleid in Brussel	133
	Noten	135
	 Hoofdstuk 7 – Vermarkting van non-profits: een vlag met vele ladingen	 137
	<i>Ben Suykens</i>	
1.	Inleiding	137
2.	Welke markt, welk middenveld?	138

3.	Hybridisering richting de markt. Organisatorische dynamieken en effecten	140
3.1	Commercialisering	141
3.2	Managerialisme	144
3.3	Sociale onderneming	147
4.	Besluit	149
	Noten	150
	 Hoofdstuk 8 – Handvatten voor de ontwikkeling en evaluatie van lokaal sociaal beleid: het CAIMeR-model	 153
	<i>Didier Boost, Pieter Cools en Peter Raeymaeckers</i>	
1.	Inleiding	153
2.	Evidence-based practice: méér dan ‘wat werkt?’	154
3.	Kritisch realisme	156
3.1	Hoe ziet de werkelijkheid eruit?	156
3.2	Hoe kunnen we de werkelijkheid begrijpen?	157
4.	Kritisch realistische evaluaties: een zoektocht naar verklaringen	158
5.	Het CAIMeR-model	159
5.1	Context	160
5.2	Actoren	162
5.3	Interventies	163
5.4	Mechanismen	164
5.5	Resultaten	166
6.	Discussie	167
	Noot	167
	 Hoofdstuk 9 – Lokaal sociaal beleid, terug naar de tijd van toen?	 169
	<i>Johan Vandenbussche, Rudi Roose en Koen Hermans</i>	
1.	Inleiding	169
2.	Voorgeschiedenis en opdracht van het OCMW	170
3.	Het OCMW en de sociale grondrechten	172
4.	Lokaal sociaal beleid	173
5.	Continuïteit of breuk met het verleden?	176
6.	Integratie OCMW – gemeente	177
7.	Decreet Lokaal Sociaal Beleid	178
8.	Vermaatschappelijking	180
9.	Toegankelijkheid en onderbescherming	181
10.	Knipperlichten	182
11.	Lokaal sociaal beleid en armoedebestrijding	184

Hoofdstuk 10 – Recepten voor lokaal beleid in de strijd tegen armoede. Een grondrechtenbenadering vanuit de kennis en ervaring van mensen in armoede	187
<i>Griet Briels en Frederic Vanhauwaert</i>	
1. Inleiding	187
2. Welke knelpunten signaleren mensen in armoede in lokaal armoedebeleid?	188
2.1 Lokaal sociaal beleid moet veel meer zijn dan hulpverlening	188
2.2 Armoede wordt te vaak benaderd vanuit het ‘individueel schuldmodel’	189
2.3 Verschuiving van armoedebeleid naar kinderarmoedebeleid: soms een vloek, soms een zegen	189
2.4 Het lokale niveau in volle verandering, maar ook meer behoeftegericht?	190
2.5 Verenigingen waar armen het woord nemen, kunnen hun rol onvoldoende spelen	190
3. Lokaal aan de slag vanuit een grondrechtenbenadering	190
3.1 Wonen en energie	191
3.1.1 Sociale huisvesting uitbouwen	191
3.1.2 Kost van huur en energie drukken	192
3.1.3 Het referentieadres toekennen	192
3.1.4 Gegevens over uithuiszetting en energieschulden proactief gebruiken	193
3.2 Gezondheid	193
3.2.1 Tussenkomen in medische kosten en Dringende Medische Hulp	193
3.2.2 Toegankelijkheid en hiaten in het aanbod wegwerken	194
3.3 Werk	194
3.3.1 Investeren in projecten, sociale economie en wijk-werken	195
3.3.2 Vrijwilligerswerk erkennen als een vrijwillige en zinvolle bezigheid	195
3.3.3 Zelf het goede voorbeeld geven als werkgever	195
3.4 Onderwijs	196
3.4.1 Kostenbeheersing ondersteunen	196
3.4.2 Brugfiguren inzetten	196
3.5 Hulpverlening	197
3.5.1 Meer focussen op rechtentoekenning	197
3.5.2 Minder inzetten op informatie en een loket als oplossing	197
3.6 Participatie	198
3.6.1 Beleidsparticipatie, ook van mensen in armoede	198
3.6.2 Laagdrempelige ontmoetingsplaatsen creëren	198
3.6.3 Participatie aan cultuur, sport, vrije tijd mogelijk maken	199
3.7 Inkomen	199
3.7.1 Herverdeling in de gemeentebelastingen	199
3.7.2 Een correcte toekenning van het leefloon	199

## Inhoud

3.7.3	Aanvullende steun van het OCMW	200
3.7.4	Premies, toelagen, tussenkomsten	200
3.8	Mobiliteit	201
4.	De rol van de verenigingen waar armen het woord nemen in functie van een sterk lokaal sociaal beleid	201
4.1	Beleidsparticipatie van mensen in armoede	201
4.2	Inzicht in armoede	202
4.3	Signaalfunctie	202
4.4	Experimenteerruimte	202
5.	Tot slot	203
	Noten	203
	Bibliografie	205
	Personalia	217



## Lijst van Figuren en Tabellen

HOOFDSTUK 1 – <i>Maakt lokaal beleid (het) verschil?</i>	45
Tabel 1 – Vier soorten factoren die de bestuurskracht van lokale besturen bepalen.	47
Tabel 2 – Aantal inwoners, gemiddeld inkomen en aantal initiatieven sociale kaart voor de dertien centrumsteden.	50
Tabel 3 – Percentage armoede volgens index van Kind en Gezin.	51
HOOFDSTUK 2 – <i>Leefloon krijgen of verliezen: hoe decentraal wordt het bijstandsbeleid geïmplementeerd in Vlaanderen?</i>	61
Tabel 1 – Overzicht kenmerken OCMW en gemeente die als verklarende variabelen werden opgenomen in de analyses.	67
Tabel 2 – Variatie in begeleiding, totale variatie en variatie op niveau van de cliënt, maatschappelijk werker en OCMW/gemeente in absolute aantallen en percenten.	68
Figuur 1 – De gemiddelde kans op het verliezen van het leefloon voor een cliënt zonder kinderen, zonder moeilijke levensgeschiedenis, met stabiele huisvesting, die gemotiveerd is om te werken en die een eerste keer een werk- of activeringsaanbod weigert dat slechts één dag zou duren.	69
Tabel 3 – Effecten van verschillende gemeente- en OCMW-kenmerken op de kans op een uitkering en op het verlies van de uitkering.	70
HOOFDSTUK 3 – <i>Governance van netwerken ter bestrijding van kinderarmoede</i>	75
Figuur 1 – Contingentiefactoren die van invloed zijn op de werkbaarheid van de rol die een coördinator opneemt binnen een netwerk.	80
Tabel 1 – Werkbaarheid van de verschillende coördinatierollen.	90

HOOFDSTUK 5 – <i>Maatschappelijk werk en kinderopvang hand in hand op het lokale niveau</i>	103
Tabel 1 – De (on)gelijke deelname aan kinderopvang in Vlaanderen.	105
Figuur 1 – Individueel niveau binnen het conceptuele model.	113
Figuur 2 – Organisatorisch niveau binnen het conceptuele model.	114
Figuur 3 – Context binnen het conceptuele model.	115
Figuur 4 – Geïntegreerd analysemodel.	116
HOOFDSTUK 7 – <i>Vermarkting van non-profits: een vlag met vele ladingen</i>	137
Figuur 1 – Maatschappelijke driehoek.	139
Figuur 2 – Hybridisering richting de markt. Een conceptueel overzicht.	141
HOOFDSTUK 8 – <i>Handvatten voor de ontwikkeling en evaluatie van lokaal sociaal beleid: het CAIMeR-model</i>	153
Tabel 1 – Voordelen van een kritisch realistische benadering bij de besluitvorming op verschillende niveaus.	159
HOOFDSTUK 9 – <i>Lokaal sociaal beleid, terug naar de tijd van toen?</i>	169
Figuur 1 – Institutioneel schema OCMW.	178

## Afkortingen

Art.	Artikel
BBC	Beleids- en BeheersCyclus
BWR	Brusselse Welzijns- en gezondheidsRaad
BX1	Médias de Bruxelles
CAW	Centrum voor Algemeen Welzijnswerk
COO's	Commissies van Openbare Onderstand
COCOF	Commission Communautaire Française
Df	Degrees of Freedom
DMW	Diensten Maatschappelijk Werk
GBO	Geïntegreerd Breed Onthaal
GGC	Gemeenschappelijke gemeenschapscommissie
INCh	Integrated Networks to combat Child poverty
KPI's	Key Performance indicators
KVS	Koninklijke Vlaamse Schouwburg
LDC's	Lokale DienstenCentra
LOP	Lokaal Overlegplatform
LSB	Lokaal Sociaal Beleid
OASeS	Centrum Ongelijkheid, Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad
OCMW	Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
ONE	Office de la Naissance et de l'Enfant
Rob	Raad voor het openbaar bestuur
SAR WGG	Strategische Adviesraad Welzijn, Gezondheid & Gezin
SERV	Sociaal Economische Raad voor Vlaanderen
SIF	Sociaal Impulsfonds
SIP	Brussel Sociale Infopunten
SVK	Sociale Verhuurkantoren
VDAB	Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling
VFIK	Vlaams Fonds voor de Integratie van Kansarmen
VGC	Vlaamse Gemeenschapscommissie
VONK	Vrijblijvend OndersteuningsNetwerk voor gezinnen met jonge Kinderen
VVSG	Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten vzw





## Woord vooraf

Beste lezer

Voor u ligt het Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting 2017. Een boek waarin de auteurs de belangrijkste ontwikkelingen en nieuwe inzichten toelichten in het domein van sociaal beleid en armoedebestrijding. Armoede is een complexe materie die doorsijpelt in veel domeinen van het leven. De betrokkenheid van een ruime waaier aan actoren is dan ook cruciaal.

Met de 59 verenigingen binnen Netwerk tegen Armoede wordt volop ingezet op ervaringskennis van mensen in armoede. Welke knelpunten komen zij tegen in het dagelijkse leven? Welke oplossingen kunnen samen met mensen in armoede gecreëerd worden om deze knelpunten weg te werken? Hoe kan het systeem aangepast worden zodat mensen in armoede op alle levensdomeinen hun rechten ten volle kunnen uitoefenen? Samen met mensen in armoede gaat Netwerk tegen Armoede met deze kennis in dialoog met oplossingsactoren in de samenleving: politici, dienst- en hulpverleners, middenveldorganisaties, bedrijven enzovoort.

Samen met mensen in armoede wordt tevens gewerkt aan het verhogen van inzicht in armoede en het verbeteren van de luisterbereidheid naar en het respect voor mensen in armoede. Het individueel schuldmodel is nog sterk aanwezig binnen de publieke opinie en lijkt zelfs terrein te winnen. Sensibilisering en vorming samen met mensen in armoede is dan ook een belangrijke opdracht in de armoedebestrijding.

Dit jaar is Netwerk tegen Armoede ook partner in de totstandkoming van het Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting van OASeS binnen Universiteit Antwerpen. Dit omwille van twee redenen: enerzijds is er het belang dat er jaarlijks wetenschappelijk gerapporteerd wordt over de stand van de armoedebestrijding. En dat er op basis van deze kennis een debat ontstaat met politici en in de brede samenleving. Armoede is en blijft een onrecht dat in onze rijke samenleving gebannen moet worden. Anderzijds is de kruising van ervaringskennis van mensen in armoede en wetenschappelijke kennis over armoede een doelstelling. Het partnerschap betreft twee aspecten. In voorbereiding van het Jaarboek werd een rondetafel met wetenschappers en mensen in armoede opgezet. Zo kon kennis over lokaal sociaal beleid, over de werking van eerstelijnsactoren uitgewisseld worden en vloeide deze kennis door richting de verschillende hoofdstukken van

dit Jaarboek. Ten tweede is er ook een hoofdstuk vanuit ervaringskennis van mensen in armoede opgenomen: "Recepten voor lokaal beleid in de strijd tegen armoede. Een grondrechtenbenadering vanuit de kennis en ervaring van mensen in armoede."

De komende jaren blijft Netwerk tegen Armoede daarom partner van het Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting van OASes Universiteit Antwerpen. Vanuit de overtuiging dat wetenschappelijke kennis en ervaringskennis van mensen in armoede van groot belang zijn in de strijd tegen armoede.

Ik wens u alvast veel leesplezier.

FREDERIC VANHAUWAERT

Algemeen Coördinator, Netwerk tegen Armoede

## Dankwoord

Voor de 26ste keer presenteert het Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting de recentste inzichten inzake armoede en sociale uitsluiting op diverse domeinen. In deze editie hebben we in het bijzonder aandacht voor lokaal sociaal beleid, gezien de grote impact daarvan op het (sociaal) welzijn en als aanloop naar de naderende gemeenteraadsverkiezingen in 2018.

Ook dit jaar kon OASeS bouwen op haar uitgebreide netwerk om dit boek tot een goed einde te brengen. We beseffen dat het niet vanzelfsprekend is voor onze gastauteurs om tijd vrij te maken voor het schrijven van een bijdrage binnen een beperkte tijdsspanne. Ook willen wij de reviewers danken voor hun deskundig oordeel en hun tijd.

Graag zouden we het Netwerk tegen Armoede danken voor hun financiële ondersteuning om dit jaarboek te realiseren. Zonder hun steun, zou dit boek onbestaande zijn.

Ten slotte willen we uitgeverij Acco, in het bijzonder Mevr. Marie Vanhoutte en Mevr. Griet Verhoeyen bedanken. Samen zijn we er opnieuw in geslaagd om een kwaliteitsvol Jaarboek tijdig af te ronden.

PETER RAEYMAECKERS

CHARLOTTE NOËL

DIDIER BOOST

CAROLINE VERMEIREN

JILL COENE

SYLVIE VAN DAM

Oktober 2017



# Inleiding

## Over armoede en lokaal sociaal beleid

*De redactie*

Voor u ligt de 26ste editie van het Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting. Net zoals bij de vorige editie is dit een uitgave waarbij we inzoomen op één enkel thema, namelijk het lokaal sociaal beleid. De belangrijkste reden voor deze keuze is dat er een moment wordt gecreëerd voor een uitgebreide reflectie over het lokaal sociaal beleid door de opkomende lokale verkiezingen in 2018, maar ook door de nieuwe decreten die op stapel staan.

De nieuwe decreten die onlangs door de Vlaamse Regering in voorontwerp werden goedgekeurd, doen heel wat stof opwaaien. Het voorontwerp van het decreet Lokaal Sociaal Beleid schuift de contouren naar voren van een sociaal beleid dat gericht is op een maximale realisatie van sociale grondrechten. De plannen van dit decreet zijn zeer ambitieus, elke gemeente of stad moet namelijk werken aan een Geïntegreerd Breed Onthaal dat zowel generalistisch, krachtgericht, participatief, proactief als outreachend de strijd tegen onderbescherming tracht aan te gaan. Onderbescherming wordt hierbij niet uitsluitend opgevat als een non-take-up van het recht op financiële bijstand of een leefloon, maar als een situatie waarbij de sociale grondrechten van burgers – zoals vastgelegd in artikel 23 en 24 van de Belgische grondwet – niet worden uitgeput. Daarnaast is ook de bestuurlijke context van het lokale beleid aan verandering onderhevig. Het fel besproken decreet Lokaal Bestuur met de integratie van de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW) in de gemeenten als belangrijkste vernieuwing, gaat, mits goedkeuring door de Raad van State, in vanaf 2019. Deze decreten leggen heel wat verantwoordelijkheden bij de lokale besturen wat betreft het ontwikkelen van een sociaal beleid. Het lokale bestuur wordt hierbij aanzien als een belangrijke actor die in samenwerking met diverse actoren op het lokale terrein én in afstemming met centrale overheden een lokaal sociaal beleid ontwikkelt.

Dat het lokale niveau van de gemeente of stad een belangrijke rol krijgt toegeschreven in de strijd tegen armoede is een tendens die zich niet alleen afspeelt in eigen land. Diverse internationale studies tonen aan dat het lokale niveau ook in andere Europese landen centraler komt te staan in de strijd tegen armoede (Kazepov, 2010; Martinielli, Anttonen, & Mätzke, 2017). Martinielli e.a. (2017) stellen vast dat er in veel Europese landen een verticale 'division of labour', oftewel een verticale taakverdeling wordt doorgevoerd tussen diverse beleidsniveaus waarbij het lokale beleidsni-

veau steeds meer verantwoordelijkheden opneemt op het gebied van sociaal beleid. Dat lokale besturen hiermee een belangrijke, maar uitdagende opdracht verkrijgen, is evident. Lokale overheden staan in de frontlinie van het sociaal beleid en worden vaak als eerste geconfronteerd met nieuwe noden, nieuwe doelgroepen en nieuwe sociale risico's. Deze complexe situaties zijn veelal het resultaat van mondiale ontwikkelingen, zoals de toenemende globalisering, de economische crisis en de toenemende migratie en vluchtelingenstromen waar lokale overheden zelf geen vat op hebben (Martinielli e.a., 2017).

Daarnaast stellen Martinielli e.a. (2017) dat deze verticale taakverdeling tussen bovenlokale en lokale beleidsniveaus ook gepaard gaat met een 'horizontal division of labour' of 'horizontale taakverdeling' waarbij lokale overheden samenwerken met diverse actoren op het lokale terrein. Meer specifiek gaat het hier over de diverse lokale middenveldactoren die elk een bepaalde expertise kunnen inbrengen in het lokale beleid. Het is dan aan de lokale overheid om deze expertise te bundelen en op een constructieve wijze in te zetten om een lokaal beleid te voeren dat op proactieve wijze de structurele achterstelling van kwetsbare doelgroepen kan aanpakken en voorkomen.

De uitdagingen voor lokale besturen zijn groot, maar niet onmogelijk. Dit Jaarboek wil beleidsmakers op alle relevante beleidsniveaus uitdagen om mee te werken aan een toekomstig en ambitieus lokaal sociaal beleid waarbij de lokale overheid samen met de diverse actoren op het terrein en in afstemming met de federale en regionale overheden een belangrijke rol opneemt in de strijd tegen armoede. De plannen om tegen 2019 zowel het lokale bestuur te hervormen als een nieuw decreet Lokaal Sociaal Beleid uit te rollen over heel Vlaanderen kunnen enkel slagen als er ook wordt gewerkt aan een vertaalslag naar een concrete implementatie van dit beleid op het lokale niveau.

De volgende tien hoofdstukken belichten het lokaal sociaal beleid steeds vanuit een andere invalshoek. Vooraleer deze hoofdstukken aan bod komen, gaan we bij wijze van inleiding verder in op het concept armoede en bieden we een overzicht van de diverse mijlpalen binnen het Vlaamse lokaal sociaal beleid. De volgende paragrafen bieden de context waarbinnen de hoofdstukken van dit Jaarboek zijn ingebed.

## 1. Armoede en armoedebeleid: een beknopte synthese

### 1.1 Armoede gedefinieerd

Deze paragraaf heeft als doelstelling om onze eigen positie binnen het debat rond armoede en armoedebeleid te expliciteren. Hierbij schuiven we op beknopte wijze enkele centrale principes naar voren over armoede en armoedebeleid. In de vorige Jaarboeken gingen we al uitgebreid in op deze materie. Voor een meer omvattende analyse ver-

wijzen we bijgevolg naar Vranken, De Boyser en Dierckx (2003, 2006) en Coene, Ghys, Oosterlynck en Raeymaeckers (2016). In functie van dit Jaarboek is het echter cruciaal om de voortschrijdende discussie rond de definitie van armoede te illustreren. We nemen hiervoor de inmiddels klassiek geworden definitie van armoede als startpunt.

“Armoede is een netwerk van sociale uitsluitingen dat zich uitstrekt over meerdere gebieden van het individuele en collectieve bestaan. Het scheidt de armen van de algemeen aanvaarde leefpatronen van de samenleving. Deze kloof kunnen ze niet op eigen kracht overbruggen.” (Vranken & Geldof, 1992, p. 19)

In de zoektocht naar een update van deze definitie staken we in de 25ste editie van het Jaarboek het conceptuele kader rond armoede en sociale uitsluiting in een nieuw jasje. De belangrijkste wijziging in vergelijking met de vorige definitie is dat het tekort aan financiële middelen centraler werd geplaatst in de manier waarop we naar armoede kijken. Het achterliggende argument hierbij luidde als volgt: “Het is net omdat in onze samenleving de toegang tot materiële middelen in belangrijke mate georganiseerd wordt via de markt, met geld als ruilmiddel, dat er vaak een opeenhoping van uitsluitingen plaatsgrijpt” (Ghys, 2016, p. 12). Veel sociale noden worden in een dergelijke context immers gelenigd met geld, waardoor een gebrek aan materiële middelen uitsluiting op vele andere levensgebieden kan veroorzaken. We herdefinieerden armoede daarom als:

“De situatie waarin iemand een zodanig tekort heeft aan economische middelen in verhouding tot de algemene levensstandaard dat hij/zij sociaal uitgesloten raakt op meerdere levensdomeinen. De kloof met de algemeen aanvaarde leefpatronen van de samenleving die daaruit volgt, kan hij/zij niet louter op eigen kracht overbruggen.” (Coene, Ghys, Oosterlynck, & Raeymaeckers, 2016, p. 11)

Hieruit wordt duidelijk dat een gebrek aan inkomen veelal een sleutelrol speelt in het genereren van een opeenstapeling van uitsluitingen. Dat neemt echter niet weg dat het omgekeerde evenzeer kan gelden. Armoede is met andere woorden niet enkel het gevolg van een gebrekkig inkomen, maar kan eveneens veroorzaakt worden door een veelheid aan oorzaken en uitsluitingsmechanismen. Deze herwerkte definitie vormde mede daardoor het onderwerp van discussie. Daarom besloten we om met het Netwerk Tegen Armoede in dialoog te gaan om het wetenschappelijke perspectief te confronteren met het leefwereldperspectief van mensen in armoede. In juni 2017 vond een eerste gesprek plaats waarin werd gereflecteerd over het verschil tussen de eerste definitie van Vranken & Geldhof (1992) en de gewijzigde definitie zoals verschenen in Coene e.a. (2016). Op basis daarvan werden er enkele belangrijke kanttekeningen bij de armoede-definities geplaatst.

Een eerste kanttekening vanuit de discussie met mensen in armoede is dat het multiaspectuele kenmerk van armoede centraal moet blijven staan in de definitie. Een definitie van armoede moet vertrekken vanuit de leefwereld van mensen in armoede. Er bestaat daarom een grote consensus over de stelling dat armoede verwijst naar ‘een



netwerk van sociale uitsluitingen op diverse gebieden van het individuele en collectieve bestaan'. Deze zin beschrijft op een goede manier de complexe situatie waarmee mensen in armoede worden geconfronteerd.

Een tweede kanttekening ligt in het verlengde van bovenstaande kritiek. Het is vanzelfsprekend dat het tekort aan economische middelen de kans om in armoede terecht te komen sterk verhoogt. Het is echter zo dat het causale verband dat in de tweede definitie wordt verondersteld tussen een tekort aan financiële middelen en 'uitsluiting op diverse levensdomeinen' niet wordt bevestigd. Mensen in armoede gaven aan dat het inkomen een centrale rol speelt, maar dat louter het verbeteren van hun inkomenssituatie niet voor iedereen een uitweg uit sociale uitsluiting betekent. Een hoger inkomen biedt niet noodzakelijk toegang tot de sociale grondrechten. Wel is het zo dat armoede, in tegenstelling tot 'sociale uitsluiting', steeds gepaard gaat met een tekort aan financiële middelen. Dat wordt bijvoorbeeld duidelijk uit de situatie waar iemand sociaal uitgesloten is omwille van een handicap, maar wel voldoende financiële middelen heeft. Het is pas wanneer deze sociale uitsluiting ook gepaard gaat met een gebrek aan financiële middelen (bijvoorbeeld omdat men moet rondkomen met een ontoereikend vervangingsinkomen) dat men deze situatie ook als 'armoede' kan benoemen. Deze materiële component kan de sociale uitsluiting bovendien verzwaren.

Een derde kanttekening is dat er wordt gesproken over 'algemeen aanvaarde leefpatronen'. In tijden van superdiversiteit (Vertovec, 2007) en in een samenleving waar er steeds minder sprake is van levens die op een vaste en gestandaardiseerde manier verlopen, is er steeds minder consensus over een 'algemeen aanvaard levenspatroon'.

Een vierde kanttekening heeft betrekking op het stuk van de definitie dat verwijst naar de 'kloof die mensen in armoede niet louter op eigen kracht kunnen overbruggen'. Deze 'kloof' ontstaat als gevolg van sociale uitsluiting op meerdere levensdomeinen. De kritiek luidt dat ze de kracht, die mensen in armoede wel degelijk hebben, lijkt te ontkennen en dat ze de mogelijkheid van een individueel emancipatieproces negeert (Van Regenmortel, 2002). Wat we echter willen benadrukken, is het feit dat armoede gaat om een structurele positie in de samenleving. Het is niet omdat individuen uit armoede raken, dat armoede als maatschappelijk probleem is opgelost. We hanteren in het Jaarboek immers een structureel maatschappelijk schuldmodel (zie Vranken e.a., 2003). De verantwoordelijkheid van armoede wordt hierbij niet gelegd bij het individu, maar bij de samenleving en het beleid. Het is de samenleving die steeds opnieuw armoede voortbrengt en in stand houdt (Ghys, 2016). Diezelfde samenleving heeft dus ook de verantwoordelijkheid om armoede te bestrijden en te voorkomen.

Deze discussie heeft het mogelijk gemaakt om de definitie van armoede opnieuw te herdenken en daarbij te bewaken dat het leefwereldperspectief van mensen in armoede hier voldoende weerklank in vindt. Met de bovenstaande kritieken in het achterhoofd opteren we om de noties 'menswaardig bestaan' en 'menselijke waardigheid' centraal

te stellen in de nieuwe definitie. Alvorens deze concepten verder te duiden, geven we de herwerkte definitie hieronder weer. We formuleren armoede als:

“Een netwerk van sociale uitsluitingen dat zich uitstrekt over meerdere gebieden van het individuele en collectieve bestaan. Het verhindert mensen in armoede om een leven te leiden dat voldoet aan de menselijke waardigheid. Deze kloof die in de samenleving wordt geproduceerd, kunnen ze niet op eigen kracht overbruggen.”

Het is duidelijk dat we in deze definitie een aantal elementen behouden in vergelijking met de eerste definitie. Zo benadrukken we opnieuw het multi-aspectuele kenmerk van armoede. Daarnaast stellen we ook dat er een kloof bestaat tussen mensen in armoede en het leiden van een menswaardig bestaan. Deze kloof wordt ge(re)produceerd door de bestaande maatschappelijke verhoudingen die op basis van diverse uitsluitingsmechanismen de toegang tot het realiseren van een menswaardig bestaan verhinderen.

De belangrijkste wijziging is dat we het concept ‘menswaardig bestaan’ in de definitie inbrengen. Vooraleer we dit begrip operationaliseren, is het van belang dit theoretisch te duiden. Hiervoor beroepen we ons op het werk van Martha Nussbaum (2012). In haar visie ligt de “nadruk op de bescherming van gebieden van vrijheid die zo wezenlijk zijn dat het wegnemen daarvan een leven zou opleveren dat niet overeenstemt met de menselijke waardigheid” (Nussbaum, 2012, p. 55). Menswaardigheid is een potentiële eigenschap van het mens-zijn die dus door de samenleving moet worden gerealiseerd en bijgevolg geen individuele verantwoordelijkheid is.

Belangrijk is om het verschil tussen menswaardigheid en menselijkheid te duiden. Menselijkheid of menselijk leven kan volgens Nussbaum worden gedefinieerd aan de hand van een aantal universele (niet cultureel gebonden) menselijke eigenschappen, ook wel zijnstoestanden of ‘functionings’ genoemd. Naast mortaliteit, duidt Nussbaum op een aantal basiseigenschappen van het menselijk lichaam – honger, dorst, behoefte aan onderdak en kleding, seksuele drift en mobiliteit – en een aantal meer complexe, universele eigenschappen – zoals emoties, spel en humor; het ervaren van plezier of pijn; de cognitieve mogelijkheden tot het waarnemen, verbeelden en denken; de vroege kindelijke ontwikkeling; praktisch redeneren en het vormen van een ‘ik’. Deze eigenschappen verwijzen naar een minimum waarover mensen moeten kunnen beschikken om mens te zijn (Nussbaum, 1995/2001). Dit minimum verwijst echter naar het overleven, wat dus nog geen volwaardig menselijk leven kan worden genoemd. Een menswaardig leven gaat een stap verder. De term ‘menswaardigheid’ verwijst dan naar iemands werkelijke mogelijkheden of substantiële vrijheden om het leven te leiden dat hij of zij met rede waardevol acht. Deze werkelijke mogelijkheden worden aangeduid met de term ‘capabilities’ (Nussbaum, 2012; Sen, 1987). Er is dus een verschil tussen ‘overleven’ en het volwaardig kunnen ontplooiën en participeren aan de samenleving.

Omdat er een verschil is tussen het overleven en het volwaardig kunnen ontplooiën en participeren aan de samenleving, is de samenleving mede verantwoordelijk om dit

potentieel voor iedereen te helpen realiseren. Daartoe is meer nodig dan een minimum en moeten we ons volgens Nussbaum richten op een reeks van gebieden (in termen van Nussbaum: 'capabilities') of 'werkelijke mogelijkheden' die in elke samenleving gerealiseerd moet worden (Nussbaum, 1995/2001, 2000; Van Dam & Raeymaeckers, 2017).

Nussbaum doet een voorstel met een lijst van tien centrale capabilities<sup>1</sup> om het concept van een 'menswaardig bestaan' verder invulling te geven. Deze zijn vrij abstract geformuleerd en vereisen verdere specificering. Eén manier om dit te doen, is aan de hand van verscheidene basisrechten op een set van gebieden die dit drempelniveau van menswaardigheid preciseren en die elke samenleving dient te realiseren voor elke burger (Nussbaum, 2012). Een mogelijke specificering van deze gebieden zit vervat in het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens en in de sociale grondrechten zoals vastgelegd in artikel 23 en 24 van de Belgische Grondwet. Nussbaums lijst vertoont ook sterke overeenkomsten met andere invullingen, zoals bijvoorbeeld de theorie van menselijke behoeften (Doyal & Gough, 1991).

Een rechtenbenadering van 'menswaardig bestaan' veronderstelt dat mensen over essentiële rechten beschikken, zuiver en alleen als gevolg van hun mens-zijn. Het is de plicht van de samenleving om die rechten te respecteren en te realiseren (Nussbaum, 1995/2001, 2000, 2012). Deze benadering sluit goed aan bij de multi-aspectuele definitie van armoede die verwijst naar uitsluiting op diverse gebieden van het individuele en collectieve bestaan. Door het centraal stellen van het concept 'menswaardig bestaan' richten we meer expliciet een appel aan de samenleving om dit voor elk individu te realiseren.

Belangrijk bij deze preciseringen van menswaardigheid zijn de aspecten van keuzevrijheid en (culturele) relativiteit – met name op het niveau van de functionings. We onderschrijven de stelling van Nussbaum dat deze lijst – van capabilities en/of basisrechten – een startpunt en dus geen eindpunt vormt voor het debat over wat een menswaardig bestaan betekent en hoe het gerealiseerd moet worden. Het is noodzakelijk dat ruimte voor discussie ontstaat om gebieden toe te voegen of anderszins in te vullen. Voornamelijk de invulling van die rechten en/of capabilities – dat wil zeggen de functionings die men beoogt te realiseren – hangt sterk af van individuele keuzevrijheid en culturele gebondenheid. Zeker in tijden van superdiversiteit is het belangrijk rekening te houden met de diversiteit aan groepen waarmee mensen zich identificeren en die elk menswaardigheid op een heel andere manier kunnen invullen. Daarom pleiten Nussbaum (2000, 2012) en Sen (1993/2002) ook voor een democratisch politiek proces om deze menswaardigheid in te vullen. Menselijke waardigheid hoeft dus geen statisch begrip te zijn, maar is steeds onderwerp van een breed maatschappelijk debat over de invulling ervan.

De normatieve invulling van het concept 'menswaardig bestaan' op basis van de grondrechten hoeft niet tegenstrijdig te zijn met de keuzevrijheid van individuele personen. Het is belangrijk om hier eerst en vooral te benadrukken dat keuzevrijheid enkel kan bestaan indien een samenleving de mogelijkheden kan aanbieden aan individuen zodat zij een keuze kunnen maken over hoe zij deze rechten kunnen realiseren. Nussbaum

en Sen pleiten daarom voor een focus op (het niveau van) capabilities of mogelijkheden die rekening houdt met dit vrijheidsaspect. Het is aan de samenleving om capabilities of mogelijkheden te realiseren, zodat individuen deze capabilities kunnen omzetten in gerealiseerde functionings volgens hun eigen vrije keuze. Een functioning verwijst dus naar de mate waarin een bepaalde mogelijkheid of capability wordt gerealiseerd. Hierbij wordt het individu vrij gelaten om dit in te vullen op een manier die volgens hem of haar het beste lijkt.

In het verlengde daarvan benadrukken we, net als Nussbaum, dat we zorgvuldig rekening moeten houden met het respect voor keuzes die gegrond kunnen zijn in politieke, sociale of religieuze overwegingen. Het is belangrijk om erover te waken dat de invulling van de menselijke waardigheid het keuzevermogen van mensen niet verstikt in de domeinen die in hun leven van wezenlijk belang zijn. Nogmaals: het realiseren van rechten is dus geen individuele verantwoordelijkheid. We benadrukken dat de samenleving individuen in de mogelijkheid moet stellen om deze rechten te realiseren. Hierbij moet de individuele keuzevrijheid op basis van politieke, sociale en religieuze argumenten zoveel mogelijk gerespecteerd worden.

Armoedebestrijding met als doel eenieder in de mogelijkheid te stellen om een menswaardig leven te realiseren, begint dus bij een gedegen armoedebeleid. In de volgende paragraaf gaan we hier verder op in.

## 1.2 Principes van het armoedebeleid

In eerdere Jaarboeken werd meermaals benadrukt dat armoedebestrijding een verantwoordelijkheid is van alle beleidsniveaus. We formuleren beknopt enkele belangrijke principes die het armoedebeleid hoog in het vaandel moet houden. Voor verdere analyse verwijzen we naar eerdere Jaarboeken zoals Vranken e.a. (2003).

Naar aanleiding van het voorgaande kunnen we stellen dat een eerste principe het sociale grondrechtenperspectief betreft zoals in artikel 23 en 24 van de grondwet (maar ook bijvoorbeeld artikel 1 van de OCMW-wet). Hierbij wordt benadrukt dat het beleid als doelstelling heeft om eenieder in de mogelijkheid te stellen om een leven te leiden dat voldoet aan de menselijke waardigheid. In onderstaande paragrafen zullen we vaststellen dat dit principe tevens is opgenomen in het decreet Lokaal Sociaal Beleid van 2004 en 2017.

Daarnaast is het belangrijk om te benadrukken dat armoedebeleid gestalte moet krijgen op zowel het Europese, Belgische, Vlaamse als lokale niveau. We pleiten daarom voor het principe van *multi-level governance* waarbij armoede moet worden aangepakt binnen en over de grenzen van deze diverse beleidsniveaus heen (De Boyser, 2008). Hoewel we in dit Jaarboek een afbakening doorvoeren naar het lokale beleid is het belangrijk om te benadrukken dat het lokale beleid niet losgekoppeld wordt van andere beleidsniveaus, zoals het Vlaamse, federale of Europese beleid. Binnen de verticale

taakverdeling tussen diverse beleidsniveaus (Martinielli e.a., 2017) is afstemming tussen de lokale en bovenlokale beleidsniveaus daarom cruciaal. Belangrijke hefboomen voor armoedebestrijding worden immers op hogere beleidsniveaus gereguleerd, zoals in België bijvoorbeeld de financiële hulpverlening van het OCMW, de sociale zekerheid en het onderwijs- en welzijnsbeleid. Een armoedebeleid moet over diverse beleidsniveaus (lokaal, Vlaams, federaal en Europees) worden gevoerd.

Daarnaast benadrukken we net als in vorige Jaarboeken de principes van een integraal en inclusief beleidsperspectief (Vranken e.a., 2006). Omdat mensen in armoede kampen met een kluwen aan problemen op diverse levensdomeinen, die elkaar versterken, is het ook noodzakelijk dat het beleid liefst tegelijkertijd inzet op al deze levensdomeinen. We benadrukken daarom dat een structureel armoedebeleid gevoerd moet worden vanuit een integraal perspectief. Een integraal beleid verwijst naar het gegeven dat armoedebestrijding niet ingekapseld mag worden in een afzonderlijk beleidsdomein en sluit daarom goed aan bij het multidimensionale karakter van armoede. Het armoedebeleid moet een aspect van alle beleidsdomeinen zijn en een prioriteit zijn van het algemene beleid. Dit wil niet alleen zeggen dat alle beleidsverantwoordelijken binnen hun domein aandacht moeten hebben voor armoedebestrijding om een menswaardig bestaan te helpen realiseren/garanderen. Een integraal perspectief streeft naar kruisverbanden tussen deze beleidsdomeinen om een armoedebeleid te genereren dat de diverse domeinen overstijgt. Dit vergt dus een vorm van coördinatie over de grenzen van de diverse beleidsdomeinen heen. Integraal beleid staat dus voor een multidomeinenbeleid dat over de schotten van de beleidssectoren gevoerd moet worden (Dierckx, 2007).

Vervolgens formuleren we het principe van een inclusief beleid (Vranken e.a., 2006). Dit houdt in dat niet enkel de overheid verantwoordelijk is voor het armoedebeleid. Als de hele samenleving mede verantwoordelijk is voor het menswaardig bestaan van ieder, moeten ook actoren buiten de overheid een actieve rol krijgen. Hierbij verwijzen we naar de talrijke middenveldactoren, maar ook naar de doelgroep die een plaats moet krijgen in het beleid.

Een laatste principe sluit hierop aan. Het Jaarboek pleit resoluut voor een armoedebeleid dat op een participatieve of interactieve manier wordt gevoerd (Vranken e.a., 2006; Dierckx, 2007). De interactie tussen het lokale bestuur, het brede middenveld en de burger (doelgroepen) moet centraal staan in alle stappen die worden ondernomen in zowel het vormen van beleid als de uitvoering ervan.

## 2. Het lokaal sociaal beleid: hefboom tegen armoede

In deze paragraaf zoomen we in op het lokaal sociaal beleid. We behandelen meer specifiek de belangrijkste instrumenten en decreten die de contouren uitstippelen voor

het lokaal sociaal beleid in Vlaanderen. We hanteren hierbij een historisch perspectief. Het startpunt is het Sociaal Impulsfonds (SIF) dat midden de jaren 90 een belangrijke impuls gaf aan lokale besturen om hun lokaal sociaal beleid vorm te geven. Een lokaal bestuur verwijst hier naar zowel de stad of gemeente als het OCMW. Het SIF werd echter stopgezet en de middelen daarvan werden overgedragen aan het Gemeente- en Stedenfonds. Het lokaal sociaal beleid werd verder vormgegeven door het decreet Lokaal Sociaal Beleid van 2004. Inmiddels is het voorontwerp van een nieuw decreet Lokaal Sociaal Beleid goedgekeurd door de Vlaamse Regering. We behandelen de belangrijkste krachtlijnen en gaan ook in op het voorontwerp van het nieuwe decreet Lokaal Bestuur.

## 2.1 Van Sociaal Impulsfonds naar Gemeentefonds

De aandacht voor de rol van het lokale beleid in de armoedebestrijding kreeg een belangrijke stimulans vanaf 1989 met de oprichting van de fondsen Lenssens, Vandenbossche en het daaropvolgende Vlaams Fonds voor de Integratie van Kansarmen (VFIK). Met het Sociaal Impuls Fonds (SIF), dat deze fondsen verving, had de Vlaamse overheid in 1995 de expliciete doelstelling om de lokale besturen in staat te stellen de leef- en omgevingskwaliteit te verbeteren, de kansarmoede te bestrijden en het welzijn te bevorderen (Vlaamse overheid, 1999). Het SIF had de opdracht "het gemeentelijk beleid inzake het herstel van de leef- en omgevingskwaliteit van de achtergestelde buurten en de steden en het gemeentelijk beleid inzake de bestrijding van de kansarmoede te ondersteunen" (De Decker, 2004). Verder werden door het SIF de principes van een integraal, inclusief en territoriaal beleid naar voren geschoven. Aan elke gemeente werd een bedrag vanuit het Sociaal Impulsfonds gegarandeerd. Deze som kwam uit het waarborggedeelte van het SIF. De hoogte van de som was afhankelijk van een score op een tiental op voorhand bepaalde criteria. De gemeenten en steden die een hoge score verkregen op de gehanteerde criteria kregen extra middelen uit het SIF+ -gedeelte (De Decker, 2004).

Het SIF ging in 2002 op in het Stedenfonds en in het Gemeentefonds. Concreet werd het waarborgdeel van het voormalige SIF in het Gemeentefonds opgenomen en werd het SIF+ -deel doorgestort in het Stedenfonds (Vranken e.a., 2004).

Het Stedenfonds werd goedgekeurd in het decreet van 2002 en trad definitief in werking vanaf 2003. Het fonds is een gedeeltelijke vervanging van het SIF en heeft tot doel de Vlaamse grootsteden en regionale steden en de Vlaamse Gemeenschapscommissie (die optreedt als bevoegde instelling voor het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad) financieel te ondersteunen bij het voeren van een duurzaam stedenbeleid (Vranken e.a., 2003). De doelstellingen van het Stedenfonds werden door de Vlaamse Regering geformuleerd als het verhogen van de leefbaarheid van stad en wijk, het tegengaan van de dualisering en het verbeteren van de kwaliteit van het democratisch besturen (VGC, n.d.). Het Gemeentefonds is een algemeen fonds waaruit alle gemeenten middelen ontvangen

(Vranken e.a., 2004). Dit fonds ontstond eigenlijk al in 1860, ter compensatie van de opheffing van octrooirechten (een soort douanerechten geïnd aan de ingang van sommige steden op de invoer en uitvoer van bepaalde goederen, onder andere dranken, brandstoffen en bouwmaterialen). In 1922 was het fonds toe aan verandering, de eerste in een lange rij. Zowel de hoogte van de dotatie als de verdeling zou nog ettelijke keren veranderen, zeker vanaf 1976 met de regionalisering van het Gemeentefonds. Het is echter pas in 1991 dat een Vlaams Gemeentefonds in het leven werd geroepen. Hierbij werd een verdeling gemaakt op basis van drie groepen. De grote steden, de regionale centrumsteden en een derde groep resterende gemeenten (VVSG, n.d.). Het Decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds luidde de laatste grote hervorming in.

De integratie van de SIF-middelen in het Gemeente- en Stedenfonds kreeg echter de nodige kritiek. Een belangrijk aandachtspunt was dat noch in het Gemeente- noch in het Stedenfonds harde garanties werden opgenomen voor armoedebestrijding. De kritiek luidde dat het Stedenfonds de ruggengraat van een stedelijk beleid was dat minder dan voorheen de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting in het vaandel droeg (Vranken e.a., 2004). Vranken e.a. (2003) stelden dat de focus op het tegengaan van de duale samenleving en de leefbaarheid in steden meer gericht was op het verhogen van sociale cohesie, dan wel op het tegengaan van sociale uitsluiting en armoede. Loopmans (2004) opperde dat deze integratie in de praktijk leidde tot een grote aandacht voor de economische vitaliteit van steden en het aantrekken van hogere inkomensgroepen (Vranken e.a., 2004). Dit beleid ging dan ook ten koste van kwetsbare doelgroepen. Waar ten tijde van het SIF bij voorkeur aandacht werd besteed aan een variëteit aan kwetsbare doelgroepen (65% van de middelen), besteedden diezelfde steden in het Stedenfonds nog slechts 45% van de middelen aan deze doelgroepen. De sectoren van opleiding en tewerkstelling en allerhande vormen van sociale dienstverlening, zoals thuiszorg en de OCMW-diensten, zagen hun aandeel fel verminderen. Het aandeel van wonen – weliswaar in toenemende mate gericht op de middenklasse via renovatiepremie in plaats van op sociaal wonen – nam toe evenals het aandeel voor sociale cohesie en cultuur en investeringen in bestuurlijke vernieuwing (Vranken e.a., 2004).

## 2.2 De toekomst: integratie van het Stedenfonds in het Gemeentefonds

Het decreet van 2 december 2016 integreert het Stedenfonds voor de dertien centrumsteden in het Gemeentefonds. Dit wil zeggen dat de bestaande regeling van het Stedenfonds is opgeheven en vervangen door een basisfinanciering. De huidige verhoudingen tussen de dertien centrumsteden blijven gerespecteerd. Dit decreet realiseert op die manier een maximale vereenvoudiging voor de centrumsteden en geeft uitvoering aan het Vlaams Regeerakkoord 2014-2019 en de Beleidsnota 2014-2019 Binnenlands Bestuur en Stedenbeleid. Voor de Vlaamse Gemeenschapscommissie worden de middelen van

het Stedenfonds in 2017 toegekend als een facultatieve toelage (Vlaamse overheid, n.d.). Met die integratie werden de bestaande sectorale regelingen met betrekking tot de subsidiëring van lokale besturen dus grotendeels geschrapt en vervangen door onvoorwaardelijke financiering omdat de Vlaamse Regering gelooft in de goede werking van autonome grootsteden en centrumsteden om zelf een beleid te voeren dat erop gericht is de leefbaarheid in de steden en de kwaliteit van het beleid te vergroten (Vlaams Parlement, n.d.).

De integratie van het Stedenfonds in het Gemeentefonds is echter nog niet voltooid. De recente aanpassing die het decreet met betrekking tot het Gemeentefonds onderging, om de integratie van het Stedenfonds mogelijk te maken, was de aanleiding voor negentien gemeenten om een verzoekschrift tot vernietiging in te dienen bij het Grondwettelijk Hof. Ze argumenteren dat de verdelingswijze het gelijkheidsbeginsel schendt omdat de selectie van besturen die een voorafname genieten niet op een objectief verantwoorde manier is gebeurd. De selectie is niet evolutief naargelang de demografische en socio-economische kenmerken van de gemeente of stad. Ook de Raad van State was bij de voorbereiding van het decreet overigens al van mening dat de Vlaamse Regering onvoldoende aantoonde waarom de middelen voor het Stedenfonds, dat voortaan tot de algemene financiering zou behoren, op dezelfde wijze moesten worden verdeeld als toen de besteding ervan nog wel aan voorwaarden was gekoppeld. Het is vandaag niet te voorspellen wat het Grondwettelijk Hof hiermee zal doen. In elk geval vormt deze zaak een belangrijke toetssteen voor de rechtmatigheid van het belangrijkste financieringskanaal voor de Vlaamse gemeenten. Het is wellicht nog enige tijd wachten op een arrest (VVSG, 2017). Het valt dus af te wachten in welke mate lokale besturen door deze integratieoefening worden aangemoedigd om een lokaal sociaal beleid te voeren.

### 2.3 Het decreet Lokaal Sociaal Beleid (2004)

Met het decreet Lokaal Sociaal Beleid (LSB) van 2004 wilde de Vlaamse Regering in elke gemeente of stad een lokaal sociaal beleid realiseren met als doelstelling het vrijwaren van de sociale grondrechten voor alle burgers. Uitgaande van deze grondrechtensvisie wordt lokaal sociaal beleid in het decreet omschreven als "het geheel van de beleidsbepaling en acties van het lokale bestuur en de acties van lokale actoren, met het oog op het garanderen van de toegang van elke burger tot de rechten, vastgelegd in artikel 23 en artikel 24, § 3 van de Grondwet" (Vranken e.a., 2005).

Het decreet erkende dat de grootste belemmering om voor bepaalde groepen de grondrechten te realiseren nog steeds verklaard kan worden door een gebrekkige toegankelijkheid en de inefficiënte organisatie van het bestaande aanbod. Men wilde vooral een reorganisatie van het lokale welzijnsaanbod teweegbrengen waarbij een stroomlijning van de organisatie (meer coherentie en complementariteit, vermindering van de planlast vanuit centrale overheden) én een grotere toegankelijkheid van het dienstenaanbod



centraal stonden (Vranken e.a., 2004). Om dit te realiseren, werd het sociaal beleid op vier pijlers gebouwd. Hierbij werd in verregaande mate de samenwerking tussen de diverse actoren op het terrein gestimuleerd. Het is echter belangrijk om te vermelden dat het decreet een kader bood voor verdere ontwikkeling van het lokale beleid. Dit wil zeggen dat lokale besturen veel vrijheid kregen in de toepassing van het decreet. Daarnaast werden er, zoals eerder vermeld, geen extra middelen aan gekoppeld. Gemeenten en steden moesten het sociale beleid zelf bekostigen.

Een eerste pijler betrof de betere afstemming en samenwerking tussen de twee lokale besturen, gemeente en OCMW, gestimuleerd door de introductie van één lokaal sociaal beleidsplan. Het was dus de bedoeling dat zowel gemeente (stad) als OCMW samen één lokaal sociaal beleidsplan samenstelden. Dit beleidsplan moest zowel een omgevingsanalyse, een geïntegreerde visie op sociaal beleid, een meerjarenplan, een taakverdeling tussen gemeente en OCMW, en een beschrijving van de wijze waarop de bevolking en lokale actoren bij de voorbereiding betrokken werden, omvatten. Er moest dus aan participatie gewerkt worden. Later werd echter in het kader van de regelgeving BBC (Beleids- en Beheerscyclus) en planlastenvermindering het opmaken van een afzonderlijk lokaal sociaal beleidsplan niet meer verplicht gemaakt. Gemeenten en steden moesten de acties en doelstellingen van het lokaal sociaal beleid integreren in het meerjarenplan van de gemeente (of stad) of het OCMW. Er ontstond veel kritiek op deze maatregel. Er werd geopperd dat de sociale dimensie van het lokale beleid ondergesneeuwd zou geraken door andere prioriteiten. Lokale beleidsmakers zouden geen aandacht meer hebben voor het sociale beleid. Volgens een onderzoek van de Vereniging voor Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) is deze vrees ongegrond. De vermindering van de planlast werd als positief beschouwd en er werden nog steeds sociale acties en doelstellingen opgenomen in het meerjarenplan (Van Reppelen, 2014).

De tweede pijler van dit decreet betrof de samenwerking met private en semipublieke partners. Op lokaal niveau werd gestreefd naar een betere (horizontale) afstemming tussen gemeente, OCMW en de semi-private gesubsidieerde sectoren die daarvoor eerder overwegend of uitsluitend een verticale planningsrelatie hadden met de Vlaamse overheid (Vranken e.a., 2003). Ook participatie werd beoogd. Men wilde de stem horen van 'mensen met minder behartigde belangen' (Vranken e.a., 2006).

De derde pijler had betrekking op de coördinatie van de samenwerking door het lokale bestuur. De lokale besturen kregen van de Vlaamse Regering een belangrijke regiefunctie om de afstemming tussen de diverse actoren op het terrein te verwezenlijken.

De vierde en laatste pijler verwees naar de realisatie van een informatie-, loket- en doorverwijsfunctie binnen een zogenaamd 'Sociaal Huis'. Het Sociaal Huis had de opdracht zo ruim mogelijk informatie te verstrekken over onder meer de mogelijke opvang- en hulpvormen en het bestaande hulp- en opvangaanbod op het lokale en regionale niveau. De loketfunctie van het Sociaal Huis werd gerealiseerd door het minimaal tot stand brengen van een gezamenlijk loket dat op een geïntegreerde wijze toegang

verschafft tot de sociale dienstverlening van het lokale bestuur. De doorverwijsfunctie van het Sociaal Huis wordt gerealiseerd door het verwezenlijken van een ruime samenwerking met lokale actoren (Decreet van 19 maart 2004 betreffende het Lokaal Sociaal Beleid). De klantgerichtheid en de toegankelijkheid van de dienstverlening moesten op die manier worden verbeterd.

## 2.4 Nieuwe ontwikkelingen: het nieuw decreet Lokaal Sociaal Beleid en het voorontwerp van het decreet Lokaal Bestuur

### 2.4.1 *Nieuw decreet Lokaal Sociaal Beleid*

Op de ministerraad van 24 februari 2017 werd het voorontwerp van een nieuw decreet Lokaal Sociaal Beleid door de Vlaamse Regering goedgekeurd. Daar waar de focus van het decreet van 2004 lag op een lokaal sociaal beleid dat gericht is op een maximale toegankelijkheid van de dienstverlening voor elke burger en een optimaal bereik van de beoogde doelgroep, ligt de focus van het decreet van 2017 op een lokaal sociaal beleid dat ervoor zorgt dat mensen een menswaardig bestaan kunnen leiden door het verze-keren van een maximale toegang tot de sociale grondrechten. De doelstelling van een hoge toegankelijkheid van hulp- en dienstverlening wordt dus verlegd naar een grotere ambitie waarbij de realisatie van de sociale grondrechten centraal staat. Dit zou gerealiseerd moeten worden door vanuit het Sociaal Huis een samenwerkingsverband 'Geïntegreerd Breed Onthaal' te realiseren en door het aanbod aan lokale sociale hulp- en dienstverlening maximaal af te stemmen op de lokale behoeften. Het decreet moet nog worden beoordeeld door de Raad van State. Om het overzicht compleet te maken, is het echter noodzakelijk om de belangrijkste principes te behandelen. Het nieuwe decreet wil de beleidskeuze om de lokale besturen een belangrijke regierol in het lokaal sociaal beleid te geven verder concretiseren op basis van vier principes.

Een eerste principe stelt dat het lokaal sociaal beleid onderdeel moet blijven van het meerjarenplan. Het voorbereiden, nemen, evalueren en bijsturen van lokale sociale beleidsdoelstellingen wordt geïntegreerd in de meerjarenplannen van de lokale besturen. Het betreft hier het ontwikkelen van een integraal en inclusief sociaal beleid door het lokale bestuur in samenwerking met de lokale actoren en de bevolking. Om de stem van kwetsbare burgers mee te nemen in het gevoerde beleid en antwoorden te bieden op hun noden en behoeften, zegt het decreet dat hier specifieke methoden van beleidsparticipatie kunnen worden ingezet. Hierbij verwijst de memorie van toelichting ter inspiratie naar de participatiekoffer van Samenlevingsopbouw Vlaanderen, de participatiewiki en de praktijkenbank VVSG.

Een tweede principe betreft de regie van de lokale sociale hulp- en dienstverlening. Deze focus behelst de coördinatie van vraag naar en aanbod van de lokale sociale hulp- en dienstverlening. Dit betekent dat een lokaal bestuur, al dan niet in samenwerking

met andere welzijns- en gezondheidsactoren, minimaal in staat is om dubbel aanbod of blinde vlekken in het aanbod te detecteren en samen met de lokale hulp- en dienstverlenende actoren instaat voor het realiseren van een goed afgestemd laagdrempelig hulpaanbod.

Ten derde wordt er verwacht van elk lokaal bestuur dat het werkt aan een toegankelijke sociale hulp- en dienstverlening met als doelstelling het verminderen van onderbescherming. De focus ligt hier op de toegankelijkheid van de lokale sociale hulp- en dienstverlening voor de burgers. Middelen om toegankelijkheid te verhogen, zijn het Sociaal Huis, het Geïntegreerd Breed Onthaal – georganiseerd door dit Sociaal Huis – en de preventieve gezinsondersteuning. Deze middelen hebben als doel om ervoor te zorgen dat minimaal volgende functies gegarandeerd worden voor elke burger: het verstrekken van neutrale informatie over het aanbod van lokale sociale hulp- en dienstverlening, het verkennen en realiseren van rechten, het verhelderen van hulpvragen en het neutraal doorverwijzen naar gepaste hulp- en dienstverlening. Later in deze paragraaf gaan we verder in op het Geïntegreerd Breed Onthaal als belangrijkste instrument om de toegankelijkheid te verhogen en onderbescherming tegen te gaan.

Ten vierde staat de vermaatschappelijking van de lokale sociale hulp- en dienstverlening centraal. Er wordt naar gestreefd om kwetsbare mensen, met al hun mogelijkheden en kwetsbaarheden, een eigen zinvolle plek in de samenleving te laten innemen, hen daarbij waar nodig te ondersteunen en de lokale sociale hulp- en dienstverlening zoveel mogelijk in de samenleving te laten verlopen. De keuze voor meer vermaatschappelijking is een keuze voor meer maatschappelijk engagement en responsabilisering, vanuit een overtuiging dat kwetsbare mensen baat hebben bij verbondenheid en contact, voorbij en naast de zorgrelatie die er is met professionele zorgverstrekkers.

Een belangrijk onderdeel van het nieuwe voorontwerp decreet Lokaal Sociaal Beleid heeft betrekking op de realisatie van een Geïntegreerd Breed Onthaal. Dit concept werd in december 2015 geïntroduceerd door Vlaams Minister voor Welzijn, Volksgezondheid en Gezin – Jo Vandeurzen – met als doel om de krijtlijnen uit te zetten voor een meer toegankelijke hulp- en dienstverlening. Een maximale afstemming tussen actoren uit het, op heden gefragmenteerde, welzijnslandschap wordt hierbij naar voren geschoven als belangrijkste hefboom tegen onderbescherming. Het Geïntegreerd Breed Onthaal richt zich in de eerste plaats op drie welzijnsactoren met een decreetale onthaalopdracht, namelijk: de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW), de Centra voor Algemeen Welzijn (CAW) en de Diensten Maatschappelijk Werk (DMW) van de ziekenfondsen.

De intersectorale samenwerking tussen deze drie kernactoren wordt opgezet onder regie van het lokale bestuur en heeft als ambitie om te garanderen dat de sociale grondrechten van burgers maximaal worden uitgeput. Het verhogen van toegankelijkheid door middel van samenwerking kan bijgevolg geïnterpreteerd worden als de operationele doelstelling die tegemoet moet komen aan de strategische doelstelling van het

tegegaan van onderbescherming. Om de toegankelijkheid van de maatschappelijke hulp- en dienstverlening te verhogen, vertrekt het Geïntegreerd Breed Onthaal vanuit een aantal centrale principes of richtlijnen die dienen als kwaliteitslabel voor een sterk onthaal. Er wordt hierbij geargumenteed dat het Geïntegreerd Breed Onthaal in al zijn facetten generalistisch, outreachend, proactief, participatief en krachtgericht hoort te zijn en volgens de principes van subsidiariteit en het proportioneel universalisme dient te worden vormgegeven. Het generalistische slaat hierbij op een holistische benadering waarbij alle relevante levensdomeinen en hulpvragen in beeld worden gebracht. Het outreachende aspect heeft dan weer betrekking op het vinden van aansluiting bij de leefwereld van cliënten, terwijl het proactieve veronderstelt dat de hulp- en dienstverlening zelf het initiatief neemt om hun aanbod tot bij burgers te brengen. Het participatieve schrijft voor dat burgers inspraak hebben bij de vormgeving van het Geïntegreerd Breed Onthaal, maar ook richting kunnen geven aan hun eigen hulpverleningstraject. Dat betekent aansluitend dat het Geïntegreerd Breed Onthaal krachtgericht dient te zijn, zodat de mogelijkheden van cliënten worden erkend en ontgonnen. Vanuit het principe van subsidiariteit wordt gestreefd naar de minst ingrijpende vorm van hulpverlening op het lokale niveau. Proportioneel universalisme schrijft tenslotte voor dat het Geïntegreerd Breed Onthaal voor iedereen beschikbaar is, maar tegelijk proportioneel wordt uitgebouwd naar kwetsbare burgers met meer noden of minder middelen.

De implementatie van deze richtlijnen op het lokale niveau zou ervoor moeten zorgen dat iedereen, en in het bijzonder de meest kwetsbaren, snel en binnen een aanvaardbare afstand de weg vinden naar de gepaste hulp. Tussen 1 september 2015 en 1 mei 2018 wordt er in elf Vlaamse regio's geëxperimenteerd op welke manieren deze richtlijnen en uitgangsprincipes op het lokale niveau naar de praktijk vertaald kunnen worden. Op termijn is het echter de bedoeling dat elk lokaal bestuur in samenwerking met de drie kernactoren, maar ook met de andere actoren in het veld, een Geïntegreerd Breed Onthaal realiseert. Dat betekent dat elke burger, in iedere gemeente, stad of regio aanspraak moet kunnen maken op een herkenbaar en afdekkend onthaal (Vlaams Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, p. 17).

De VVSG juicht het decreet, dat een integraal lokaal beleid naar voren schuift met aandacht voor de sociale grondrechten, uitdrukkelijk toe. Zij heeft echter bedenkingen bij het feit dat volgens haar de invulling van het decreet te veel – zelfs uitsluitend – vanuit welzijn, volksgezondheid en gezin gebeurt. Ze is daarom voorstander van een bredere aanpak omdat ze in voorgaande LSB-plannen zag dat wonen en werken, naast welzijn en zorg, cruciale thema's zijn.

#### 2.4.2 *Het voorontwerp van het decreet Lokaal Bestuur*

Het voorontwerp van het decreet Lokaal Sociaal Beleid kan niet los worden gezien van het voorontwerp van het decreet Lokaal Bestuur. Ook hier staan er belangrijke veranderingen op stapel. Met het voorontwerp van het decreet Lokaal Bestuur heeft de

Vlaamse Regering als doelstelling om de organisatie van de Vlaamse lokale besturen onder te brengen in één decreet. Hierbij wordt uitvoering gegeven aan de integratie van de OCMW's in de gemeentebesturen, de hervorming van het bestuurlijk toezicht en de evaluatie van de beleids- en beheerscyclus. Dit decreet realiseert met andere woorden een geïntegreerde aanpak van het lokaal sociaal beleid, een integratie van beleidsplanning en -rapportering, de vermindering van bestuursmandaten en prestatiegelden, de vereenvoudiging van het bestuurlijke toezicht met het oog op snelle rechtszekerheid en de openheid en transparantie van het lokale beleid naar zowel de lokale mandatarissen en de burger door de creatie van één uniek loket (SERV, 2017).

Een belangrijk aspect van dit decreet Lokaal Bestuur is de inkanteling van het OCMW in het gemeentelijke of stedelijke bestuur. Deze beweging wordt uitgewerkt in het decreet Lokaal Bestuur dat uitgaat van een maximale integratie van de entiteiten, met respect voor de rechtspersoonlijkheid van beide (Agentschap Binnenlands Bestuur, 2017). Volgens een conceptnota van Vlaams Minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding Homans is deze integratie gebaseerd op vier principes: 1) meer efficiëntie, 2) een meer democratisch sociaal beleid als antwoord op de ondemocratische samenstelling van de Raad voor Maatschappelijk Welzijn, 3) het voortschrijdende inzicht dat het samen aan tafel zitten van lokale spelers leidt tot een betere beleidsplanning en 4) het afschaffen van het OCMW omdat het nu vooral een negatieve connotatie oproept.

## 2.5 Enkele kritische kanttekeningen

Zowel de Strategische Adviesraad Welzijn, Gezondheid & Gezin (SAR WGG) als de Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen (SERV) formuleren enkele zeer belangrijke kanttekeningen bij het nieuwe decreet Lokaal Sociaal Beleid. We stelden reeds dat het decreet Lokaal Sociaal Beleid moet aanzien worden als een kaderdecreet, waarbij lokale besturen veel autonomie krijgen om op het terrein het lokaal sociaal beleid te implementeren. Deze autonomie is belangrijk omdat lokale besturen vaak opereren in een specifieke context waarvoor enige vrijheid van handelen noodzakelijk is. Het is echter noodzakelijk dat voldoende garanties worden ingebouwd zodat er daadwerkelijk op intensieve wijze wordt gewerkt aan een sociaal beleid dat de doelstelling van het nieuwe decreet, een maximale realisering van de grondrechten, tracht te realiseren.

Een eerste belangrijke kanttekening betreft de bestuurskracht van lokale besturen. Deze problematiek wordt zowel erkend door de SAR WGG (2017) als de SERV (2017). De doelstellingen van het lokaal sociaal beleid zoals deze zijn verankerd in het decreet zijn zeer ambitieus. Er ligt heel wat verantwoordelijkheid bij de lokale besturen. Er wordt erkend dat niet elk lokaal bestuur opgewassen is tegen deze taak. Er bestaat immers veel variatie tussen lokale besturen wat betreft hun bestuurskracht om de uitdagingen aan te gaan. Hierbij verwijst de SERV in haar advies naar verschillen in inhoudelijke en

praktische expertise van de lokale beleidsmakers en hun administratie, de financiële draagkracht van lokale besturen, de omvang en samenstelling van hun bevolking (in combinatie met hun noden), het bestaan van relevante lokale en bovenlokale samenwerkingsverbanden en de aan- of afwezigheid van lokale en bovenlokale initiatieven of organisaties. Het is daarom noodzakelijk dat de bestuurskracht van lokale besturen wordt aangezwengeld door het bieden van voldoende financiële middelen en inhoudelijke expertise. Dit is een verantwoordelijkheid van de lokale besturen, maar ook van de centrale bovenlokale overheden.

Daarnaast moeten lokale besturen met het oog op hun sociale doelstellingen zorgen voor een voldoende groot draagvlak bij de diverse organisationele actoren op het terrein, maar ook bij de burger. Er moet namelijk een wisselwerking ontstaan tussen het lokale bestuur en de diverse lokale partners om een behoeftegericht aanbod te realiseren. Beleid wordt immers niet enkel door de overheid, maar ook door de diverse non-profit actoren mee vormgegeven, gedragen en uitgevoerd. Ook burgers moeten een plaats krijgen binnen de beleidsprocessen. Dit wil concreet zeggen dat het principe van participatie centraal moet staan in het vormen van beleid.

Een van de belangrijkste doelstellingen van het decreet Lokaal Sociaal Beleid is de realisatie van sociale grondrechten voor elke burger. Deze doelstelling kan volgens de SAR WGG en de SERV enkel worden gerealiseerd als het lokale bestuur de noden van de burger centraal stelt. Om deze afstemming te verwezenlijken, is volgens de SAR WGG een beleid nodig waarin diverse lokale actoren en de doelgroep op voet van gelijkheid meewerken aan het beleid. Daarnaast moeten lokale besturen ook werken aan afstemming tussen de beleidsdomeinen om deze doelstelling te verwezenlijken (SERV, 2017). Daarnaast heeft het lokale bestuur ook een zekere autonomie nodig om een beleidsaanpak op maat van lokale doelgroepen te organiseren. De SERV (2017) benadrukt wel dat voldoende garanties moeten worden ingebouwd zodat sociale grondrechten door elk lokaal bestuur worden gerespecteerd.

Verder wordt een belangrijke kanttenuking geformuleerd bij de vermaatschappelijking van de zorg (SERV, 2017; SAR WGG, 2017). Die gaat immers hand in hand met de toenemende aandacht voor vrijwilligers, het activeren van het eigen netwerk en mantelzorgers. Het is echter belangrijk dat de aandacht voor vermaatschappelijking niet gepaard gaat met een terugtrekkende overheid. Ook de draagkracht van mantelzorgers kent immers zijn limieten. De professionele zorg mag niet inboeten en moet het informele netwerk ondersteunen.

De SERV pleit ook voor een rolscheiding tussen regisseur en actor inzake lokaal sociaal beleid. De lokale besturen krijgen de opdracht om enerzijds het aanbod aan lokale sociale hulp- en dienstverlening af te stemmen op de lokale behoeften, via het bevorderen van overleg en afstemming tussen lokale actoren. Daarnaast kan het bestuur ook zelf optreden als aanbieder. Deze rollen moeten echter duidelijk gescheiden blijven. Deze dubbele rol kan immers leiden tot situaties waarin de lokale besturen tegelijk rechter en

partij zijn en onvoldoende objectief kunnen oordelen. Zo stelt de SERV dat participatieve governance principes kunnen worden gebruikt om deze dubbele rol te vermijden. De VVSG benadrukt hieromtrent dat het lokale bestuur een actorrol kan opnemen, maar dat er wel voldoende transparantie dient te worden geboden aan de partners op het terrein.

Een voorlaatste bemerking verwijst naar de vrijheid van lokale besturen. Het decreet biedt de vrijheid om de modaliteiten van een lokale regie per sector verder te verfijnen en om een lokale regiestrategie toe te laten in functie van lokale noden en opportuniteiten. De keuze voor een kaderregelgeving die verdere verfijning per sector moet toelaten, impliceert onder andere dat verschillende zaken niet absoluut en sluitend via kaderregelgeving kunnen worden vastgelegd. Dit geldt bijvoorbeeld voor de 'doorzettingsmacht' van de regisseur. Lokale besturen halen immers aan dat effectieve regie enige 'doorzettingsmacht' vergt wanneer de organisaties in het bredere lokale sociale netwerk niet mee willen stappen in het verhaal van de regisseur. Het begrip 'doorzettingsmacht' dient dus volgens de VVSG verder uitgeklaard te worden per sector. Een van de instrumenten die daarbij gehanteerd zou kunnen worden, is een slot zetten op (een deel van) de middelen van Vlaams gefinancierde voorzieningen en deze middelen koppelen aan lokaal geformuleerde doelstellingen. De VVSG geeft aan dat wanneer het decreet dit slot op de middelen sectoraal wil regelen, het dan wel over alle sectoren heen op dezelfde manier dient te gebeuren. Daarnaast pleit de VVSG voor een snelle concretisering van de regie-instrumenten over dewelke het lokale bestuur kan beschikken bij de regie van de lokale sociale hulp- en dienstverlening opdat een volwaardig lokaal sociaal beleid gevoerd kan worden.

Tenslotte beargumenteert de SERV (2017) dat lokale besturen werk moeten maken van diversiteit. Hierbij stelt de raad voor om naast de evidente kwetsbare groepen ook doelgroepen van het lokaal sociaal beleid te vermelden die minder gekend zijn. Hierbij denkt men aan mensen zonder papieren, recent erkende vluchtelingen, (ex-)gedetineerden, Romamigranten en allochtone mantelzorgers. Om deze diversiteit van doelgroepen op maat te voorzien van de nodige hulp- en dienstverlening is het noodzakelijk dat de diversiteit ook weerspiegeld wordt in het aanbod. De maximale toegankelijkheid van de hulp- en dienstverlening moet voor iedereen worden gewaarborgd. Hierbij stelt de SERV dat het aanbod laagdrempelig en nabij moet zijn en dat de burger de regie over het traject moet blijven voeren.

### 3. Besluit en overzicht

Het is duidelijk dat het lokaal sociaal beleid sinds eind jaren 80 een belangrijk, maar woelig traject heeft afgelegd. Daar waar het Sociaal Impulsfonds een belangrijke stimulan heeft geboden voor lokale besturen om tal van initiatieven rond armoedebestrijding te nemen, merken we dat bij elke verandering of nieuwe beleidsmaatregel de

bezorgdheid wordt geuit dat de aanwezigheid van het 'sociale beleid' in het gemeentelijke of stedelijke beleid moet worden bewaakt. De bezorgdheid die stevast terugkomt, is dat armoedebestrijding wordt ondergesneeuwd door andere beleidsprioriteiten. Dat deze waakzaamheid terecht is, werd reeds opgemerkt toen de gevolgen zichtbaar werden van de integratie van het SIF in het gemeente- en/of stedenfonds. Het accent kwam hierbij te liggen op 'sociale cohesie' en minder op sociale uitsluiting (Dierckx & Vranken, 2003; Loopmans, 2004). Er werd ingezet op stedelijke ontwikkeling en armoedebestrijding verschoof naar het achterplan.

Een gelijkaardige kritiek wordt geuit bij de recente ontwikkelingen. Daar waar het nieuwe decreet Lokaal Sociaal Beleid de inhoudelijke invulling van het lokaal sociaal beleid op een zeer ambitieuze manier tracht uit te rollen over alle gemeenten en steden in Vlaanderen, wordt door diverse actoren, waaronder de SAR WGG en de SERV, de bezorgdheid geuit dat bij de praktische uitvoering van het decreet moeilijkheden kunnen ontstaan. Er worden immers verschillende kanttekeningen geplaatst bij het decreet die alle gerelateerd zijn aan de manier waarop het decreet in de praktijk zal worden omgezet. Voor een ambitieuze invulling van een sterk lokaal sociaal beleid is het noodzakelijk dat lokale besturen de nodige expertise en financiële en bestuurlijke armslag verkrijgen. Enkel dan zullen de doelstellingen van het decreet Lokaal Sociaal Beleid leiden tot een ambitieuze implementatie op het lokale niveau. De bijdragen van dit Jaarboek zijn alle gericht op het vraagstuk over de manier waarop een ambitieus lokaal sociaal beleid concreet kan worden waargemaakt. Het is vaak in het spanningsveld tussen ambitieuze planning en praktische vertaling naar het lokale niveau dat de sociale component van het lokale beleid wordt ondergesneeuwd in allerlei organisatorische kwesties. Dit Jaarboek wil alvast een steentje bijdragen tot deze discussie door in elk van de bijdragen in te gaan op de manier waarop een ambitieus sociaal beleid kan worden uitgevoerd op het lokale terrein.

## NOOT

1. Deze capabilities zijn: leven; fysieke gezondheid; fysieke integriteit; bewustzijn, verbeelding en gedachte; emoties; praktisch redeneren; verbondenheid of samenleven in (even)waardigheid en (zelf)respect; andere soorten; spel, materiële en politieke controle over de omgeving (Nussbaum, 1995/2001).





## Leeswijzer

In dit Jaarboek staat het lokaal sociaal beleid centraal. In wat volgt, geven we een korte samenvatting van de inhoud van elk hoofdstuk. De eerste twee hoofdstukken handelen over lokale besturen. We bekijken zowel de bestuurskracht van lokale besturen als de lokale implementatie van het bijstandsbeleid binnen de OCMW's. In een tweede reeks hoofdstukken – hoofdstuk 3 tot en met hoofdstuk 6 – is het centrale thema het potentieel van lokale netwerken, interdisciplinaire samenwerkingsverbanden en zelf-organisaties voor een betere en meer toegankelijke hulp- en dienstverlening. In deze hoofdstukken komen het perspectief van actoren binnen netwerken en interdisciplinaire samenwerkingsverbanden en het perspectief van mensen in armoede zelf aan bod. In hoofdstuk 7 en 9 gaan we dieper in op concrete uitdagingen en maatschappelijke tendensen binnen het sociaal werk en hoofdstuk 8 presenteert een model voor de evaluatie van lokaal sociaal beleid. Om deze editie van het Jaarboek af te sluiten, eindigen we met een hoofdstuk dat zeer concrete aanbevelingen naar lokaal armoedebeleid formuleert met betrekking tot diverse pijnpunten die mensen in armoede zelf ervaren.

In *hoofdstuk 1: Maakt lokaal beleid (het) verschil?* van Bram Verschuere en Filip De Rynck staat de volgende vraag centraal: hebben de Vlaamse lokale besturen voldoende bestuurskracht om een significant effect te hebben op het armoedebeleid? Ook bespreken de auteurs in dit hoofdstuk enkele initiatieven van bestuurlijke vernieuwing die de Vlaamse overheid in de laatste jaren nam om de bestuurskracht van lokale besturen te versterken en gaan ze na in welke mate deze ingrepen impact kunnen hebben op de bestuurskracht in relatie tot de armoedeproblematiek.

De Belgische bijstandswetgeving laat veel ruimte aan gemeenten voor eigen beleidslijnen en experimenten, wat doet veronderstellen dat er verschillen zijn in de dienstverlening aan cliënten afhankelijk van de gemeente. Marjolijn De Wilde bestudeert in *hoofdstuk 2: Leefloon krijgen of verliezen: hoe decentraal wordt het bijstandsbeleid geïmplementeerd in Vlaanderen?* in welke mate die diversiteit zichtbaar wordt in verband met het toekennen of weigeren van een leefloon. Aan de hand van een experimenteel onderzoek besluit ze dat maatschappelijk werkers weinig variatie voorspellen. De toch bestaande variatie kan vooral verklaard worden door de politieke partij van de voorzitter van de OCMW-raad. In een besluitende paragraaf stelt ze zich de vraag of een meer administratieve toekenning van het leefloon wenselijk is.

Dat armoede, en in het bijzonder kinderarmoede, een complex en multidimensionaal probleem is, behoeft weinig toelichting. De laatste decennia groeide bij beleidsmakers, maar ook bij sociaal werkers, de overtuiging dat netwerken cruciaal zijn om hierop een antwoord te bieden. In veel van deze netwerken – en dit wordt volgens het decreet Lokaal Sociaal Beleid in de toekomst in toenemende mate verwacht – neemt de lokale overheid hierin een regiefunctie op en stelt zij een coördinator aan om de verschillende lokale actoren op elkaar af te stemmen. In *hoofdstuk 3: Kinderarmoede. Coördinatie rollen in lokale netwerken* spitten Caroline Vermeiren, Charlotte Noël, Peter Raeymaeckers en Danielle Dierckx deze regie- of coördinatiefunctie – meer bepaald de coördinatie rollen die afgevaardigde coördinatoren opnemen – en de werkbaarheid ervan verder uit. Zij beargumenteren dat de werkbaarheid van coördinatie rollen afhankelijk is van verschillende contingentiefactoren, eigen aan de context van een netwerk en dat de rol die een coördinator initieel opneemt niet noodzakelijk constant en definitief is, maar het resultaat is van een 'onderhandelingsproces' tussen verschillende actoren.

In *hoofdstuk 4: Kinderarmoedebestrijding in de lokale beleidspraktijk: ervaringen van gezinnen in armoede* verschuift de focus van lokale netwerken in de strijd tegen kinderarmoede van de netwerkactoren naar de 'gebruikers' van deze netwerken zelf, gezinnen die in armoede leven. Dorien Van Haute, Griet Roets, Ilse Baeck en Michel Vandebroek gaan aan de hand van een diepgaande studie van een lokaal netwerk in Dilbeek (het VONK-project) op zoek naar het perspectief van de gezinnen die verbonden zijn aan het project en exploreren of en hoe een lokaal netwerk een antwoord kan bieden op hun bekommernissen en vragen. De vraag of deze gezinnen zich daadwerkelijk ondersteund voelen, staat hierbij centraal. Ook presenteren de auteurs in dit hoofdstuk de perspectieven van betrokken lokale beleidsmakers en gaan ze daarbij dieper in op de beleidskeuzes die netwerkvorming stimuleren en tegelijk ondersteuning voor gezinnen mogelijk maken.

In Vlaanderen is de zoektocht naar kinderopvang verre van evident, zeker voor gezinnen in maatschappelijk kwetsbare posities. Maatschappelijk werkers hebben daarom een belangrijke rol in de toeleiding naar kinderopvang. Hoe deze toeleiding en de samenwerking tussen het maatschappelijk werk en de kinderopvang gebeurt en hoe kwetsbare gezinnen dit samenspel ervaren, wordt door Lynn De Pourcq en Kristel Driessens uiteengezet in *hoofdstuk 5: Maatschappelijk werk en kinderopvang hand in hand op het lokale niveau. Voorwaarden voor een werkzame samenwerking tussen OCMW's, kinderdagverblijven en maatschappelijk kwetsbare ouders*. Daarbij aansluitend analyseren de auteurs vijf goede praktijken in Vlaanderen van samenwerking tussen OCMW's en crèches en identificeren ze succesfactoren op diverse niveaus – het individuele niveau, het organisatorische niveau en de context – die interdisciplinaire samenwerking kunnen bevorderen. Daaruit blijkt dat de geschiedenis van de samenwerking, de nabijheid, de grootte van de organisatie, het lokale beleid, de ondersteuning door leidinggevenden, een gedragen visie, structurele ondersteuning, flexibiliteit en het persoonlijke engage-

ment van de betrokken professionals essentiële factoren zijn voor een samenwerking die kwetsbare gezinnen ten goede komt.

In *hoofdstuk 6: Zelforganisaties in het Brusselse lokaal sociaal beleid* focussen Mieke Schrooten, Rebecca Thys en Els Nolf op de specifieke Brusselse context die fel verschilt van de Vlaamse context op het vlak van lokaal sociaal beleid. Hierbij stellen de auteurs etnisch-culturele zelforganisaties centraal en lichten ze toe welke rol deze zelforganisaties opnemen inzake sociale dienstverlening en welzijnsondersteuning. Daarnaast worden in dit hoofdstuk enkele uitdagingen alsook aanbevelingen in de samenwerking tussen reguliere welzijnsactoren en zelforganisaties toegelicht.

Een belangrijk, maar tegelijkertijd ook een complex debat, is het debat over 'vermarketing' waarbij de organisatie van maatschappelijke dienstverlening gestoeld is op de principes van het *New Public Management* denken. In *hoofdstuk 7: Vermarketing van non-profits: een vlag met vele ladingen* gaat Ben Suykens aan de hand van internationale onderzoeksliteratuur dieper in op verschillende vormen en effecten van vermarketing. Meer bepaald bekijkt hij welke organisatorische dynamieken wijzen op vermarketing en wat de impact is van vermarketing op de werking van middenveldorganisaties. Daarbij is een goed begrip van een aantal sleutelbegrippen zoals 'markt', 'hybridisering', 'commercialisering' en 'managerialisme' fundamenteel.

In *hoofdstuk 8: Handvatten voor de ontwikkeling en evaluatie van het lokaal sociaal beleid: het CAIMeR-model* vertrekken Didier Boost, Pieter Cools en Peter Raeymaeckers vanuit de vaststelling dat het sociaal werk in toenemende mate wordt uitgedaagd om impact en resultaten aan te tonen. Hierbij argumenteren de auteurs dat een enge kijk op efficiëntie ontoereikend is om de werkelijke meerwaarde en eigenheid van sociaal werk praktijken adequaat te capteren. Enerzijds wordt er dieper ingegaan op het kritisch realisme als paradigma, theorie gestuurde evaluatiemethoden en het CAIMeR-model als concrete toepassing daarvan. Anderzijds worden deze inzichten concreet toegepast op het lokaal sociaal beleid en formuleren de auteurs een aantal richtinggevendende vragen die kunnen ondersteunen bij het ontwikkelen en evalueren van lokaal sociaal beleid en de praktijken die daaruit voortvloeien.

In *hoofdstuk 9: Lokaal sociaal beleid, terug naar de tijd van toen?* gaan Johan Vandebussche, Rudi Roose en Koen Hermans dieper in op de sociale grondrechten. Een centrale actor binnen het lokaal sociaal beleid is het OCMW, dat garant staat voor het recht op maatschappelijke dienstverlening om iedereen in de mogelijkheid te stellen een leven te leiden in menselijke waardigheid. Daarmee is de link gelegd met de sociale grondrechten. Actueel lijken verschuivingen in het politieke en maatschappelijke draagvlak deze rechten onder druk te zetten. Deze bijdrage onderzoekt de potentiële effecten van een aantal ontwikkelingen op Vlaams niveau, met name het Decreet over Lokale Besturen en het Decreet betreffende een Lokaal Sociaal Beleid, op het lokaal sociaal beleid en armoedebestrijding op lokaal niveau en zet daarbij enkele knipperlichten uit.

In hoofdstuk 10: *Recepten voor lokaal beleid in de strijd tegen armoede. Een grondrechtenbenadering vanuit de kennis en ervaring van mensen in armoede* worden bij wijze van conclusie enkele fundamentele vragen beantwoord. Hoe ervaren mensen in armoede het lokaal sociaal beleid? Wat vinden mensen in armoede goede manieren om op het lokale niveau armoede te bestrijden? Welke rol kunnen de verenigingen waar armen het woord nemen, opnemen in het lokaal armoedebeleid? Griet Briels en Frederic Vanhauwaert van het Netwerk tegen Armoede zochten samen met hun verenigingen stapsgewijs antwoorden op deze vragen. Dit resulteerde in concrete recepten die enerzijds vertrekken vanuit de grondrechten en anderzijds vanuit de kennis en ervaring van mensen in armoede.

De redactie wenst u alvast veel leesplezier en veel nieuwe en bruikbare inzichten!

# Maakt lokaal beleid (het) verschil?

*Bram Verschuere en Filip De Rynck*

### 1. Inleiding

Dat armoedebeleid ook een belangrijke lokale component heeft, is een open deur in-trappen. Voor veel aspecten van het armoedebeleid is nabijheid en toegankelijkheid van publieke diensten voor mensen in armoedesituaties cruciaal: in het onderwijs, de zorg, de sociale huisvesting, de sociale economie enzovoort. OCMW's en gemeentebesturen formuleren op al deze domeinen heel wat ambities. De lokale componenten van het armoedebeleid vallen evenwel niet samen met wat lokale besturen doen of kunnen doen. In het onderwijs, bijvoorbeeld, organiseren een aantal lokale besturen wel nog eigen gemeentelijk onderwijs, maar dat staat dan naast de grote spelers op het onderwijsveld. Kunnen we over de impact van wat lokale besturen zelf inzake armoedebeleid ondernemen, aparte uitspraken doen? En, nog gevaarlijker: kunnen we dat meten? Kunnen we weten of de ene gemeente meer impact heeft op de armoedeproblematiek dan de andere? In deze bijdrage formuleren we een antwoord op de volgende vraag: hebben de Vlaamse lokale besturen voldoende bestuurskracht om een significant effect te hebben op het armoedebeleid?

Als we al uitspraken zouden kunnen doen over de eigen bijdrage van de lokale besturen, dan is nog de vraag of dat de verdienste is van dat lokale bestuur via haar eigen acties, dan wel of dit niet eerder te verklaren is door acties van andere overheden en/of door wijzigende omgevingsfactoren. Wat beleidsvoerders vaak iets te enthousiast toewijzen aan hun eigen beleid, kan dan eerder met externe factoren te maken hebben.

---

Wat beleidsvoerders vaak iets te enthousiast toewijzen aan hun eigen beleid, kan dan eerder met externe factoren te maken hebben.

---

In deze bijdrage proberen we deze complexiteit te ontrafelen, waarbij we ook ingaan op een aantal recente bestuurlijke ingrepen die impact kunnen hebben op de lokale bestuurskracht. We eindigen met een beschouwing over de relatieve betekenis van het begrip 'bestuurskracht' in het licht van deze complexiteit.

## 2. Lokale besturen in Vlaanderen en 'bestuurskracht'

### 2.1 Bestuurskracht

Bestuurskracht legt de relatie tussen verwachtingen en capaciteit. Het is een dynamisch begrip. Als we alleen maar verwachten dat lokale besturen het leefloon correct uitbetalen voor wie het zelf komt vragen, dan is er minder bestuurskracht nodig dan wanneer we verwachten dat lokale besturen proactief mensen opzoeken die uit zichzelf het leefloon niet komen vragen. De verwachtingen en de vereiste capaciteit liggen in het tweede perspectief hoger. We zien hoe maatschappelijke verwachtingen sterk doorwerken op de inschatting van de bestuurskracht van lokale besturen. Bestuurskracht evolueert dus (Van Orshoven e.a., 2015).

Denters en Toonen (2010) onderscheiden drie generaties in de evolutie van het begrip bestuurskracht. In een eerste fase (1970-1980) werd bestuurskracht van (lokale) besturen voornamelijk gekoppeld aan een voldoende grote schaal en voldoende financiële middelen. De nadruk lag hier vooral op de 'input': de middelen van het lokale bestuur. De redenering dat schaalgrootte als bestuurlijk instrument rechtstreeks, alleen en automatisch gekoppeld kan worden aan de kwaliteit van het lokale bestuur, is echter snel ontkracht door onderzoek (zie Van Orshoven e.a., 2015). Dat vormde de overgang naar de tweede fase. Met de opkomst van het New Public Management (1980-1990) werd sterk de nadruk gelegd op de output (prestaties) en outcome (effecten) van wat het lokale bestuur doet: bestuurskrachtige gemeenten slagen erin om lokale problemen op te lossen en te voorzien in lokale behoeften (Derksen e.a., 1987). Resultaatgerichtheid doet haar intrede. De kritiek op deze benadering leidde tot de derde fase. Het te sterk focussen op (meetbare) resultaten houdt het risico in op pragmatisme en technocratisch managerialisme dat teveel nadruk legt op de interne bedrijfsvoering van het bestuur. Omdat dit de aandacht dreigt af te leiden van de rol van politiek, het extern gerichte beleid en de bestuurscultuur kreeg het begrip bestuurskracht met de opkomst van het New Public Governance (vanaf ongeveer 2000) een extra dimensie die aandacht heeft voor het proces en de cultuur van beleidsvoering. Omdat lokale besturen niet alleen in staat zijn om complexe maatschappelijke problemen – zoals armoede – op te lossen, werd de capaciteit om samen te werken met diverse partners – burgers, verenigingen, bedrijven en andere overheden – als een extra kenmerk van een bestuurskrachtige gemeente gezien (Boogers & Schaap, 2007). Hier komen we bij het begrip regie dat ondertussen ook in Vlaanderen voor meerdere aspecten die verbonden zijn met armoedebeleid populair is geworden. Termen zoals partnerschappen, publiek-private samenwerking, coproductie, cocreatie enzovoort sluiten daar helemaal bij aan. Ze tonen dat bestuurskracht in toenemende mate gaat over de capaciteit om samen te werken, om partners te mobiliseren. Een bestuurskrachtig lokaal armoedebeleid is dan beleid dat leidt tot goede samenwerking.

De Peuter en Bouckaert (2004) spreken, samenvattend, over bestuurskracht als een verhouding tussen capaciteit en opdracht: het hebben van voldoende eigen middelen (fi-

nancieel, personeel, kennis en kunde, organisatie), het kunnen mobiliseren van andere middelen als deze aanwezig zijn (bijvoorbeeld private organisaties, bedrijven of burgers), én deze gezamenlijk inzetten om de opdracht (armoedebestrijding) te realiseren. Bestuurskracht heeft dus te maken met (1) het hebben van voldoende middelen, om (2) een gewenst beleidsresultaat als antwoord op een beleidsprobleem te behalen, (3) door het kunnen mobiliseren en samenbrengen van alle nodige maatschappelijke krachten.

Op basis van onderzoek (Van Orshoven e.a., 2015) is een conceptueel kader ontwikkeld dat kapstokken biedt om bestuurskracht in kaart te brengen. Er worden vier clusters van bestuurskrachtsbepalende factoren onderscheiden, op basis van twee dimensies: (1) de capaciteit van het gemeentebestuur versus de opdracht van het gemeentebestuur en (2) endogene factoren (zaken waar het gemeentebestuur zelf invloed op kan uitoefenen) versus exogene factoren (zaken waar het gemeentebestuur geen invloed op kan uitoefenen). De volgende tabel vat dit conceptuele kader vereenvoudigd samen, met hypothetische voorbeelden rond armoedebestrijding.

**Tabel 1 – Vier soorten factoren die de bestuurskracht van lokale besturen bepalen (Van Orshoven e.a., 2015).**

<p><i>Endogene capaciteitsbepalende factoren</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Financiële en personele middelen van de lokale besturen en de mate waarin die worden ingezet voor armoedebestrijding, daaronder kan ook de kwaliteit van de interne organisatie vallen, bv. de samenwerking tussen diensten of de samenwerking tussen OCMW en gemeente</li> <li>- Beschikken over eigen voorzieningen: bv. gemeentelijk onderwijs; jeugdwerkinitiatieven; openbare initiatieven in de zorg enzovoort</li> </ul>	<p><i>Endogene opdrachtbepalende factoren</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Expliciete autonome beleidskeuzes van lokale besturen om al dan niet in te zetten op armoedebestrijding</li> <li>- Specifieke keuzes op een reeks beleidsdomeinen: bv. prioriteit geven aan sociale huisvesting, aandacht voor discriminatie, voor cultuurparticipatie enzovoort</li> </ul>
<p><i>Exogene capaciteitsbepalende factoren</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Subsidies van hogere overheden, al dan niet geoormerkt voor bijvoorbeeld armoedebestrijding</li> <li>- De aanwezigheid van private initiatieven die armoedebestrijding (ten minste deels) als doel hebben</li> <li>- Regelgeving die al dan niet initiatief op het lokale niveau toelaat</li> <li>- Decentralisatie van middelen naar lokale besturen (bv. integratie van middelen voor cultuur, jeugd en sport in het Gemeentefonds ...)</li> </ul>	<p><i>Exogene opdrachtbepalende factoren</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Kaderstelling door hogere overheden over de manier waarop armoedebestrijding lokaal moet gebeuren</li> <li>- Socio-economische evoluties (bv. asielcrisis, wijzigingen in het arbeidsmarktbeleid ...) die vraag naar armoedebestrijding doet toenemen of afnemen</li> <li>- Vormen van interbestuurlijke samenwerking waarin medewerking van lokale besturen wordt verplicht of gestimuleerd enzovoort</li> </ul>

Het kader met de vier soorten factoren is nuttig voor beschrijving en analyse. Het helpt om het debat over bestuurskracht te ordenen maar de stap naar meten en verklaren is veel lastiger. Veel factoren laten zich al niet kwantificeren en de relaties tussen factoren zijn zelden of nooit van het zuivere 1 op 1-type ("dit effect op bestuurskracht wordt door deze factor verklaard"). Bestuurskracht is altijd het resultaat van de combinaties



van factoren. Het begrip is ook altijd normatief: wat verwachten we als samenleving van lokale besturen op het vlak van armoedebeleid? Daar is zelden eensgezindheid over.

Dat maakt deel uit van politieke strijd en dus van verschillende opvattingen: wie bijvoorbeeld vindt dat lokale publieke voorzieningen essentieel zijn voor armoedebeleid, komt tot heel andere invullingen van de noodzakelijke bestuurskracht van lokale besturen dan iemand die vindt dat privatisering en vermarkting het beste middel zijn om armoede te bestrijden. In het eerste geval betekent bestuurskracht de capaciteit om publieke diensten goed te beheren; in het laatste geval betekent bestuurskracht de capaciteit om te privatiseren en de markt te reguleren.

---

Bestuurskracht is altijd het resultaat van de combinaties van factoren. Het begrip is ook altijd normatief: wat verwachten we als samenleving van lokale besturen op het vlak van armoedebeleid? Daar is zelden eensgezindheid over.

---

## 2.2 Diversiteit van de Vlaamse lokale besturen

Tot nu hadden we het in algemene zin over 'de' lokale besturen. Een belangrijk aspect van de discussie over bestuurskracht en meteen ook een belangrijke kritische factor voor het meten van de effecten van lokaal beleid, heeft te maken met de differentiatie tussen lokale besturen. We voelen intuïtief aan dat de bestuurskracht inzake armoedebeleid in Antwerpen toch een andere betekenis heeft dan in Alveringem. Het zijn nochtans twee lokale besturen die op het vlak van formele organisatie en institutioneel kader identiek zijn. We focussen op vijf elementen die verschillen tussen gemeenten tonen: de schaal, de sociaaleconomische positie van de inwoners binnen een gemeente, de regionale contexten waarin gemeenten zijn gevat en de ideologische positionering van gemeentebesturen.

Een eerste element dat verschilt tussen gemeenten is de schaal. De meerderheid van de Vlaamse gemeenten is qua inwonersaantal eerder klein, zeker in vergelijking met bijvoorbeeld Nederland of Scandinavische landen. In vergelijking met Duitsland en Frankrijk zijn onze gemeenten dan weer relatief groot. Zeventig procent van de Vlaamse gemeenten telt minder dan 20.000 inwoners. Een kleine 25% telt tussen de 20.000 en 40.000 inwoners en slechts 6% van de Vlaamse gemeenten heeft meer dan 40.000 inwoners (De Rynck & Wayenberg, 2017). Aangezien omvang deels samenhangt met middelen van het lokale bestuur (bijvoorbeeld belastinginkomsten, grotere ambtelijke organisatie ...), zouden we kunnen besluiten dat meer bestuurskracht samenhangt met een grotere schaal, althans als we de eenzijdige argumentatie van de eerste generatie van definities van 'bestuurskracht' hanteren. Die redenering is duidelijk te simplistisch.

Een grotere schaal leidt niet automatisch tot betere resultaten en kan ook negatieve effecten hebben (meer bureaucratie, trager reageren, verkokering tussen diensten ...).

Er zijn, ten tweede, belangrijke verschillen tussen gelijkaardige gemeenten op het vlak van de gemiddelde sociaaleconomische situatie van de inwoners. En dat hangt niet noodzakelijk samen met de schaalgrootte. Er zijn verschillen tussen kleine rijkere en armere gemeenten en tussen grote rijkere en armere steden. Deze socio-economische positie van gemeenten bepaalt ook de bestuurskracht, zowel aan de zijde van de capaciteit (financiële middelenbasis via belastinginkomsten bijvoorbeeld), als aan de zijde van de opdrachten (veel of weinig mensen in armoede of met financiële problemen). Gemeenten met veel inwoners met een laag inkomen, hebben daardoor op eigen kracht al minder middelen om armoede te bestrijden. Zo zien we hoe armoede de capaciteit van een lokaal bestuur om armoede aan te pakken, ook kan aantasten.

Armoede is zeker geen exclusief stedelijk fenomeen. Ook in kleine gemeenten en op het Vlaamse platteland kan er veel al dan niet verborgen armoede zijn. Tussen steden en omliggende gemeenten bestaan echter ook veel interacties die effect hebben op armoedeproblematieken en die de grenzen tussen gemeenten relativeren. Het is bekend dat migratie wel op de eerste plaats een stedelijk fenomeen is. In een stadsregionale context doen zich ook belangrijke verschuivingen voor op de woonmarkt: mensen uit de middenklasse verhuizen naar ruimere woningen in de stadsrand of naar de randgemeenten van steden. Mensen die zich dat niet kunnen veroorloven blijven wonen, noodgedwongen, in de stadscentra, in de 19e-eeuwse gordels rond het stadscentrum, in de semi-legale woonmarkt van kamers, bemeubelde studio's, illegale verblijven of ze belanden in de dakloosheid. Deze problematieken doen zich vooral in de grotere stedelijke concentraties voor en leggen daar een extra druk op de bestuurskracht. Lokale besturen en bestuurskracht kunnen dus niet al te geïsoleerd worden bekeken: de omgeving waarin ze zich situeren en de interacties tussen gemeenten in een bepaald gebied, spelen evenzeer een belangrijke rol. Eén gemeente alleen kan deze trends niet keren en bestuurskracht moet hier op een ruimere schaal worden bekeken.

Een vierde punt waarin gemeenten onderling verschillen is het aanwezige aanbod van private non-profit dienstverleners op het vlak van welzijn en sociaal beleid. Het volstaat om een blik te werpen op de sociale kaart. De sociale kaart<sup>1</sup> biedt een omvattend overzicht van de initiatieven in de welzijns- en gezondheidssector, waaronder ook initiatieven in de sfeer van armoedebestrijding. Als er in een bepaalde gemeente antennepunten van het CAW, armoedeverenigingen of andere initiatieven zijn die door de private sector zijn uitgebouwd, dan heeft dat impact op het totale aanbod van diensten die voor de inwoners van een bepaalde gemeente bereikbaar zijn. Ook dit bepaalt de capaciteit van een lokaal bestuur om aan armoedebestrijding te doen. Volgens de derde generatie van definities van bestuurskracht is het vormen van netwerken met private actoren en andere overheden en de capaciteit om die netwerken te coördineren, cruciaal om beleidsproblemen aan te pakken.

De volgende tabel geeft op enkele algemene indicatoren de diversiteit tussen Vlaamse gemeenten weer, beperkt tot de dertien centrumsteden en drie factoren die we hier behandelden. Het valt daarbij op dat, zelfs met deze ruwe meting, er ook tussen de dertien grootste gemeenten aanzienlijke verschillen zijn op het vlak van schaal, sociaaleconomische positie van de inwoners, en aanbod aan dienstverlening in de sociale sfeer. Bij de meting van het aantal initiatieven die aan armoedebestrijding doen in een bepaalde stad dienen we wel twee kanttekeningen te maken. Ten eerste is het een ruwe benadering van het aantal initiatieven die per stad aan armoedebestrijding doen (via het gebruik van de zoekterm 'armoede' op de sociale kaart). Ten tweede weten we niet welke omvang deze initiatieven hebben, zodat het aantal initiatieven per 10.000 inwoners (zie onderstaande tabel) misschien een vertekend beeld kan geven.

**Tabel 2 – Aantal inwoners, gemiddeld inkomen en aantal initiatieven sociale kaart voor de dertien centrumsteden (cijfers Lokale Statistieken en Sociale Kaart, geconsulteerd augustus 2017).**

	Aantal inwoners (2016)	Gemiddeld inkomen per inw. (euro, 2013)	Aantal initiatieven sociale kaart <sup>2</sup> per 10.000 inw.
<i>Antwerpen</i>	517.042	15.050	2,6
<i>Mechelen</i>	84.523	17.907	14,4
<i>Turnhout</i>	42.965	16.918	14,2
<i>Leuven</i>	99.288	19.654	9,0
<i>Brugge</i>	118.053	18.969	16,7
<i>Kortrijk</i>	75.506	17.892	13,1
<i>Roeselare</i>	60.999	17.493	10,5
<i>Oostende</i>	70.600	17.201	12,9
<i>Aalst</i>	84.329	18.412	14,8
<i>Gent</i>	257.029	17.477	5,4
<i>Sint-Niklaas</i>	75.208	17.016	8,2
<i>Genk</i>	65.691	15.227	14,8
<i>Hasselt</i>	76.685	19.106	16,7
<b>13 STEDEN</b>	<b>1.627.918</b>	<b>16.976</b>	–
<b>VLAANDEREN</b>	<b>6.477.804</b>	<b>18.163</b>	–

En tenslotte stippen we hier ook beleidsmatige verschillen tussen lokale besturen aan. De mate waarin een lokaal bestuur autonoom aan armoedebestrijding doet en welke opvattingen over armoedebeleid dan domineren, is namelijk een beleidskeuze. Vindt men dat het tegengaan van spijbelen bij het armoedebeleid hoort? Vindt men dat gezondheidszorg in de wijken of kinderopvang iets met armoede te maken heeft? Hoe kijkt men naar mensen in armoede: als iets wat hun 'schuld' is of als een gevolg van keuzes in de structuren van onze samenleving, ook in de lokale samenleving (discriminatie, uitsluiting ...)? Gemeenten hebben in België de grondwettelijke bevoegdheid om alles wat zij van gemeentelijk belang achten, aan te pakken. Dat laat een vrij ruime interpretatie voor lokale actie toe. Dus de mate waarin een lokaal bestuur armoedebestrijding als haar opdracht ziet en de mate waarin zij initiatieven nemen naast de opgelegde taken van centrale overheden zoals het leefloonbeleid, bepaalt de omvang van de opdracht inzake armoedebestrijding. En dat blijft grotendeels een politieke keuze.

### 3. Het meten van ‘armoede’

Om het effect van lokaal beleid te meten, moeten we weten wat we onder armoede begrijpen en moeten we vervolgens de evolutie daarvan kunnen meten. In de inleiding tot dit Jaarboek gaat het over de definitie van armoede. De meest gebruikte manier, op dit moment, om armoede in kaart te brengen, is gebaseerd op de EU-SILC-cijfers. Een van de indicatoren is de zogenaamde armoedenorm of -drempel, die bepaald is op 60% van het mediaan netto beschikbare gestandaardiseerde huishoudinkomen in het land. Deze norm is dus relatief en verandert elk jaar naargelang de evolutie van een gemiddeld inkomen in een bepaald land. De Belgische armoededrempel lag volgens de EU-SILC-survey van 2013 voor een alleenstaande op 12.890 euro per jaar of 1.074 euro per maand. Of voor een gezin met twee volwassenen en twee kinderen op 2.255 euro per maand. In Vlaanderen bevindt ongeveer 11% van de bevolking zich onder deze Belgische drempel, wat overeenkomt met ongeveer 680.000 personen (Verschuere & Hermans, 2016). Dit soort cijfers geeft een goede indicatie van de omvang van de armoedeproblematiek in een land, maar de cijfers zijn niet beschikbaar op het niveau van de gemeente. We moeten dus op zoek naar andere cijfers

De studiedienst van de Vlaamse regering heeft een vrij toegankelijke applicatie<sup>3</sup> met kernindicatoren tot op het niveau van de gemeente, waaronder ook enkele armoede-indicatoren. De meest gebruikte indicator is de kansarmoede-index van Kind en Gezin. Kind en Gezin toetst al een aantal jaren bij elke geboorte de situatie van het gezin op basis van zes criteria: het maandinkomen, de arbeidssituatie en de opleiding van de ouders, maar ook minder kwantificeerbare zaken als de kwaliteit van de huisvesting, de ontwikkeling van de kinderen en de gezondheid. Een gezin is dan ‘kansarm’ als het op minstens drie van de zes criteria zwak scoort. Deze index is beperkt tot gezinnen, terwijl we weten dat in veel steden een heel grote groep alleenstaanden woont, soms met maar vaak ook zonder kinderen. Die relatie met armoede vat deze index minder goed.

**Tabel 3 – Percentage armoede volgens index van Kind en Gezin.**

	2008	2012	2015
<i>Antwerpen</i>	23,4	25,1	27,1
<i>Mechelen</i>	13,5	13,2	11,8
<i>Turnhout</i>	11,3	17,6	20,8
<i>Leuven</i>	10,5	13,3	17,7
<i>Brugge</i>	4,0	7,7	8,6
<i>Kortrijk</i>	7,0	18,0	12,9
<i>Roeselare</i>	5,8	13,6	13,1
<i>Oostende</i>	11,2	26,7	25,9
<i>Aalst</i>	6,5	7,2	10,4
<i>Gent</i>	15,0	20,3	22,2
<i>Sint-Niklaas</i>	6,7	14,0	18,7
<i>Genk</i>	19,5	16,1	27,3
<i>Hasselt</i>	6,8	10,4	9,3
<b>VLAANDEREN</b>	<b>7,9</b>	<b>10,5</b>	<b>12,0</b>

Deze indicator wordt bijvoorbeeld ook gebruikt in de Stadsmonitor,<sup>4</sup> om de evolutie van de armoedecijfers in de Vlaamse centrumsteden te meten (naast cijfers over het aantal huishoudens met betalingsmoeilijkheden of het aantal personen met een overmatige schuldenlast). In de vorige tabel staan de cijfers (%) van de index van Kind en Gezin voor de dertien Vlaamse centrumsteden.

#### 4. De externe context

De steden zijn natuurlijk niet representatief voor heel Vlaanderen en gemiddeld liggen de armoedecijfers er hoger. Wat kunnen we uit die cijfers besluiten? Dat de stijging zich overal voordoet, doet vermoeden dat externe factoren een dominante rol spelen. Het zou kunnen dat specifieke externe factoren in Mechelen een rol spelen. De hypothese dat alleen Mechelen erin slaagt om een lokaal beleid met impact te voeren, lijkt vrij onwaarschijnlijk. De verschillen in de stijging tussen gemeenten zouden, eventueel, met het lokale beleid kunnen worden verbonden. Maar evengoed zou het kunnen dat dezelfde omgevingsfactoren een verschillende impact hebben in verschillende steden.

##### 4.1 Socio-economische evoluties

Enkele evoluties op macroniveau zijn ogenschijnlijk voor elk lokaal bestuur dezelfde: de economische conjunctuur, de wijzigende demografie zoals de vergrijzing, en de toenevende migratie- en vluchtelingenstromen. Deze evoluties kunnen tot een proportionele toename leiden van een aantal bevolkingsgroepen die extra kwetsbaar zijn voor armoede (Verschuere & Hermans, 2016): werklozen of mensen in onzekere arbeidsstatuten, ouderen en mensen van niet-Europese achtergrond.

Deze evoluties hebben een verschillende impact omwille van de verschillende kenmerken van de steden en gemeenten. Als de asielcrisis de overgrote meerderheid van de vluchtelingen naar stedelijke centra in de 'Vlaamse ruit' (Brussel – Gent – Antwerpen – Leuven) doet trekken, dan is het effect van de asielcrisis daar sterker voelbaar dan elders. Hetzelfde kunnen we zeggen als de economische crisis harder toeslaat in gebieden met een traditionele maakindustrie dan in gebieden waar meer mensen in minder crisis-gevoelige sectoren werken. Of, tenslotte, als de vergrijzing in sommige gebieden (bijvoorbeeld meer landelijke gebieden of in de kustregio) sterker toeslaat dan elders, en we weten dat ouderen meer risico hebben om in armoede terecht te komen (zie Verschuere & Hermans, 2016), dan heeft dat in de ene regio meer impact dan in de andere. Om de effecten van lokaal armoedebeleid goed te meten, zouden we de verschillende impact van gelijkende en verschillende omgevingsfactoren mee in rekening moeten nemen en daarvan dan het effect op het lokale beleid nagaan. We zien meteen dat dit onmogelijk is.

---

Om de effecten van lokaal armoedebeleid goed te meten, zouden we de verschillende impact van gelijkende en verschillende omgevingsfactoren mee in rekening moeten nemen en daarvan dan het effect op het lokale beleid nagaan. We zien meteen dat dit onmogelijk is.

---

#### 4.2 Armoedebeleid op andere bestuursniveaus

Een andere externe contextuele factor heeft te maken met de complexiteit van ons bestuur. Het federale en Vlaamse niveau, maar ook andere gemeenten, hebben direct of indirect een grote impact op lokale besturen.

Verschuere & Hermans (2016) geven een overzicht van de bevoegdheidsverdeling tussen het federale, Vlaamse en lokale bestuursniveau op het vlak van armoedebestrijding. De federale overheid is bevoegd voor de regelgeving inzake sociale zekerheid en de sociale bijstand, waaronder het leefloon dat door het OCMW wordt toegekend en uitgekeerd. De Vlaamse overheid, die bevoegd is voor persoonsgebonden materies, reguleert en subsidieert een uitgebreid netwerk aan instanties die rechtstreeks of onrechtstreeks aan armoedebestrijding doen, zoals de CAW's en verenigingen waar armen het woord nemen. En lokale besturen kunnen op hun grondgebied, in het kader van lokaal sociaal beleid, initiatief nemen om aanvullende dienstverlening uit te bouwen via de eigen gemeentelijke diensten. Hoe ze dat doen en in welke mate ze mensen eventueel uitsluiten kan impact hebben op de dienstverlening in andere gemeenten.

Daarnaast voeren centrale besturen ook beleid op domeinen die grote impact kunnen hebben op mensen en dus ook op het risico om in armoede terecht te komen. Op Vlaams niveau was er bijvoorbeeld recent de discussie over de kinderbijslag. Daarbij moesten keuzes gemaakt worden over de omvang van het bedrag, het al dan niet inkomensafhankelijk maken van de bijslag, en of elk kind al dan niet hetzelfde bedrag zou krijgen. Deze discussie heeft vanzelfsprekend een ideologische component en heeft een directe weerslag op lokaal niveau. We zouden bijvoorbeeld kunnen vermoeden dat wanneer de kinderbijslag zou worden afgeschaft, het niveau van (kinder)armoede in Vlaanderen zou stijgen.

Andere Vlaamse hefboomen die de armoedecijfers kunnen beïnvloeden, zijn bijvoorbeeld het beleid rond ouderenzorg, beleid voor personen met een handicap en de kinderopvang. De kostprijs voor een kamer in het woonzorgcentrum, de omvang van het persoonlijke budget dat een persoon met een handicap ontvangt of de kostprijs in de kinderopvang bepaalt voor veel mensen de kansen op toegang tot kwaliteitsvolle zorg. Dezelfde redenering kunnen we toepassen op het woonbeleid, waar de centrale overheid ook in grote mate verantwoordelijk voor is. Een gebrek aan kwaliteitsvolle sociale huisvesting duwt mensen naar de dure private woningmarkt of duwt ze uit de legale woonmarkt.

De impact van al die elementen op het lokale niveau is groot. Het wijzigt de situatie van mensen, zorgt voor meer vragen op het lokale niveau, zoals we dat kunnen zien bij de stijging van het aantal leefloners als gevolg van migratie en veranderende centrale regelgeving (Vandenbroucke e.a., 2016). Het lijkt er sterk op dat de impact op het centrale niveau groter is dan de impact van het lokale niveau. Toegepast op de definitie van bestuurskracht zien we dat de externe factoren sterk kunnen wijzigen en dat ze grote druk zetten op zowel de uitdaging voor als de capaciteit van de lokale besturen.

## 5. Bestuurlijke vernieuwing

De Vlaamse overheid heeft in de laatste jaren een aantal stappen gezet om de bestuurskracht van de lokale besturen te versterken door in te grijpen in de organisatie van deze lokale besturen. Enkele initiatieven zijn de decentralisatie van bevoegdheden, de stimulansen tot vrijwillige gemeentefusies, de stimulansen tot betere samenwerking tussen gemeente en OCMW, uiteindelijk dan de beslissing tot inkanteling van het OCMW in de gemeente, de aangepaste kaders voor intergemeentelijke samenwerking en het decreet Lokaal Sociaal Beleid dat gelezen moet worden als een leidraad voor het organiseren van het lokaal sociaal beleid. We gaan niet in op de vrijwillige fusies omdat het effect daarvan voorlopig relatief beperkt blijft. We behandelen wel de integratie gemeente – OCMW, het decreet Lokaal Sociaal Beleid en de decentralisatieproblematiek. We gaan na in welke mate deze exogene ingrepen impact kunnen hebben op de endogene aspecten van de bestuurskracht in relatie tot de armoedeproblematiek.

### 5.1 Integratie gemeente – OCMW

Vooraf tegen de verplichte integratie van het OCMW in de gemeente is er vanuit de hoek van het sociaal werk heel wat kritiek gekomen. De vrees was en is dat het wegvallen van het aparte bestuur van het OCMW de specifieke aandacht voor armoedebeleid zal doen verdwijnen in het geheel van de gemeentelijke organisatie. Bovendien, zo klinkt het, zal de partijpolitisering in het sociaal beleid toenemen, terwijl het OCMW relatief buiten het partijpolitieke gewoel kon blijven. Het is zeker nog veel te vroeg om over deze mogelijke effecten uitspraken te doen.

---

Vooraf tegen de verplichte integratie van het OCMW in de gemeente is er vanuit de hoek van het sociaal werk heel wat kritiek gekomen.

---

Er zijn ook positieve effecten op de bestuurskracht denkbaar. In veel gemeenten werd het OCMW in het verleden vooral als een kostenpost gezien en was er in veel gemeenten bij sommige bestuurders ook weinig kennis van en affiniteit met de OCMW's. De

financiële en politieke afhankelijkheid van de gemeente was niettemin groot en werd steeds groter. Voor een meer geïntegreerd armoedebeleid, dat zich sterk vertakt in materies waarvoor gemeenten bevoegd zijn (sociale huisvesting, onderwijs, kinderopvang, cultuur, jeugdwerk, publieke ruimte ...) leek die positie lang niet zo aantrekkelijk als de sterke verdedigers van een 'zelfstandig' OCMW het voorstelden.

De eerder al doorgevoerde verplichte opname van de OCMW-voorzitter in het college heeft over het algemeen zeker positieve effecten. Het leidt er toe dat de aandacht voor het lokaal sociaal beleid zich veel meer in het hart van het gemeentelijke beleid ontwikkelt. Dat is evenzeer politisering, maar dan in positieve zin. Het lokaal sociaal beleid kan meer zichtbaar worden en komt meer centraal te staan in de lokale politiek, terwijl het sociaal beleid tot nu al te zeer als 'iets voor het OCMW' werd gezien. Dat betekent ook dat mogelijke koppelingen met allerlei relevante beleidsdomeinen meer kansen krijgen. Een automatisme is dat evenwel zeker niet, want elke gemeente lijdt voor een klein of groot deel onder de verkokering van de verschillende naast elkaar werkende diensten en gescheiden politieke bevoegdheden. Al zal de integratie van gemeente en OCMW dus niet automatisch leiden tot betere integratie van verschillende beleidsdomeinen, toch denken we dat een zelfstandig OCMW nog veel meer leidde tot verkokering.

Al lang voor de beslissing tot de formele integratie, was er in veel lokale besturen al heel wat beweging naar meer samenwerking en zelfs naar een feitelijke integratie avant la lettre. Er zijn steeds meer gemeenschappelijke secretarissen en financieel beheerders; er zijn steeds meer vormen van integratie van ondersteunende diensten (personeel, ICT, financiën, facility ...); er zijn meer managementteams die al meer geïntegreerd zijn. We zijn geneigd om hier vooral voordelen in te zien: meer efficiëntie in de backoffice maakt in principe middelen vrij voor de frontoffice of voor meer sociale investeringen. Een automatisme is dat echter niet, maar dat was het evenmin in gemeenten met een steeds sterker geworden besparingslogica ten opzichte van het 'zelfstandige' OCMW. Die integratie van diensten kan zeker ook negatieve effecten hebben: de schaal kan te groot worden, de effecten van een fusie kunnen ook de afstand tot de diensten vergroten en de overhead- en communicatiekosten doen stijgen.

---

Over het algemeen en met het nodige voorbehoud, zou onze hypothese op dit moment eerder zijn dat de winsten van de integratie voor de endogene aspecten van de bestuurskracht, gericht op armoedebeleid, groter zijn dan de kosten.

---

Over het algemeen en met het nodige voorbehoud, zou onze hypothese op dit moment eerder zijn dat de winsten van de integratie voor de endogene aspecten van de bestuurskracht, gericht op armoedebeleid, groter zijn dan de kosten. Die kosten zijn op de korte termijn wel groot en we hebben veel begrip voor de gevoeligheden maar op de middellange termijn zullen de positieve effecten volgens ons doorwegen.



## 5.2 Decreet Lokaal Sociaal Beleid

Er staat ook nog heel wat Vlaamse regelgeving in de steigers, zoals het vernieuwde decreet Lokaal Sociaal Beleid. Twee beleidsprincipes springen in het oog: een kader scheppen voor bovenlokale samenwerking op het vlak van sociaal beleid en het ontwikkelen van een Geïntegreerd Breed Onthaal (GBO). Kleinere lokale besturen hebben niet altijd de capaciteit in huis om zelfstandig lokaal sociaal beleid te ontwikkelen en hun inwoners hebben dan ook niet altijd toegang tot dienstverlening die in andere gemeenten wel aanwezig is. Door bovenlokale sociale beleidsplanning en samenwerking tussen lokale besturen voor dienstverlening te stimuleren, kan dat verholpen worden. Ook hier gaan proactieve lokale besturen al mee aan de slag. In Zuid-West-Vlaanderen bijvoorbeeld is onder de noemer W13 een samenwerkingsverband voor lokaal sociaal beleid opgestart dat dertien gemeenten omvat. In nogal wat regio's zijn er nu zorgbedrijven in de maak die de publieke voorzieningen en diensten bundelen van meerdere gemeenten (Mechelse regio, het Meetjesland, het Waasland, Oostendse regio ...).

Het GBO wil de samenwerking tussen de drie actoren met een decretale onthaalfunctie op het vlak van sociaal beleid – het OCMW, het CAW en de diensten maatschappelijk werk van de mutualiteiten – stimuleren. Het lokale bestuur heeft hier een trekkende rol in te spelen en draagt verantwoordelijkheid, samen met andere actoren, zodat iedereen, en in het bijzonder de meest kwetsbaren, toegang kunnen krijgen tot de zorg en hulp waar ze recht op hebben. Het GBO sluit met andere woorden aan op wat we hierboven de derde generatie van definities van bestuurskracht noemden. De kernactoren die een rol spelen met betrekking tot de individuele dienstverlening in het oplossen van een maatschappelijk probleem moeten samenwerken om het doel – in dit geval de garantie op toegang tot de dienstverlening voor de meest kwetsbaren – zo effectief mogelijk te bereiken. We kunnen verwachten dat het decreet een positieve impact heeft op de kwaliteit van deze frontoffice samenwerking, zoals de vorige versie van het decreet lokaal sociaal beleid onder andere de kwaliteit van de gemeenschappelijke planning heeft verbeterd.

## 5.3 Decentralisatie en regie

De Vlaamse regering heeft in haar bestuursakkoord en in concrete maatregelen aangegeven te kiezen voor het versterken van de bestuurskracht van de lokale besturen. De decentralisatie van de sectorale middelen voor cultuur, jeugdwerk en sport in het Gemeentefonds is daarvan een recent voorbeeld. Vanaf 1 januari 2016 kunnen lokale besturen hier in principe eigen keuzes mee maken: de discussie over cultuurparticipatie in het armoedebeleid hoort nu bij de verantwoordelijkheden van de lokale besturen.

Als lokale besturen zelf meer impact hebben op huisvestingsbeleid, ouderenzorgbeleid of beleid rond kinderopvang, dan kunnen ze wellicht fijnmaziger op maat van de lo-

kale situatie werken. Onvermijdelijk duikt dan natuurlijk wel de vraag over de schaal (weer) op. Moet de decentralisatie van bijvoorbeeld de kinderopvang dan naar alle 306 gemeenten gebeuren of gaat het eerder in de richting van regionale samenwerking? Of wordt er gedifferentieerd en zal de decentralisatie zich eerder concentreren op de lokale besturen waar de noden het meest acuut zijn? Het principe van de differentiatie tussen gemeenten in de operatie decentralisatie werd ook in het bestuursakkoord van deze regering opgenomen. Een andere denkpiste is dat van de veralgemeende fusie, waarvan volgens sommigen de vrijwillige fusie nu de voorbode is. Decentralisatie zou dan samengaan met een veralgemeende schaalvergroting van het lokale bestuur.

Decentralisatie van welzijnsmateries is in de Vlaamse context evenwel een zeer gevoelige materie, vooral omwille van de grote belangen van grote private maatschappelijke organisaties in het middenveld. Deze zijn over het algemeen decentralisatie naar gemeenten niet genegen. Decentralisatie maakt deel uit van het debat over publiek versus privaat initiatief. Vooral de sterke private non-profit sector wil de sleutels van belangrijke aspecten van het sociaal beleid liever op Vlaams niveau houden (De Rynck, Verschuere, & Gerin, 2017). Een operatie van de omvang van de decentralisatie van de zorg in Nederland is daarom in Vlaanderen niet aan de orde, los van het debat over de wenselijkheid en de effecten van dit soort massieve verschuiving van middelen.

Het ziet er dus niet naar uit dat de decentralisatie de endogene capaciteit van de lokale besturen op het vlak van bevoegdheden gevoelig zal versterken. We merken wel dat de lokale besturen op steeds meer relevante domeinen voor het armoedebeleid een regieverantwoordelijkheid toegewezen krijgen: voor de ouderenzorg, de kinderopvang, de sociale huisvesting, het onderwijs enzovoort. De Vlaamse overheid maakt dus wel kaders die de netwerking kunnen versterken, zonder evenwel de lokale besturen echte beslissende verantwoordelijkheid te geven. Binnen alle krachtsverhoudingen die het sociaal beleid kenmerken, is dat de verst mogelijke stap die nu in Vlaanderen wordt gezet voor de versterking van de lokale bestuurskracht. Het biedt de lokale besturen wel enige legitimiteit en erkenning in hun netwerkende of regisserende rol, maar het laat de vele lokale semipublieke of publieke actoren ook nog altijd autonoom handelen.

---

We merken wel dat de lokale besturen op steeds meer relevante domeinen voor het armoedebeleid een regieverantwoordelijkheid toegewezen krijgen. De Vlaamse overheid maakt dus wel kaders die de netwerking kunnen versterken, zonder evenwel de lokale besturen echte beslissende verantwoordelijkheid te geven.

---

We zien op de verschillende bestuursniveaus meerdere bestuurlijk-organisatorische beleidspistes en initiatieven die als doel hebben om, via organisatieverandering, de effectiviteit van lokaal sociaal beleid (in ons geval hier armoedebestrijding) te verhogen. De impact van dit soort bestuurlijke veranderingen is op dit moment niet eenduidig vast

te stellen. De vraag of dit de bestuurskracht van lokale besturen zal vergroten, is dus nog niet beantwoord. Dat is ook de reden waarom er over dit soort bestuurlijke ingrepen discussie blijft bestaan tussen voor- en tegenstanders. Het verder (ook financieel) decentraliseren van een aantal flankerende bevoegdheden naar de lokale besturen, zoals ouderenzorg, huisvesting en kinderopvang, kan wellicht wel leiden tot meer lokaal maatwerk in functie van lokale problematieken.

## 6. Tot slot: 'bestuurskracht' is relatief

Kunnen we sluitende uitspraken formuleren over de impact van autonoom lokaal beleid op de armoedeproblematiek? Het antwoord is eerder negatief. Het is omwille van allerlei externe factoren moeilijk om te weten of de ene gemeente 'bestuurskrachtiger' is dan de andere bij het bestrijden van armoede. In deze bijdrage hebben we geprobeerd om aan te tonen dat er zeer veel krachten inwerken op elk van de lokale besturen, en dat daarom het lineaire verband tussen autonoom lokaal beleid en de omvang van de armoedeproblematiek in de gemeente niet verondersteld kan worden. We bespraken volgende krachten: beleid van centrale overheden, veranderende kaders inzake de organisatie en taakstelling van het lokale bestuur, de sociaaleconomische positie van de gemeente, lokale autonome beleidskeuzes, en externe maatschappelijke evoluties waar een lokaal bestuur weinig tot geen vat op heeft. Al die krachten werken in op de capaciteit van het lokale bestuur, op de omvang van het beleidsprobleem (armoede) en op de relatie tussen het lokale beleid en de lokale armoedecijfers. We eindigen met enkele stellingen die het debat kunnen voeden.

1. Lokale bestuurskracht is relatief: het valt niet met zekerheid te zeggen dat een stijging of daling van de armoede het gevolg is van lokaal beleid, en in welke mate dat het geval zou zijn. Het aandeel van autonoom lokaal beleid op de lokale armoedecijfers is dus lastig vast te stellen. We noemen dat het 'attributieprobleem'.

2. Toch is lokale bestuurskracht ook een stuk investeren in eigen beleid: hoewel lokaal beleid, zeker in het geval van armoedebestrijding, slechts aanvullend is aan beleid op andere niveaus, zal het wellicht wel impact hebben omdat er tenslotte lokale middelen in worden geïnvesteerd. Zelfs al zijn de armoedecijfers het gevolg van externe factoren, dan nog kan de impact van externe factoren wellicht wel een stuk 'gedempt' worden door de inspanningen die een lokaal bestuur levert. De mate waarin dat gebeurt is ideologisch bepaald: hoeveel middelen er naar welke doelgroep gaan is een politieke keuze.

3. In die zin is lokale bestuurskracht een dynamisch gegeven, ze fluctueert, afhankelijk van externe en interne factoren: politiek-ideologische keuzes van het bestuur, bestuurlijke factoren (schaal, aanwezige financiële en personele capaciteit, aanbod van dienstverlening uit de private sector ...) en socio-economische factoren (omvang van de problematiek, rijkdom van de gemeente ...) kunnen veranderen doorheen de tijd.

4. Bestuurskracht is de som van de scores op de verschillende kwaliteitsmaatstaven van goed bestuur: input, output, efficiëntie, maar ook kwaliteit, transparantie, verantwoording. Bijvoorbeeld: het toekennen van een contract voor daklozenopvang aan een multinational als G4S door stad Antwerpen kan dan misschien wel de goedkoopste en/of efficiëntste manier zijn, met een aanvaardbaar niveau aan kwaliteit. Maar de manier waarop besluiten ontstaan (voldoende discussie over wat een aanvaardbaar niveau van kwaliteit is, transparantie in de besluitvorming) en voldoende garanties voor toezicht op de gesubsidieerde dienstverlener zijn ook belangrijk.

5. Tenslotte is bestuurskracht een normatief gegeven. Dat de centrale overheden een eigen visie hebben op wat lokale bestuurskracht betekent, getuigen de bestuurlijke vernieuwingsprocessen die geïnitieerd worden, en die de lokale besturen in een meer regisserende rol lijken te dringen of net die rol versterken. De formulering is afhankelijk van welk perspectief men gebruikt om deze evolutie te beoordelen. In die visie is een bestuurskrachtige gemeente een gemeente die deze regierol kan opnemen. De private sector (non-profit of bedrijven) en de samenleving (informele zorg en vermaatschappelijking) zijn de dienstverleners die de lokale overheid moet regisseren. Zelf worden de lokale besturen gestimuleerd, volgens het subsidiariteitsprincipe, om slechts zelf initiatief te nemen als de rest van de samenleving achterblijft. Bestuurskracht wordt dan steeds minder gelijkgeschakeld met het eigen publieke initiatief van het lokale bestuur.

## NOTEN

1. [www.desocialekaart.be](http://www.desocialekaart.be)
2. [www.desocialekaart.be](http://www.desocialekaart.be), geconsulteerd augustus 2017 (zoektermen 'armoede' en 'stad').
3. <http://regionalestatistieken.vlaanderen.be/statistieken>
4. <http://stadsmonitor.vlaanderen.be/>



## Leefloon krijgen of verliezen: hoe decentraal wordt het bijstandsbeleid geïmplementeerd in Vlaanderen?

*Marjolijn De Wilde*

### 1. Inleiding

Meer dan 120.000 leefloongerechtigden per maand in 2016 in België. Dat is niet wat de beleidsmakers in 1974 voor ogen hadden toen ze het bestaansminimum (voorloper van het leefloon) introduceerden als een uitkering voor personen zonder of met onvoldoende bestaansmiddelen, die op geen enkele andere uitkering beroep konden doen. Het eerste jaar na de introductie waren er ongeveer 10.000 gerechtigden. Dat destijds gekozen werd voor een decentrale organisatie van deze financiële bijstandsverlening is niet vreemd. Het betrof enerzijds een officialisatie en formalisering van de uitkeringen die de COO's (Commissies van Openbare Onderstand – voorlopers van de OCMW's) eerder ad hoc ter beschikking stelden. Deze COO's waren gemeentelijk georganiseerd. Het leek logisch deze organisatievorm te bestendigen. Anderzijds kadert de lokale organisatie van bijstandsinstanties binnen een internationaal gedeeld uitgangspunt dat de noden van de kleine groep bijstandsgerechtigden het best ingeschat en gelenigd kunnen worden door lokale overheden, ambtenaren en hulpverleners. Zij kunnen daarbij rekening houden met de plaatselijke mogelijkheden (Kazepov, 2010; Minas e.a., 2014; Vandenbroucke, Luigjes, & Lievens, 2016). De lokale organisatie van de bijstand in België gaat echter niet enkel om het aanpassen van centraal vastgelegde programma's aan de plaatselijke noden en mogelijkheden. Ze laat ook ruimte voor eigen gemeentelijke beleidslijnen en voor plaatselijk verankerde experimenten. Ook dit is een internationaal gedeelde reden om beleid decentraal te organiseren. Men gaat ervan uit dat de echelons die de gevolgen dragen van het beleid (bv. de gemeente die invloed ondervindt van de aanwezige armoede) ook mee het beleid moeten kunnen maken (Kazepov, 2010; Vandenbroucke e.a., 2016). Deze ruimte voor eigen beleidslijnen en experimenten doet veronderstellen dat er verschillen zijn in de dienstverlening voor cliënten. Ik bestudeer in dit hoofdstuk in welke mate die diversiteit inderdaad zichtbaar wordt in de praktijk en hoe deze verklaard kan worden. De vraag is dan vooral of het overwegend de socio-demografische context of de lokale beleidsvoorkeuren zijn die de variatie verklaren.

## 2. Theoretische achtergrond

### 2.1 Leidt decentralisatie tot variatie in de implementatie van sociaal beleid?

België heeft een nationaal verankerde, maar lokaal geïmplementeerde bijstandswetgeving. Bij de aanvang van de Belgische financiële bijstand in 1974 werden gemeenten verantwoordelijk gesteld voor het verstrekken van de dienstverlening. Al van bij de aanvang, maar des te meer door de tijd heen, is er in een kader voorzien dat de grenzen hiervan aangeeft. Zo ligt de hoogte van de leefloonbedragen vast en werd voorgeschreven welke inkomsten in rekening genomen mogen worden om te bepalen of iemand al dan niet over voldoende bestaansmiddelen beschikt. Andere objectieve criteria, zoals verblijfsstatuut, nationaliteitsvoorwaarden en leeftijds grenzen werden gedetailleerd opgenomen in wetgeving en omzendbrieven. Verder zijn er een aantal richtlijnen opgesteld rond het sociaal onderzoek dat dient vooraf te gaan aan het verstrekken van een leefloon. Dit sociaal onderzoek moet eerst en vooral door een gediplomeerd maatschappelijk werker uitgevoerd worden en houdt een huisbezoek in. Uit het sociaal onderzoek volgt een advies met betrekking tot leefloonverstrekking, dat ter beslissing voorligt op de raad of het bijzonder comité van het OCMW, beide politiek samengesteld (De Wilde, 2016; Koninklijk Besluit betreffende de minimumvoorwaarden voor het sociaal onderzoek, 2013; Wet Recht op Maatschappelijke Integratie, 2002). Ondanks deze (beperkt toegenomen) reglementering, blijft er een grote lokale vrijheid met betrekking tot de implementatie van het leefloonbeleid. Dit zijn enkele van de elementen die potentieel deze verscheidenheid beïnvloeden: de organisatie van de sociale dienst, het aantal beschikbare mensen om de taken uit te voeren, hun specialisaties, de procedures die gevolgd dienen te worden vooraleer een leefloonaanvraag voorgelegd kan worden aan de raad en niet in het minst: de interpretatie van meer vage leeflooncriteria als 'werkberedheid' (De Wilde, 2016).

Er is relatief weinig bekend over het effect van deze wisselwerking tussen nationale kadering en lokale autonomie op de praktijk. Het bestaande onderzoek met betrekking tot decentralisatie bestudeert voornamelijk de structuur zelf en hoe die tot stand komt (Minas, Whrigh, & van Berkel, 2012; van Berkel, 2006). Er bestaan weinig studies over het effect van deze decentralisatie op de implementatie of op de eigenlijke begeleiding van een cliënt (Carpentier, 2016; Soss, Schram, Vartanian, & O'Brien, 2001). Praktijkelementen die wel onderzocht werden voor België, zijn de duur van het ontvangen van een leefloon, het type uitstroom en de wijze van organiseren van activeringsprogramma's. Er blijken (ook als rekening gehouden wordt met verschillen in kenmerken van de cliënten) grote verschillen tussen de Belgische gemeenten met betrekking tot al deze elementen (Carpentier, 2016; Hermans, 2005). Dit hoofdstuk is op twee manieren aanvullend op de bestaande studies. Enerzijds is de focus anders en breder: ik bekijk zowel de kans op een uitkering als de kans op een sanctie bij tekenen van werkonwilligheid. Anderzijds, ben ik – door het experimentele opzet van de studie – in staat om meer

niveaus die mogelijk een invloed hebben, na te gaan, namelijk de cliënt, de maatschappelijk werker die de cliënt begeleidt en de gemeente waarin de cliënt geholpen wordt.

## 2.2 Wat verklaart de variatie in begeleiding tussen verschillende lokale overheden?

Het meten van de variatie is één ding. Een tweede onderzoeksvraag in dit hoofdstuk peilt naar de kenmerken op gemeente- of OCMW-niveau die de verschillende wijze van implementatie van de bijstandswetgeving verklaren. Zoals aangegeven in de inleiding, is een van de doelen van decentralisatie het aanpassen van de begeleiding aan de lokale mogelijkheden.

---

Drijfveren achter decentralisatie zijn traditioneel de aanpassing van het sociaal beleid aan lokale noden, mogelijkheden en politieke voorkeuren.

---

Moest decentralisatie ook dat effect hebben, dan zouden een aantal lokale demografische kenmerken een invloed moeten hebben op de toepassing van het bijstandsbeleid. Hier is internationaal enige evidentie voor te vinden. Zo kan de lokale arbeidsmarktsituatie op twee manieren het bijstandsbeleid beïnvloeden. Ten eerste kan het dat cliënten in gebieden met een hoge werkloosheid makkelijker een uitkering krijgen en minder makkelijk gesanctioneerd worden, omdat de OCMW-medewerkers beseffen dat het niet vinden van werk in deze gebieden niet op conto van de cliënten geschreven kan worden (van Oorschot, 2000). Ten tweede kan het ook zijn dat OCMW's meer geneigd zijn om cliënten te sanctioneren die zich niet bereid tonen om te werken, omdat ze verwachten dat cliënten alle mogelijkheden die er zijn, aangrijpen (Fording, Soss, & Schram, 2007; Keiser, Mueser, & Choi, 2004; Soss, Fording, & Schram, 2011). Verder blijkt er meer gesanctioneerd te worden in grote gemeenten. De auteurs linken dit aan omstandigheden (hoge armoede, weinig jobs ...) die het moeilijk maken om aan de verwachtingen van de bijstandsorganisaties te voldoen (Fording e.a., 2007). Dat er een hoger percentage leefloongerechtigden is in arme gebieden lijkt logisch. Het is echter onduidelijk of eenzelfde cliënt in deze gebieden makkelijker een leefloon krijgt dan in rijkere gebieden of net niet. Met betrekking tot het sanctioneren van cliënten in deze arme regio's zijn de resultaten tegenstrijdig. Sommige onderzoekers besluiten dat er meer gesanctioneerd wordt (Fording e.a., 2007), andere net minder (Monnat, 2010). Wel blijkt de sanctiegraad lager in gebieden met veel leefloongerechtigden (Fording e.a., 2007; Soss e.a., 2011).

Een tweede drijvende factor achter decentralisatie is de wens om lokale beleidsmakers zeggenschap te geven over domeinen waarmee zij lokaal aan de slag moeten. Dit kan betekenen dat de politieke overtuigingen van burgers en hun beleidsmakers in een be-



paald gebied de eigenlijke implementatie bepalen. Het blijkt inderdaad zo te zijn dat hoe conservatiever burgers stemmen, hoe minder uitkeringen er verstrekt worden en hoe meer er gesanctioneerd wordt (Fording e.a., 2007; Soss e.a., 2011).

Ten slotte is variatie in de implementatie niet te vermijden omdat de bijstand verstrekt wordt door bijstandsorganisaties met een eigen cultuur, een eigen mix van medewerkers met specifieke kenmerken en een eigen beslissingsstructuur.

Dit bepaalt de verschillen tussen maatschappelijk werkers in één OCMW, maar zeker ook de verschillen tussen OCMW's met verschillende medewerkersteams. Voorlopig zijn er weinig aanwijzingen in de literatuur voor indicatoren die een directe invloed hebben. Elementen die in kwalitatief onderzoek aan bod komen, zijn de volgende: de teambijeenkomsten waarin het belang van activering al dan niet sterk vooropgesteld wordt of waarin men mogelijke vrijstellingen van activering systematisch in vraag stelt (Brodkin, 2011; Fording e.a., 2007), de sanctiegevoeligheid binnen een organisatie (Holzner, Munz, & Büttner, 2009), de complexiteit van het traject van aanvraag tot uiteindelijke uitkering of sanctie (Fording e.a., 2007) en het gebrek aan tijd of gelegenheden om complexe cases in detail te bespreken met collega's (Fording e.a., 2007). Een element dat in Vlaamse context onderzocht werd, is de mate van betrokkenheid van maatschappelijk werkers bij de uiteindelijke beslissingen omtrent uitkeringen en activering. In OCMW's waar de maatschappelijk werkers zich sterker betrokken voelden bij de uiteindelijke beslissingen, werkten maatschappelijk werkers minder met sancties. Ze kozen vaker voor positieve interventies (Raeymaeckers & Dierckx, 2013).

Op basis van deze onderzoeken vertrek ik vanuit de veronderstelling dat drie types kenmerken een invloed hebben op de implementatie van het bijstandsbeleid in de Vlaamse gemeenten: de socio-demografische kenmerken van de gemeente, de politieke strekking in de meerderheid en de OCMW-eigen kenmerken (beslissingsstructuur, samenstelling medewerkers, attitudes maatschappelijk werkers en hoofd van de sociale dienst ...).

### 3. Methodologie

#### 3.1 Opzet onderzoek

Om de intergemeentelijke begeleidingsverschillen inzake financiële bijstand in Vlaanderen na te gaan, gebruikte ik data van een experimenteel vignet-onderzoek waaraan 587 maatschappelijk werkers uit 90 Vlaamse OCMW's deelnamen. De OCMW's vormden een representatieve steekproef van alle Vlaamse OCMW's. In die OCMW's werd volgens leeftijd en gender een representatieve steekproef genomen van maatschappelijk wer-

kers die betrokken waren bij het beslissingsproces over het al dan niet verstrekken van een leefloon.

Aan deze maatschappelijk werkers werden negen cliëntbeschrijvingen voorgelegd. Ze moesten – via gesloten vragen – voor elk van deze cliënten een aantal begeleidingspistes uitzetten. De cliëntbeschrijvingen hadden een identieke opbouw, maar verschilden met betrekking tot een aantal cruciale kenmerken. De kenmerken die niet varieerden waren de leeftijd van de cliënt (22 jaar), de burgerlijke staat (alleenstaand) en de financiële situatie (geen inkomsten en geen spaargeld). De andere wel variërende cliëntkenmerken verwezen naar socio-demografische kenmerken (gender, opleiding, nationaliteit, woonsituatie ...), de werkbereidheid van de cliënt en mogelijke gezondheids- of billijkheidsredenen die een cliënt vrijstellen van werkverplichtingen. In de verhalen werden alle categorieën (bv. man – vrouw) van alle kenmerken (bv. gender) met elkaar gecombineerd. Dit betekent dat elke categorie even vaak voorkwam in alle verhalen die gepresenteerd werden aan de respondenten en dat bepaalde combinaties van kenmerken voldoende vaak voorkwamen om er statistisch verantwoorde uitspraken over te kunnen doen.

Over deze hypothetische cliënten beantwoordden de respondenten, op een schaal van 1 (zeer onwaarschijnlijk) tot 7 (zeer waarschijnlijk) een aantal vragen. Ik focus in dit hoofdstuk op:

- de verwachte kans op een uitkering;
- de verwachte kans op een (tijdelijk) verlies van de uitkering als de cliënt een werk- of activeringsaanbod weigerde dat ...
  - ... om vijf uur 's morgens startte;
  - ... bestond uit een dagcontract;
  - ... niet overeenkwam met het eigen diploma.

Er werd de respondent gevraagd om te voorspellen wat de eindbeslissing van de raad zou zijn. Dit betekent dat ze niet hun eigen voorkeur moesten weergeven, maar wat ze verwachtten dat er binnen hun OCMW beslist zou worden. Daarbij dienden ze rekening te houden met alle actoren en processen die hieromtrent werkzaam zijn in hun OCMW/gemeente. Zo zijn potentieel de OCMW-raad, de teamleider en het team van invloed op dit proces (De Bie & Vandenbussche, 2016; De Wilde, 2016). De respondenten moesten het uiteindelijke eindoordeel inschatten. Deze inschatting kan op minstens twee manieren vertekend zijn. Enerzijds kan de respondent zich vooral laten leiden door eigen voorkeuren, eerder dan door wat de raad zou beslissen. Anderzijds kan de inschatting van de respondent van de raad afwijken van hoe die in de praktijk beslist. We kozen toch voor deze methode. Een alternatief zou zijn dat we vragen naar de voorkeur van de maatschappelijk werker, zonder dat hij dient rekening te houden met andere actoren. Daar ligt echter niet onze interesse. We zijn geïnteresseerd in de reële praktijk. Er zijn twee factoren die de validiteit van dit onderzoek verhogen. Een van de vragen aan de respondenten was in hoeverre zij ervaren dat de adviezen die zij aan de raad doen,

gevolgd worden door die raad. Er blijkt een 80% ingeschatte kans dat dit het geval is. Dit betekent het volgende: indien de resultaten eerder het advies van de maatschappelijk werker zijn of een inschatting door de maatschappelijk werker van de voorkeuren van de raad, dan zullen deze resultaten nog altijd sterk aansluiten bij wat er wel degelijk zou gebeuren. Bijkomend vernamen we uit gesprekken met maatschappelijk werkers en raadsleden dat een van de onderzochte beslissingen, namelijk 'het aanvragen van een sanctie of stopzetting van het leefloon', typisch iets is waarrond de maatschappelijk werker het initiatief neemt. De cliënt zal er immers niet om vragen en er bestaan weinig plaatsen waar maatschappelijk werkers systematisch moeten rapporteren over werkweigeringen. Ze kiezen meestal zelf wanneer ze een werkweigering met hun team en uiteindelijk de raad bespreken. Dit betekent dat een voorspelling van sanctie door de betrokken maatschappelijk werkers wellicht een relatief groot realiteitsgehalte heeft.

### 3.2 Analyses

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, hanteerde ik multi-level-modellen. Typisch aan een multi-level-model is dat de analyse rekening houdt met de clustering van de antwoorden. Ik ga ervan uit dat de antwoorden van de maatschappelijk werkers binnen één OCMW meer gelijkend zijn dan de antwoorden van maatschappelijk werkers in verschillende OCMW's. Verder zijn de voorspellingen over hypothetische cliënten beoordeeld door één maatschappelijk werker wellicht meer gelijkend dan de voorspellingen van verschillende maatschappelijk werkers. Dit betekent dat de data een drie-level-structuur hebben, met op het hoogste niveau de OCMW's (90), op het tweede niveau de maatschappelijk werkers/respondenten (587) en op het derde niveau de hypothetische cliëntverhalen (9 per respondent).

In een eerste model onderzocht ik<sup>1</sup> of de verschillen in de perceptie van de maatschappelijk werkers over beslissingen van de raad over uitkeringsgerechtigdheid of sanctie vooral te voorspellen zijn aan de hand van verschillen tussen OCMW's, verschillen tussen maatschappelijk werkers in één OCMW of verschillen naar aanleiding van de cliëntkenmerken. Zo kunnen de verschillen tussen cliënten doorslaggevend zijn voor de begeleidingskeuzes. Mogelijk worden cliënten met kinderen systematisch anders begeleid dan cliënten zonder kinderen (De Wilde & Marchal, 2016). Daarnaast kan een maatschappelijk werker eigen begeleidingstradities of -voorkeuren of eigen inschattingen van de beslissingen door de raad hebben (De Wilde, 2016). In dit hoofdstuk ben ik echter vooral geïnteresseerd in de variatie tussen OCMW's. Als de variatie in antwoorden tussen OCMW's hoog is, betekent dit dat de gedecentraliseerde organisatie van de bijstand in België, zich ook toont in de praktijk.

In een tweede model trachtte ik de variatie in voorspellingen te verklaren aan de hand van kenmerken van het OCMW of de gemeente, door een aantal verklarende variabelen toe te voegen aan het bovenstaande model.<sup>2</sup> Ik testte vijf soorten variabelen (zie tabel 1): ten eer-

ste socio-demografische kenmerken van de bevolking van de gemeente, ten tweede de politieke context van het OCMW, ten derde de kenmerken van de deelnemende maatschappelijk werkers<sup>3</sup> (gemiddeld over alle medewerkers), ten vierde werkcontext gebonden kenmerken, en ten slotte variabelen over de opinie over de welvaartsstaat, over de nood aan controle van uitkeringsgerechtigden en over de mate van misbruik van uitkeringen. Ik nam in de analyses zowel de gemiddelde opinie per gemeente (= gemiddelde van alle deelnemende maatschappelijk werkers) als de opinie van het teamhoofd sociale dienst op.

**Tabel 1 – Overzicht kenmerken OCMW en gemeente die als verklarende variabelen werden opgenomen in de analyses.**

<b>Kenmerken</b>	<b>Categorieën of minima en maxima</b>
<b>Socio-demografische kenmerken gemeente</b>	
Grootte gemeente	2.110-502.604
Relatief aantal leefloongerechtigden	0,10%-2,23%
Percentage werklozen in de gemeente	3,41%-16,33%
Welvaartsindex van de gemeente	88-139
<b>Socio-demografische kenmerken van maatschappelijk werkers (gemiddelde per OCMW)</b>	
Leeftijd MW's	25-59
Aantal mannen onder MW's	0-100%
Aantal MW's met kinderen	0-100%
<b>Politieke kenmerken</b>	
Politieke partij van de voorzitter van de OCMW-raad	1 = N-VA, 2 = CD&V, 3 = Open Vld, 4 = sp.a, 5 = Andere
<b>Werkcontext gebonden kenmerken</b>	
Werkervaring in OCMW	0,5-35,5
Mate van specialisatie in het OCMW	1 = voornamelijk één type functie (intake, begeleiding, activering of teamhoofd), 2 = voornamelijk twee types functies, 3 = voornamelijk drie types functies, 4 = gemengd
Gemiddelde inschatting van de invloed van maatschappelijk werker – team en teamverantwoordelijke op beslissingen over het toekennen van uitkeringen per OCMW (latente variabele)	
Gemiddelde inschatting van de invloed maatschappelijk werker – team en teamverantwoordelijke op beslissingen over de activering van cliënten per OCMW (latente variabele)	
Gemiddelde inschatting van de invloed van de raad op beslissingen over het toekennen van uitkeringen per OCMW	
<b>Opinie-variabelen</b>	
Gemiddelde waardering van het effect van de welvaartsstaat op burgers per OCMW (latente variabele)	
Gemiddeld oordeel over de mate aan controle en straffen van uitkeringsgerechtigden per OCMW (latente variabele)	
Gemiddeld oordeel over misbruik van uitkeringen per OCMW (latente variabele)	
Waardering van het effect van de welvaartsstaat op burgers door teamhoofd sociale dienst (latente variabele)	
Oordeel over de mate aan controle en straffen van uitkeringsgerechtigden door teamhoofd sociale dienst (latente variabele)	
Oordeel over gepercipieerd misbruik van uitkeringen door teamhoofd sociale dienst (latente variabele)	

## 4. Resultaten

### 4.1 Verscheidenheid tussen gemeenten

Een eerste vraag is of er zoveel variatie is in de begeleidingen omtrent het leefloon als men zou verwachten op basis van het type bijstandssysteem in België (= aanzienlijke lokale autonomie). Tabel 2 geeft een eerste indruk. Op de eerste rij zijn de gemiddelde voorspellingen van de kans op een leefloon en op sanctionering opgenomen, en dit van een gemiddelde cliënt, begeleid door een gemiddelde maatschappelijk werker in een gemiddeld OCMW. Deze schattingen geven niet zoveel informatie vermits deze gemiddelde cliënten niet overeenkomen met de reële gemiddelde cliënt in de Vlaamse OCMW's (zie 3 Methodologie).

Interessanter is het om te kijken naar de variatie rond deze gemiddelden (rij 2-5). De variatie in voorspellingen blijkt het kleinst met betrekking tot de variabele 'kans op een leefloon' (zie totale variatie op rij 2, kolom 2). Dit betekent dat er een grote gelijkenis is in de kans op het ontvangen van een leefloon, over alle cliënten, respondenten en OCMW's heen. Dit is te verklaren omdat het allemaal cliënten betrof die geen inkomen, spaargeld of netwerk hadden. De nood aan financiële ondersteuning lijkt voor alle cliënten, alle maatschappelijk werkers en alle OCMW's doorslaggevend. De variatie is veel groter met betrekking tot 'de kans op een sanctie' (rij 2, kolom 3-5). Uit rij 3-5 blijkt dat deze variatie vooral bepaald wordt door variatie tussen cliënten met verschillende kenmerken en variatie tussen maatschappelijk werkers. Opvallend is dat het stuk van de variatie op het niveau van de gemeente/het OCMW bijzonder klein is (zie rij 3 en 6). Afgerond kunnen we stellen dat 6% tot 9% van de variatie te verklaren is op dit niveau (zie rij 6). Concreet betekent dit dat de voorspelde begeleidingsvariatie tussen gemeenten kleiner is dan men zou verwachten, wetende dat de wetgeving veel ruimte tot eigen beleidskeuzes laat.

**Tabel 2** – Variatie in begeleiding, totale variatie en variatie op niveau van de cliënt, maatschappelijk werker en OCMW/gemeente in absolute aantallen en percenten.

	Kans op ontvangen leefloon	Kans op verlies leefloon		
		Ochtend- shift	Dagcon- tract	Diploma
Gemiddelde voorspelde kans (onafhankelijk van cliënt, maatschappelijk werker of OCMW)	78,5%	46,2%	60,2%	63,5%
Totale variatie	1,3***	3,3***	3,2***	2,6***
Variatie op niveau gemeente/OCMW	0,1***	0,2***	0,3***	0,2***
Variatie op niveau maatschappelijk werker	0,5***	1,6***	1,9***	1,3***
Variatie op niveau cliënt	0,6***	1,5***	1,0***	1,1***
Relatieve variatie op niveau gemeente/OCMW (in verhouding tot totale variatie)	9,2%	5,7%	8,5%	5,9%

Figuur 1 geeft het voorgaande resultaat visueel weer. De gemiddelden van de 90 onderzochte gemeenten met betrekking tot de voorspelde kans op sanctie na een weigering van een aanbod dat één dag duurde, liggen relatief dicht bij elkaar. Dit neemt echter niet weg dat sommige gemeenten wel degelijk sterk van elkaar verschillen. Zo verschilden de uiterste gemeenten (punten helemaal links en rechts op de figuur) tot 20% in de kans dat zij een cliënt na een eerste werkweigering zouden sanctioneren.<sup>4</sup>

**Figuur 1** – De gemiddelde kans op het verliezen van het leefloon voor een cliënt zonder kinderen, zonder moeilijke levensgeschiedenis, met stabiele huisvesting, die gemotiveerd is om te werken en die een eerste keer een werk- of activeringsaanbod weigert dat slechts één dag zou duren.



#### 4.2 Verklaringen voor de variatie

Hoewel de belangrijkste vaststelling voorlopig is dat de voorspelde variatie tussen OCMW's relatief beperkt is, tracht ik in deze sectie de toch bestaande variatie te verklaren. Zoals aangegeven in de methodologie sectie, testte ik vijf types variabelen: socio-demografische kenmerken van de gemeente, de politieke context van het OCMW, kenmerken van de maatschappelijk werkers, werkcontext gebonden kenmerken en welvaartsstaat gerelateerde attitudes (zie tabel 1). Tabel 3 geeft de variabelen weer die een (bijna) significant effect hadden.

De socio-demografische kenmerken van de gemeente blijken voorspellende factoren voor alle afhankelijke variabelen.

Tabel 3 – Effecten van verschillende gemeente- en OCMW-kenmerken op de kans op een uitkering en op het verlies van de uitkering.

Rij		Kans op ontvangen leefloon	Ochtendshift	Dagcontract	Niet in overeenstemming met diploma
2	OCMW of gemeente-kenmerken	Minimale, maximale waarde, gemiddelde			
3	Baseline voor gemiddeld OCMW in gemiddelde gemeente		56,83***	66,54***	71,75***
4	Aantal inwoners	2.110-502.604 inwoners – gem = 156.296	-0,000002**	-0,000002*	-0,000002
5	Relatief aantal leefloongerechtigden	0,1% – 2,23% leefloongerechtigden – gem = 1,09%			
6	Relatief aantal uitkeringsgerechtigde werklozen	3,41% – 16,33% – gem = 10,11%	1,33*		
7	Partij voorzitter OCMW-raad (ref = N-VA (N=13))	CD&V (N=43) Open VLD (N=11) sp.a (N=9) Andere (N=14)	3,33 3,5 3,17	-10,5** -18,83*** -13,67***	-5,67 -9,17* -10,17***
8	Gemiddelde leeftijd respondenten per OCMW	25-59,29 – gem = 38 jaar	-7,33	-7,0	-4,5
9	Percentage mannen in het team per OCMW	0-100% – gem = 20%	0,5*	0,67**	
10	Percentage MA's met kinderen per OCMW	0-100% – gem = 65%	0,14*		
11	Gemiddelde werkervaring respondenten per OCMW	0,5-35,53 – gem = 12 jaar		-0,16**	0,5*
12	Invoel van MA, hoofd MA en team op beslissingen inzake uitkeringen	-2,86-2,18		-5,0*	
13	Invoel van OCMW-raad op beslissingen uitkeringen	2,53-7	6,83***		
14	Algemene attitude onder MA's over nood aan controle	-0,62-0,56	9,83		
15	Attitude HMA over nood aan controle	-0,73-0,75		6,67	13,02***
16	Attitude HMA over misbruik uitkeringen	-0,82-0,78			-11,67**

Noot: MA: maatschappelijk werker; HMA: hoofdmaatschappelijk werker

Zo hebben cliënten in grotere gemeenten zowel minder kans op een uitkering als op sancties (tabel 3, rij 4). In gemeenten met een hoger percentage werklozen lijkt het evidentier om een job te aanvaarden die slechts één dag duurt, want men voorspelt de cliënten die dit aanbod weigeren sneller te sanctioneren (rij 6). In gemeenten met een hoger percentage leefloongerechtigden is er meer kans op het ontvangen van een leefloon (rij 5). Het is redelijk waarschijnlijk dat deze variabele in de omgekeerde richting werkt. Vermits deze OCMW's cliënten makkelijker als gerechtigd beschouwen, ligt het percentage gerechtigden in deze gemeenten hoger. Dit effect kan betekenen dat niet alleen het type cliënten of succesvolle activering zorgt voor een laag percentage gerechtigden, maar ook het limiteren van de instroom van cliënten bij hun eerste aanvraag.

---

De grootte van de gemeente, de politieke partij van de voorzitter van de OCMW-raad, de gemiddelde leeftijd van de maatschappelijk werkers en de welvaartsstaat-attitudes van de hoofdmaatschappelijk werker bepalen de dienstverlening.

---

Van de kenmerken van de (deelnemende) maatschappelijk werkers lijkt vooral de gemiddelde leeftijd in het OCMW doorslaggevend. Hoe hoger de gemiddelde leeftijd van het deelnemende team maatschappelijk werkers, hoe vaker zij voorspellen een uitkering te weigeren en te sanctioneren (rij 8). Andere socio-demografische kenmerken van de maatschappelijk werkers hebben slechts op één van de variabelen een effect. Zo lijkt het dat teams met meer mannen meer sancties voorspellen (rij 9) en teams met meer maatschappelijk werkers met kinderen minder (rij 10). Bij de variabele 'sanctie na weigering aanbod dat niet in overeenstemming is met het eigen diploma' is niet de gemiddelde leeftijd van de medewerkers significant, maar wel hun werkervaring. Het effect gaat wel in dezelfde richting: hoe meer werkervaring in het team, hoe meer voorspelde kans op sanctie (rij 11).

Er is een beperkte invloed van de – door de respondenten ingeschatte – beslissingsstructuur binnen het OCMW op de voorspelde begeleidingen. In een team waar de maatschappelijk werkers, de hoofdmaatschappelijk werkers en het team sterk betrokken zijn bij beslissingen omtrent wie een uitkering krijgt en wie niet, lijkt er minder kans te zijn op een sanctie (rij 12). En in OCMW's waar de raad een meer doorslaggevende stem heeft met betrekking tot uitkeringen dan in andere OCMW's voorspelt men meer sanctionering (rij 13).

De attitudes van de hoofdmaatschappelijk werker hebben een sterke invloed. In een OCMW waar een hoofdmaatschappelijk werker veel waarde hecht aan controle en sancties, voorspelt men meer sancties (rij 15). Een moeilijk te verklaren effect is het negatieve effect van het vermoeden van de hoofdmaatschappelijk werker dat uitkeringen (ziekte-uitkering, werkloosheidsuitkering en leefloon) misbruikt worden op de kans op sanctie (rij 16).



Ook de politieke partij van de voorzitter van de OCMW-raad lijkt een sterk bepalende factor. Maatschappelijk werkers in gemeenten met N-VA-voorzitters voorspellen gelijkwaardige cliënten vaker te sanctioneren dan hun collega's in andere gemeenten (rij 7). Hoewel dit niet getoond wordt in tabel 3, is het zo dat de gemeenten met voorzitters van andere partijen niet significant van elkaar verschillen.

## 5. Naar een meer administratieve toekenning van het leefloon?

In 1974 werden de gemeentelijk georganiseerde COO's verantwoordelijk voor de verstrekking van het bestaansminimum (nu leefloon). De keuze voor deze bestaande en gedecentraliseerde structuren was niet vreemd. Het betrof enerzijds het verderzetten, maar tevens formeler verankeren van een traditie, anderzijds betrof het aantal gerechtigden zo een kleine groep (ongeveer 10.000) dat het absurd leek om hiervoor een aparte nationaal georganiseerde dienst op te richten. Tevens is het niet vreemd dat voor deze uitkering, die de laatste uitkering is waar mensen beroep op kunnen doen (als ze al hun andere rechten uitgeput hebben), gekozen werd voor diensten die veel ruimte kregen om de toekenning aan te passen aan de specifieke noden van de cliënt en die bij die toekenning rekening konden houden met de lokale context (aanwezige diensten, bestaande problemen).

De situatie veranderde sindsdien sterk. Het aantal gerechtigden steeg tot meer dan 120.000 unieke leefloongerechtigden per maand (Van Mechelen, Zamora, & Cantillon, 2016). Het lijkt steeds minder om een restgroep te gaan waarvan de kenmerken divers en onvoorspelbaar zijn. In de huidige leefloonpopulatie zijn een aantal grote groepen terug te vinden, die hoewel ze een sterk omlijnd profiel hebben, moeilijk op te vangen zijn door de sociale zekerheid zoals ze nu georganiseerd is. Een eerste groep zijn de (laaggeschoolde) vrouwen (en soms mannen) die nooit of onvoldoende werkten om recht te hebben op sociale zekerheid en na de steeds frequentere echtscheidingen of relatiebreuken afhankelijk worden van het leefloon. Een tweede groep zijn de studenten die gehoor geven aan het groeiende belang van (extra) diploma's, maar die geen beroep kunnen doen op hun ouders om hun studie te ondersteunen en die omwille van hun jonge leeftijd en onbestaande of beperkte werkgeschiedenis nog niet voldoende bijdroegen aan de sociale zekerheid. Een derde groep zijn laaggeschoolde mensen die moeilijk werk vinden dat aangepast is aan hun mogelijkheden. Een vierde groep zijn vluchtelingen die nog niet (voldoende) werkten in België. Een vijfde groep zijn de pas afgestudeerde jongeren die nog geen recht hebben op een inschakelingsuitkering (Van Mechelen e.a., 2016). Dit zijn slechts een aantal voorbeelden van groeiende groepen mensen die geen beroep kunnen doen op de Belgische sociale zekerheid die gebaseerd is op eerdere werkgeschiedenis en lastenbijdragen. Verder is er binnen de implementatie van de sociale zekerheidsuitkeringen ook een tendens naar verstrenging van de toepas-

sing van de voorwaarden (en dus ook sancties), waardoor meer afgewezen of gestrafte cliënten (tijdelijk) afhankelijk raken van het leefloon.

Dit betekent dat de financiële dienstverlening aan kwetsbare groepen in groeiende mate gedecentraliseerd raakt. Dit gebeurt echter niet vanuit de idealen die voorstanders van decentralisatie naar voren schuiven, namelijk de kans tot het aanpassen aan lokale mogelijkheden en noden en tot het medebewindschap van lokale overheden (zie inleiding). De tendens is daarentegen bepaald door socio-demografische veranderingen en door een veranderde kijk op wie recht heeft op een werkloosheids- of ziekte-uitkering. Dit niet intentioneel decentraliseren van de sociale zekerheid kadert binnen de problematiek van de passieve subsidiariteit, waarbij groepen cliënten onder de verantwoordelijkheid van lokale overheden geplaatst worden, zonder dat daar duidelijke budgetten of beleidsdoelen tegenover staan (Kazepov, 2005).

---

De voortschrijdende decentralisatie van de sociale zekerheid in België gebeurt niet vanuit de idealen die voorstanders van decentralisatie naar voren schuiven.

---

Het is in dit licht belangrijk na te gaan of er grote variatie is tussen gemeenten en indien zo, waardoor deze variatie verklaard kan worden. De vraag is dan of de decentralisatie vooral zichtbaar wordt in variatie omwille van de socio-demografische context (eerste motivatie voor decentralisatie) of omwille van specifieke beleidsvoorkeuren van lokale overheden (tweede motivatie voor decentralisatie) of dat integendeel andere factoren die OCMW-gebonden en eerder toevallig zijn de variatie verklaren. Een eerste vaststelling uit dit onderzoek is dat de variatie tussen de gemeenten inzake de voorspellingen omtrent het uitkeren van een leefloon, het doorverwijzen naar de arbeidsmarkt en het uitvaardigen van sancties, bijzonder klein is (zie tabel 2). Dit neemt echter niet weg dat sommige gemeenten wel tot 20% van elkaar verschillen in de voorspelde kans op een uitkering of sanctie (zie figuur 1). Deze duidelijke verschillen tussen 10 tot 20 van de 90 onderzochte gemeenten, maakte het nagaan van de verklarende factoren relevant.

Zoals verwacht, speelt de context van de gemeente een rol. In grote gemeenten voorstellen maatschappelijk werkers minder kans op een sanctie. Dit is tegenstrijdig met de schaarse bevindingen hierover in de academische literatuur (Fording e.a., 2007) en het is vooralsnog onduidelijk waarom deze invloed zou spelen. Andere kenmerken, zoals werkloosheidsgraad en percentage leefloongerechtigden, bleken geen duidelijke indicatoren. Het belang van het zeggenschap van lokale overheden of bevolkingsgroepen is een tweede verklaring voor decentralisatie (Fording e.a., 2007; Soss e.a., 2011). Deze politieke invloed wordt duidelijk in het sterke effect van de politieke partij van de voorzitter van de raad. In gemeenten met een N-VA-voorzitter worden er meer sancties voorspeld. Deze variabele is de beste voorspeller van de variatie tussen de gemeenten.

Daarnaast zijn er nog een aantal factoren die niet rechtstreeks met de lokale context en de beleidsvoorkeuren van de lokale overheid te maken hebben. Een eerste is de gemiddelde leeftijd van de maatschappelijk werkers in het team: hoe ouder, hoe minder voorspelde kans op een uitkering en hoe meer voorspelde kans op sanctie. Een andere zijn de welvaartsstaatattitudes van het teamhoofd. Hoe meer belang het teamhoofd hecht aan controle van cliënten en aan het belang van sancties in de welvaartsstaat in het algemeen, hoe meer maatschappelijk werkers voorspellen dat er gesanctioneerd zal worden in hun gemeente. Dit kan wijzen op de sanctiegevoeligheid van een gemeente (Holzner e.a., 2009). De kans bestaat uiteraard dat het teamhoofd mede omwille van deze attitudes gekozen wordt en dat dit dus eveneens een resultaat is van de beleidsvoorkeuren van de lokale overheid (zie tabel 3).

De bovenstaande resultaten stellen ons voor twee potentiële problemen. Ten eerste was de bijstand, met zijn zeer intensieve en betrokken begeleiding, nooit bedoeld voor grote groepen gerechtigden. Ten tweede is het de vraag of, hoewel de variatie tussen OCMW's relatief beperkt is, we de basisdienstverlening aan een groeiende en zeer precaire groep afhankelijk willen maken van factoren als politieke voorkeur van de voorzitter, leeftijd van de maatschappelijk werkers of attitudes van het teamhoofd. Vermits een aantal van de potentiële cliënten tot welomlijnde groepen behoort, kan er voor deze groepen misschien gekozen worden voor een – via eenvoudige criteria – meer administratieve toekenning van het recht op een leefloon. De veronderstelling is dat dit de werklast van maatschappelijk werkers en de versnelde afwikkeling van dossiers ten goede zal komen. Het eigenlijke maatschappelijke werk (trajectbegeleiding, activering ...) zou dan kunnen starten na deze toekenning of na de weigering op basis van de administratieve data. Logischerwijs zal er immers een groep ontstaan die door de mazen van het net van zulke toekenning op basis van administratieve gegevens valt. Voor deze groep zou het bijstandssysteem opnieuw kunnen werken zoals het werkte bij aanvang in 1974: sterk afhankelijk van de discretionaire ruimte van gemeenten en maatschappelijk werkers en als laatste vangnet van een groep die elders niet terecht kan.

## NOTEN

1. De berekening gebeurde op de nul-modellen (= drie-level-model zonder toevoeging van verklarende variabelen) aan de hand van de onverklaarde variantie die in een multi-level-model typisch is opgedeeld in het aantal beschikbare levels.
2. Ik bespreek in dit hoofdstuk enkel de verklarende variabelen op OCMW- en gemeenteniveau. In het model zijn echter ook steeds de cliëntvariabelen en de significante respondentvariabelen opgenomen.
3. Vermits een representatieve steekproef van maatschappelijk werkers werd genomen, komen de gemiddelde leeftijd, werkduur en gender van de deelnemers overeen met deze van de reële populatie maatschappelijk werkers.
4. De resultaten voor de andere afhankelijke variabelen zijn gelijkaardig. De figuren zijn op te vragen bij de auteur.

# Governance van netwerken ter bestrijding van kinderarmoede

## Coördinatierollen in lokale netwerken

*Caroline Vermeiren, Charlotte Noël, Peter Raeymaeckers en Danielle Dierckx*

### 1. Kinderarmoede en netwerken

Anno 2016 groeide nog steeds 12,82% van de kinderen in Vlaanderen op in een kansarm gezin (Kansarmoede-index Kind en Gezin). Dit cijfer ging de laatste jaren enkel omhoog, zo bedroeg de kansarmoede-index in 2012 nog 10,45% (Kansarmoede-index Kind en Gezin). Als we de Belgische cijfers erbij nemen, dan merken we dat het probleem nog groter is in Brussel en Wallonië. Daarbovenop stellen we op basis van cijfers vast dat België tot de Europese middenmoot inzake kinderarmoede behoort (Vandenbroucke & Vinck, 2013). Deze indicatoren geven duidelijk aan dat ondanks de inspanningen in Vlaanderen en bij uitbreiding in België kinderarmoede nog steeds niet gedegen aangepakt wordt. Een belangrijke oorzaak voor de hardnekkigheid van kinderarmoede is de complexiteit van het fenomeen. In de introductie van dit Jaarboek schreven we al dat armoede zich immers manifesteert op diverse levensdomeinen. Zo uit armoede zich niet enkel als een tekort aan financiële middelen, maar heeft armoede ook oorzaken en consequenties op het vlak van onderwijs, huisvesting, gezondheid, sociale participatie en sociaal kapitaal. In de literatuur beschrijft men deze complexe problemen als 'wicked problems' (Rittel & Weber, 1973) waarmee men verwijst naar de problemen van kwetsbare doelgroepen die vaak niet aangepakt kunnen worden door een enkele hulpverleningsorganisatie. Vaak gaat het over doelgroepen getroffen door een kluwen van problemen op diverse levensdomeinen.

Daarnaast blijkt ook de fragmentering van diensten en beleid bij te dragen aan de hardnekkigheid van kinderarmoede. Omdat de inspanningen in de strijd tegen kinderarmoede in België versnipperd zijn over verschillende beleidsniveaus, verschillende sectoren en diverse organisaties, mist deze aanpak vaak een integrale focus en staan deze inspanningen haaks op de complexiteit van het armoedeprobleem. Diverse actoren richten zich immers op verschillende armoedeproblemen, verschillende doelgroepen (leeftijd, etnische achtergrond ...) en worden gefinancierd en gestuurd vanuit de diverse beleidsniveaus (lokaal, regionaal, federaal, internationaal beleid ...).

De laatste decennia groeide daarom bij beleidsmakers, maar ook bij sociaal werkers, de overtuiging dat netwerken, een term die verderop in dit hoofdstuk wordt gedefinieerd, cruciaal zijn om een integraal antwoord te bieden op de complexe problemen waar kwetsbare doelgroepen zoals gezinnen in armoede mee worden geconfronteerd. Deze problemen zijn, zoals hierboven al werd aangegeven, niet te herleiden tot een enkele oorzaak waardoor een integrale aanpak zich opdringt. De meerwaarde van netwerken ligt dan in het realiseren van coördinatie en afstemming tussen de activiteiten van verschillende actoren die autonoom blijven functioneren maar tegelijk met een probleem worden geconfronteerd dat ze op individuele basis niet zelf kunnen oplossen (Sorensen & Torfing, 2009; Isett e.a., 2011). Door samen te werken worden synergiën mogelijk gemaakt, hiaten ingevuld en overlap vermeden (Vangen & Huxham, 2013) waardoor men complexe sociale problemen zoals kinderarmoede tracht te bestrijden. In het nieuwe decreet Lokaal Sociaal Beleid (LSB) benadrukt men dan ook het belang van deze afstemming van lokale actoren waarbij de lokale overheid een regierol dient op te nemen.

---

Omdat de inspanningen in de strijd tegen kinderarmoede in België versnipperd zijn over verschillende beleidsniveaus, verschillende sectoren en diverse organisaties, mist de aanpak vaak een integrale focus en staan deze inspanningen haaks op de complexiteit van het armoedeprobleem.

---

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de 'netwerken kinderarmoede' die de voorbije jaren werden opgericht met middelen die door de Vlaamse, federale of lokale overheid werden toegekend. Deze lokale netwerken kunnen we categoriseren als 'leidende organisatie netwerken' (Provan & Kenis, 2008), waarbij de stad, de gemeente en/of het OCMW steeds het voortouw neemt of nemen en een coördinator afvaardigen. Deze 'netwerken kinderarmoede' hebben als doelstelling het verbeteren van de dienstverlening en het beter afstemmen van het aanbod van diensten op de specifieke noden van gezinnen in armoede. Binnen al deze netwerken wisselen de deelnemende organisaties informatie uit en ondernemen ze verschillende acties om de dienstverlening naar families met kinderen in armoede te verbeteren door informatie te delen, cliënten gerichter door te verwijzen en samen projecten op te starten om zo eventuele hiaten in het bestaande aanbod op te vullen alsook nieuw gemeenschappelijk aanbod te creëren. In dit hoofdstuk focussen we op enkele Vlaamse en Brusselse netwerken die hulpverleningsorganisaties zoals Kind en Gezin, CAW, CGG, Welzijnsschakels, maar ook andere organisaties zoals bibliotheken, scholen, (buitenschoolse) kinderopvang enzovoort met elkaar verenigen. Dit zorgt voor een grote diversiteit in doelgroep (-9 maand tot 3 jaar, kinderen vanaf 7 jaar, kinderen en volwassenen ...), in de mate van specialistisch of generalistisch werk, in sectoren waarbinnen de partners actief zijn (geestelijke gezondheid, onderwijs, cultuur ...) en in taaldiversiteit binnen (voornamelijk Brusselse) netwerken. Met behulp van deze netwerken tracht men de afstemming tussen deze diverse actoren te optimaliseren, met het oog op het bundelen en inzetten van ieders expertise met als ultieme doelstelling het bestrijden van kinderarmoede.

In dit hoofdstuk zoomen we in op de coördinatie van deze netwerken, meer bepaald op de rollen die de afgevaardigde coördinatoren kunnen opnemen ten aanzien van de verschillende netwerkactoren en netwerkactiviteiten. We onderzoeken welke factoren de werkbaarheid van deze rollen beïnvloeden. Zo gaan we ervan uit dat de werkbaarheid van een rol afhankelijk is van de kenmerken eigen aan de context van het netwerk. We benoemen deze kenmerken als contingentiefactoren. We identificeren de belangrijkste contingentiefactoren en verklaren op deze manier onder welke omstandigheden de rol binnen een lokaal netwerk als werkbaar ervaren wordt.

Aangezien volgens het nieuwe Decreet LSB van de lokale overheid in de toekomst steeds vaker wordt verwacht dat ze een regiefunctie opnemen in de afstemming van de verschillende lokale actoren, is het dan ook zinvol om deze regie- of coördinatiefunctie en de werkbaarheid ervan verder uit te spitten. Dit hoofdstuk is als volgt gestructureerd. In een eerste stap zoomen we in op het concept netwerk governance en gaan we dieper in op de bestudeerde rollen en gehanteerde concepten. We behandelen vervolgens de methodologie en gaan in op de resultaten. We eindigen met een conclusie en enkele aanbevelingen voor de governance van netwerken tegen kinderarmoede.

## 2. Diverse vormen van netwerk governance

De term 'netwerken' wordt op diverse manieren gedefinieerd. Een eerste kenmerk van een netwerk is de afhankelijkheid of interdependentie van actoren die deel uitmaken van het samenwerkingsverband. Zoals hoger gesteld, worden netwerken opgericht om een doelstelling te realiseren die niet door een individuele actor of organisatie gerealiseerd kan worden (O'Toole, 1997; Klijn, 2008a). Netwerken zijn dan een set van aan elkaar verbonden actoren die voor het bereiken van een gemeenschappelijke doelstelling in toenemende mate een beroep moeten doen op de middelen en de expertise van anderen (gebaseerd op Laumann e.a., 1978). Een tweede belangrijk kenmerk van netwerken is dat er een bepaalde structuur wordt opgericht om de interdependentie van deze actoren te reguleren. In de literatuur spreekt men dan van netwerk governance. Netwerk governance heeft de belangrijke opdracht om ervoor te zorgen dat de inspanningen van de netwerkactoren op elkaar worden afgestemd zodat de doelstelling van het netwerk bereikt kan worden. In deze studie zoomen we in op netwerken die worden gecoördineerd door een leidersorganisatie (Provan & Kenis, 2008). In deze netwerken neemt één netwerkactor de rol als leidende organisatie op zich en vaardigt vervolgens een coördinator af.

Wetenschappelijk onderzoek toont aan dat de coördinator – in onze cases verbonden aan een lokaal bestuur – diverse rollen kan opnemen. We vertrekken vanuit de typologie van Span e.a. (2012a) waarin zij een onderscheid maken tussen drie coördinatierollen. Ze onderscheiden de facilitator, de co-producer en de commissioner. Deze drie rol-

len kunnen op een continuüm van bottom-up tot top-down bestuur geplaatst worden. Het belangrijkste kenmerk van deze typologie is dat de rollen verwijzen naar de mate waarin de netwerkpartners dan wel de coördinator invloed kunnen uitoefenen op de beslissingen die in het netwerk genomen worden (Rethemeyer, 2005; Span e.a., 2012a; Span e.a., 2012). Als *commissioner* neemt de coördinator een sturende rol op zich. De coördinatie van het netwerk ligt hierbij volledig bij de coördinator, die de eindverantwoordelijkheid van het project draagt. De netwerkpartners hebben beperkte inspraak, hebben zich te houden aan de algemene afspraken die door de coördinator worden gecommuniceerd en hebben zelf weinig inbreng in en verantwoordelijkheid voor de werking van het netwerk. Wanneer de coördinator de rol van *co-producer* op zich neemt, staat de samenwerking tussen de netwerkpartners en de coördinator meer in het teken van een evenwichtige samenwerking. De coördinator positioneert zichzelf als gelijkwaardige partner tussen de andere organisaties waaruit het netwerk is opgebouwd. De eindverantwoordelijkheid ligt bij het volledige netwerk (Span e. a., 2012a; Van Dijk & Raeymaeckers, 2012). Als er beslissingen worden genomen dan heeft de coördinator ook een stem in het debat, maar deze stem is niet meer waard dan de mening of opinie van een andere actor. Een derde rol die Span e.a. (2012a; 2012) beschrijven, is die van *facilitator*. Hier faciliteert de coördinator het beslissingsproces in het netwerk. Hij of zij brengt de partners bij elkaar maar neemt geen enkele beslissing. De uiteindelijke beslissingsmacht en eindverantwoordelijkheid liggen bij de netwerkpartners zelf.

---

De werkbaarheid van coördinatierollen is afhankelijk van verschillende contingentiële factoren.

---

Een belangrijke vraag die ook door Span e.a. (2012) wordt geopperd, verwijst naar de werkbaarheid van deze rollen. Span e.a. stellen dat geen enkele rol naar voren kan worden geschoven als de beste of meest effectieve rol. De werkbaarheid van de rollen is sterk afhankelijk van de kenmerken van het netwerk. In ons onderzoek benoemen we deze kenmerken als contingentiefactoren. Met werkbaarheid bedoelen we de mate waarin de verschillende actoren ervaren dat een coördinator erin slaagt om het netwerk in de dagelijkse werking in de goede richting te sturen. Anders gesteld, verwijst de werkbaarheid naar de mate waarin de netwerkpartners van mening zijn dat het netwerk functioneert volgens hun verwachtingen. Meer specifiek gebruiken we het kader van Span e.a. (2012) om de werkbaarheid van de verschillende rollen te bevragen op basis van de diverse taken die in een netwerk vervuld worden: een visie opstellen, doelstellingen formuleren, beslissingen nemen, partners selecteren, de financiële middelen beheren, verantwoordelijkheid nemen, bijdragen aan het netwerk coördineren, het netwerk evalueren en de werking van het netwerk monitoren. We bevroegen verschillende netwerkactoren (zowel netwerkpartners als de netwerkcoördinatie) over de manier waarop de coördinator elk van deze taken heeft opgenomen. We bekeken

ook in welke mate de netwerkpartners vinden dat de coördinator deze taken tot een goede einde heeft gebracht. Zoals hoger gesteld geven onze resultaten aan dat de werkbaarheid van een bepaalde rol afhankelijk is van specifieke contingentiefactoren in het netwerk. Vooraleer we hierop ingaan, bekijken we in een volgende paragraaf de methodologie van het onderzoek op basis waarvan we de contingentiefactoren hebben geïdentificeerd.

### 3. De onderzoeksmethode

Om de werkbaarheid van de coördinatierollen op een correcte manier te onderzoeken, dienden we eerst de onderzoekscases te selecteren. In een eerste fase maakten we een selectie van tien netwerken in verschillende steden en gemeenten in Vlaanderen en Brussel. Deze geselecteerde cases dienden te voldoen aan vier criteria. Ten eerste diende het OCMW, verbonden aan het lokale bestuur, een van de netwerkpartners te zijn in het netwerk. Ten tweede dienden het netwerk en de daaraan deelnemende organisaties families met kinderen in armoede tot hun doelgroep te rekenen. Ook moest het netwerk bestaan uit diverse autonome non-profit organisaties en als laatste criterium gold dat het kinderarmoedecijfer in de stad of gemeente hoger moest zijn dan het nationale gemiddelde.

In een tweede fase interviewden we de coördinatoren van deze tien geselecteerde netwerken. Op basis van het interview met de coördinator identificeerden we een tiental netwerkpartners per netwerk die we vervolgens interviewden. Bij de selectie van de netwerkpartners hielden we er rekening mee dat we zowel de intensief participerende netwerkpartners als de minder intensief participerende netwerkpartners interviewden om zo toegang te krijgen tot een breed scala aan percepties over de rol die de coördinator binnen het netwerk opnam. Op basis van deze interviews brachten we de verschillende ervaringen en percepties van zowel de netwerkcoördinatoren als partners in kaart met betrekking tot de werkbaarheid van de verschillende coördinatierollen. Hierbij is kwalitatief onderzoek het meest aangewezen, omdat we op die manier inzicht krijgen in de menselijke ervaringen van bepaalde te onderzoeken concepten en de manier waarop zij deze begrijpen (Denzin & Lincoln, 2000). Of zoals Mortelmans (2013, p. 26) stelt, probeert kwalitatief onderzoek "te begrijpen en diep door te dringen in de leefwereld van mensen".

Via deze kwalitatieve interviews kregen we inzicht in de coördinatie van deze netwerken en meer bepaald in welke coördinatierol de coördinator binnen deze netwerken opneemt. Zo identificeerden we in welke netwerken de coördinator een faciliterende, een coproducerende of een commissioner rol opnam. Deze interviews gaven ons inzicht in de percepties die de verschillende actoren binnen deze netwerken hadden over de rol die de coördinator opnam en hoe ze de werkbaarheid van deze rol ervoeren.



We maken in onze analyse een onderscheid tussen verschillende actoren. Enerzijds onderscheiden we de netwerkcoördinator. Deze netwerkcoördinator coördineert een netwerk dat bestaat uit netwerkpartners. De term 'netwerkpartners' verwijst in deze studie naar de individuen die afgevaardigd worden door de betrokken partnerorganisaties in het netwerk. Deze partnerorganisaties zijn de organisaties die deel uitmaken van het netwerk en dus werkgever zijn van de afgevaardigde netwerkpartners.

In wat volgt presenteren we onze bevindingen over welke contingentiefactoren van invloed zijn op de werkbaarheid van de rol die een coördinator binnen een lokaal netwerk initieel opneemt.

#### 4. Welke contingentiefactoren zijn van invloed op de werkbaarheid van een rol?

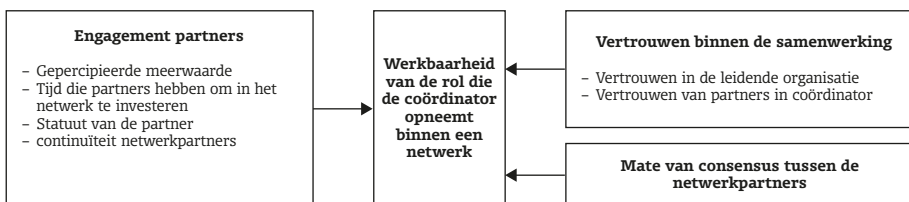
Een belangrijke bevinding is dat in de bestudeerde netwerken de coördinatoren zowel de rol van facilitator, co-producer als commissioner opnemen. De rol die een coördinator, die afgevaardigd wordt door de leidende organisatie (stad, gemeente en/of OCMW), opneemt bij de uitbouw van een netwerk wordt voornamelijk bepaald door deze leidende organisatie. In sommige van de bestudeerde netwerken blijkt dat de lokale besturen een specifieke rol toeschrijven aan de coördinator, terwijl we in andere netwerken vaststellen dat de rolinvulling voornamelijk afhankelijk is van de verwachtingen van de partners en de kennis en ervaring van de coördinator. In deze analyse gaan we zoals eerder gesteld dieper in op de werkbaarheid van de gehanteerde rollen. Deze worden in grote mate bepaald door de contingentiefactoren zoals opgesomd in figuur 1.

---

De rol die een coördinator, die afgevaardigd wordt door de leidende, opneemt bij de uitbouw van een netwerk wordt voornamelijk bepaald door de leidende organisatie.

---

**Figuur 1** – Contingentiefactoren die van invloed zijn op de werkbaarheid van de rol die een coördinator opneemt binnen een netwerk.



In wat volgt lichten we deze contingentiefactoren toe en leggen we uit welke invloed ze juist uitoefenen op de werkbaarheid van de door de coördinator opgenomen rol.

#### 4.1 Engagement partners

Een eerste factor die impact heeft op de werkbaarheid van de coördinatierol in de dagelijkse praktijk is het engagement van de netwerkpartners. We kunnen een geëngageerde partner beschrijven als een partner die het de moeite waard vindt om te investeren in de relatie die hij aangaat via het netwerk, met het oog op het voortbestaan van de samenwerking (gebaseerd op Morgan en Hunt, 1994; Moorman, Zaltman, & Deshpande, 1992). Op basis van ons onderzoek werd duidelijk dat de mate van engagement in grote lijnen wordt bepaald door vier factoren, namelijk de gepercipieerde meerwaarde voor de netwerkpartners, de tijd die de netwerkpartners kunnen vrijmaken voor de samenwerking, het statuut en als laatste de continuïteit van de netwerkpartners. Deze factoren beïnvloeden niet alleen het engagement van de partners, maar ze beïnvloeden ook elkaar.

##### 4.1.1 *De gepercipieerde meerwaarde*

Partnerorganisaties die zich aansluiten bij een samenwerkingsverband blijven naast de samenwerking binnen het netwerk ook hun individuele werking behouden, wat vaak hun hoofdopdracht blijft. Het netwerk wordt door veel organisaties ervaren als 'een bijkomstigheid' of 'een zijspoor' waar de organisatie om verschillende redenen wil op inzetten. We stellen dan ook vast dat het engagement van de netwerkpartners afhangt van de meerwaarde die ze verwachten te genereren of ondertussen ervaren hebben.

Onze resultaten tonen aan dat als de netwerkpartners verwachten dat de samenwerking een grote en concrete meerwaarde zal genereren, die zowel de dienstverlening naar de doelgroep als de eigen werking ten goede zal komen, deze partners het netwerk als meer prioritair aanzien en zodoende een groot engagement tonen. Ze hebben er dus alle baat bij dat het netwerk goed werkt. Ze willen zich inspinnen en hun steentje bijdragen aan de uitbouw van het netwerk en willen mee hun inbreng doen en hun stem kunnen laten horen. Een coördinator die een coproducerende rol opneemt, komt dan ook tegemoet aan deze verwachtingen. Deze rol laat immers toe dat de actoren ook invloed kunnen uitoefenen op de beslissingen die worden gemaakt over het netwerk. Hoe meer de actoren het netwerk als prioritair beschouwen, hoe meer ze verwachten dat ze kunnen participeren aan de beslissingen in het netwerk.

In andere netwerken stellen we vast dat de netwerkpartners niet altijd overtuigd zijn van de meerwaarde die het netwerk kan genereren. De redenen van deelname aan het netwerk zijn in deze netwerken zeer divers, gaande van 'aanwezigheid omdat het verplicht is' tot deelname 'omdat het zo hoort'. We kunnen stellen dat deze partners

geïdentificeerd kunnen worden als zogenaamde 'free riders'. Ze participeren aan het netwerk, maar tonen weinig betrokkenheid en nemen niet actief deel aan de samenwerking. Zo stellen we in een bepaald netwerk vast dat verschillende netwerkpartners niet overtuigd zijn van de meerwaarde van het netwerk, waardoor ze het netwerk niet als prioritair beschouwen. Sommige partners hebben gaandeweg dan ook afgehaakt. Andere blijven deel uitmaken van het netwerk omdat ze vinden dat ze niet het signaal kunnen geven dat samenwerking niet belangrijk is. Dit beperkte engagement maakt dat ze maar matig interesse hebben om het netwerk verder uit te bouwen. Ze vertonen dus minder engagement en vragen minder inspraak waardoor de input vanuit de netwerkpartners beperkt blijft. De coördinator moet in dergelijke context noodgedwongen meer sturen en leiden om zaken te realiseren. Omwille van deze reden nemen coördinatoren vaak een rol als commissioner op.

#### 4.1.2 *Tijd die partners hebben om in het netwerk te investeren*

De partnerorganisaties die deel uitmaken van het netwerk worden vaak vertegenwoordigd door een door hen afgevaardigde netwerkpartner die de brug vormt tussen het netwerk en de eigen moederorganisatie. We merken dat de beschikbare tijd waarover de netwerkpartners kunnen beschikken om in het netwerk te investeren een invloed heeft op het engagement dat ze tonen. De mate waarin partners tijd kunnen vrijmaken voor het netwerk en dus een hoger engagement kunnen tonen, zal invloed hebben op de werkbaarheid van de rol die de coördinator opneemt.

Zo stellen we in een bepaald netwerk vast dat de partners weinig tijd in het netwerk kunnen investeren. Ze krijgen vanuit hun moederorganisatie weinig ruimte om tijdens de werkuren deel te nemen aan de netwerkvergaderingen. Daardoor kunnen ze ook weinig extra taken op zich nemen die aan het netwerk verbonden zijn. In dit netwerk stellen we vast dat de coördinator een coproducerende rol opneemt, aangezien de netwerkpartners niet de mogelijkheid hebben om zelf veel zaken op te nemen. De netwerkpartners gaven zelf ook aan dat dit, in deze situatie, de meest werkbare rol is voor de coördinator. We stellen dan ook, op basis van de inzichten vanuit zowel de netwerkcoördinator als de netwerkpartners, dat een faciliterende coördinator die alles vanuit de netwerkpartners laat komen, hier niet werkbaar zou zijn.

In een ander netwerk stelden we een gelijkaardige tendens vast. Hier nam de coördinator initieel een faciliterende rol op. Zij merkte echter al snel dat de netwerkpartners niet voldoende tijd konden investeren in het netwerk. Hierdoor maakte het netwerk geen vooruitgang en besliste de coördinator om een meer sturende coproducerende rol op te nemen. Op deze manier zorgde ze ervoor dat beslissingen, ondanks het beperkte engagement, toch gemaakt konden worden.

We besluiten dat wanneer de partners veel tijd kunnen en willen investeren in het netwerk, een faciliterende of coproducerende rol meer werkbaar zal zijn aangezien

er meer inbreng en initiatief kan komen vanuit deze partners. Andersom is het zo dat wanneer partners weinig tijd hebben om mee de oprichting en uitbouw van een netwerk vorm te geven, een coproducerende of commissioner rol meer werkbaar zal zijn om het netwerk te activeren en te trekken.

#### 4.1.3 *Statuut van de partner*

Het statuut van de partnerorganisaties heeft ook een impact op de mate van engagement dat ze aan de dag leggen. We onderscheiden drie verschillende partnerstatuten: de vrijwillige partners, de verplichte partners en de partners die een opdracht tegen betaling uitvoeren. Allereerst zijn er partners die zich vrijwillig aansluiten bij een netwerk, zonder dat ze hiertoe verplicht worden. Daarnaast zijn er ook partners die verplicht aanwezig zijn. Zo zien we in sommige netwerken, zoals binnen Huizen van het Kind,<sup>1</sup> dat Kind en Gezin verplicht aanwezig moet zijn om financiering te krijgen. Als laatste zijn er ook nog partners die tegen betaling deel uitmaken van het netwerk omdat ze bijvoorbeeld een bepaalde dienst aanleveren. Zo is er een netwerk waarin enkele partners tegen betaling door het netwerk een project oprichten, zij dienen dan ook verplicht aanwezig te zijn op de netwerkbijeenkomsten.

Het statuut van de partners blijkt een invloed te hebben op de mate van engagement van de partners, wat uiteindelijk mee de werkbaarheid van de coördinatierol bepaalt. Zo stellen we vast dat in een netwerk waar zowel vrijwillige als betaalde of verplichte partners aanwezig zijn, de coördinator ten aanzien van deze statuten een andere coördinatierol opneemt. Ten opzichte van de betaalde partners, voor wie het netwerk een soort van werkgever is, blijkt een rol als commissioner werkbaar. Doordat de partnerorganisaties betaald worden voor de aangeleverde diensten of hun aanwezigheid in het netwerk, merken we dat de coördinator ten aanzien van hen een sturende rol kan opnemen. Voor de verplicht aanwezige partners geldt dat ze minder onderhandelingsruimte hebben om een bepaalde rol te negotiëren. Zij hebben immers niet de mogelijkheid om de samenwerking zomaar te verlaten wanneer ze niet tevreden zijn over de rol die de coördinator opneemt.

Dit staat duidelijk in contrast met de netwerkpartners die vrijwillig aanwezig zijn en die bijgevolg niet financieel afhankelijk zijn van het netwerk en de vrijheid hebben om het netwerk te verlaten. Zo zien we in een bepaald netwerk dat de vrijwillige netwerkpartners wensen dat de coördinator minstens een coproducerende rol – en zeker geen commissioner rol – opneemt. Dit kunnen we verklaren door het statuut van deze partners in combinatie met de variabele ‘vertrouwen’ die we verder in dit hoofdstuk naar voren schuiven als een belangrijke contingentiefactor. In dit netwerk bestaat er een groot wantrouwen ten aanzien van de leidende organisatie, het OCMW, wat maakt dat de partnerorganisaties vrezen dat de leidende organisatie uiteindelijk vooral haar eigenbelang zal trachten te dienen. Het feit dat het OCMW de coördinator een rol als commissioner poogt op te leggen, bevestigt voor de netwerkpartners dit vermoeden. De

partners maken duidelijk dat hun engagement vrijwillig is, dat de leidende organisaties hen niets betaalt en dat ze dus onafhankelijk zijn van de leidende organisatie die hen niets kan opleggen. Zij dreigen er dan ook mee om de samenwerking stop te zetten als de rol van coördinator niet meer bottom-up georganiseerd wordt.

We merken dat het statuut van de netwerkpartners invloed heeft op de werkbaarheid van verschillende rollen. Ten opzichte van partners die een opdracht uitvoeren tegen betaling en in beperktere mate ook partners die beschouwd worden als ‘verplichte partner’, blijkt een coördinatierol als commissioner werkbaar te zijn. Deze commissioner bakent de opdracht af, bepaalt de opdracht van de betreffende organisaties en ziet er op toe dat deze opdracht goed wordt uitgevoerd. Partners die daarentegen op vrijwillige basis deel uitmaken van een netwerk, en hierdoor niet financieel afhankelijk zijn van het netwerk, hebben meer vrijheid om een andere – vaak meer faciliterende of coproducerende – rol af te dwingen indien zij dit wensen. In dit geval blijkt een rol als facilitator en co-producer dan ook meer werkbaar voor de coördinator aangezien deze rol beter beantwoordt aan de verwachtingen van de vrijwillige netwerkpartners.

#### 4.1.4 *Continuïteit netwerkpartners*

Het engagement van de netwerkpartners wordt ook bepaald door de mate van continuïteit in de aanwezigheid van de partners. Er blijkt een groot personeelsverloop te zijn bij de partnerorganisaties. Dit volatiele personeelsbestand wordt verklaard door reorganisaties, dalende subsidies (ontslagen of minder uren), werknemers in burn-out, hoog verloop van werknemers en parttime medewerkers. Dit maakt dat de netwerken die gedragen worden door een steeds wisselende afvaardiging vanuit de partnerorganisaties kampen met een beperkte continuïteit. Partnerorganisaties kunnen hierdoor immers niet steeds een werknemer vrijstellen om de netwerkvergaderingen bij te wonen of om tijd vrij te maken voor de netwerkactiviteiten. Om die reden wordt het contact en de interactie met het netwerk onderbroken, wat gevolgen heeft voor het eigenaarschap, de betrokkenheid en de voeling die de partnerorganisaties hebben met het netwerk.

De continuïteit van de netwerkpartners heeft dan ook invloed op de werkbaarheid van de verschillende coördinatierollen. In netwerken met een beperkte continuïteit merken we dat een rol als commissioner meer werkbaar is omdat de coördinator hier minder kan terugvallen op de kennis, ervaring en expertise van de al ingewerkte ‘anciens’ binnen het netwerk. Zo stellen we in onze interviews vast dat door het grote verloop van partners de netwerkvergaderingen nogal chaotisch en onduidelijk verlopen. De verschillende netwerkpartners kennen elkaar immers niet of te weinig en zijn niet op de hoogte van de genomen beslissingen en geplande activiteiten. Hierdoor blijkt een rol als commissioner het meest werkbaar te zijn om deze onwetendheid en gebrek aan afstemming op te vangen.

In netwerken die gekenmerkt worden door een hoge mate van continuïteit, blijkt een bottom-up coördinatierol dan weer zeer werkbaar te zijn, aangezien de netwerkpartners hier stabiel zijn en vaak ook een hoger engagement vertonen. Hierdoor kan de coördinator op een betere manier gebruikmaken van de stabiele aanwezigheid van expertise in het netwerk.

#### 4.2 Vertrouwen binnen de samenwerking

Het vertrouwen binnen de samenwerking verwijst enerzijds naar het vertrouwen van de partners in de leidende organisatie die de coördinator aanstelt en anderzijds naar het vertrouwen dat de partners stellen in de coördinator. De coördinator en leidende organisatie hebben eigen kenmerken en belangen die verschillend en tegengesteld kunnen zijn. Zo stelden we in sommige netwerken vast dat de leidende organisatie vooral uit kan zijn op het verenigen van lokale partners en het sturen van deze samenwerking als financierende/leidende organisatie. Terwijl de coördinator daarentegen vaker uit is op het creëren van zoveel mogelijk inspraak voor de partners, zonder de leidende organisatie hierbij te betrekken. We merken ook dat het vertrouwen dat de partners in de coördinator hebben, kan verschillen van het vertrouwen in de leidende organisatie. Het is daarom aangewezen om beide actoren in deze paragraaf over de rol van vertrouwen afzonderlijk te behandelen.

Vertrouwen betekent dat de leidende organisatie of de coördinator het algemeen belang van het netwerk nastreeft en niet uit eigenbelang handelt. Vertrouwen verwijst dus naar de mate waarin netwerkactoren percipiëren dat de leidende organisatie of de coördinator het netwerk geen schade zal berokkenen en steeds zal handelen in het voordeel van de collectiviteit en van de individuele organisaties (Provan & Kenis, 2008).

##### 4.2.1 *Vertrouwen in de leidende organisatie*

Uit onze analyse blijkt dat de voorgeschiedenis van de samenwerking met de leidende organisatie een invloed heeft op het vertrouwen dat aanwezig is bij de netwerkpartners, wat op haar beurt een impact heeft op de werkbaarheid van bepaalde coördinatierollen. Zo stellen we vast dat in een bepaald netwerk, waar de netwerkpartners vooral negatieve ervaringen hadden in de eerdere samenwerkingen met de leidende organisatie, deze voorgeschiedenis een impact heeft op de werkbaarheid van de coördinatierol. Aan deze voorgaande samenwerking hebben de netwerkpartners immers veel wantrouwen overgehouden ten aanzien van de leidende organisatie. Ze vrezen dan ook dat de leidende organisatie zal proberen via de door haar aangestelde coördinator haar belangen door te duwen en zich de realisaties van het netwerk toe te eigenen. Het wantrouwen dat in de voorgeschiedenis van samenwerking werd opgebouwd, maakt dan ook dat

de netwerkpartners zich niet comfortabel voelen bij de commissioner rol die door de leidende organisatie wordt opgelegd. Ze zetten de coördinator onder druk om een meer participatieve rol op te nemen. In dit netwerk waar het vertrouwen in de leidende organisatie eerder aan de lage kant is, zal een rol als co-producer of facilitator tot betere resultaten leiden.

In een ander netwerk stelden we vast dat de voorgeschiedenis van de samenwerking veel positiever verliep. In dit netwerk werkte men al lange tijd informeel samen met de leidende organisatie. De partners geven aan dat er een groot vertrouwen is gegroeid ten aanzien van deze leidende organisatie en zij aanvaardden bijgevolg dat de coördinator, die tewerkgesteld wordt door de leidende organisatie, een rol als commissioner opneemt. De partners vinden dit zelf ook de beste manier van werken.

We kunnen concluderen dat de voorgeschiedenis van de samenwerking tussen de netwerkpartners en de leidende organisatie een invloed heeft op het vertrouwen dat al dan niet aanwezig is. Indien er een goede vertrouwensbasis ontstond tijdens deze voorgeschiedenis, blijkt een rol als commissioner zeer goed werkbaar te zijn, aangezien de netwerkpartners er voldoende vertrouwen in hebben dat de leidende organisatie en de afgevaardigde coördinator correct handelen.

Indien er echter geen goede vertrouwensbasis ontstond in deze voorgeschiedenis, blijkt een rol als co-producer of facilitator meer werkbaar te zijn aangezien er geen of weinig vertrouwen is tussen de netwerkpartners en de leidende organisatie. Dit zorgt ervoor dat een te sturende rol niet aanvaard zal worden door de netwerkpartners uit angst dat de leidende organisatie, met de coördinator in haar kielzog, een te sturende positie zal innemen.

#### 4.2.2 *Vertrouwen van partners in coördinator*

Een andere indicator die invloed heeft op het vertrouwen binnen de samenwerking en bijgevolg op de werkbaarheid van de coördinatierol is het vertrouwen dat de partners hebben in de coördinator. We stellen vast dat de netwerkpartners in sommige netwerken veel vertrouwen hebben in de coördinator, terwijl dit vertrouwen in andere netwerken afwezig blijkt te zijn.

In enkele van de onderzochte netwerken stellen we deze ontwikkelingen duidelijk vast. Zo blijkt de mede-coördinator in een bepaald netwerk afkomstig te zijn van een van de partnerorganisaties binnen het netwerk. De partners binnen het netwerk hebben geen inspraak gehad in de keuze om deze persoon mede-coördinator te maken en staan ook niet achter deze keuze. Ze wantrouwen de dubbele functie die deze coördinator bekleedt en verdenken haar van belangenvermenging. Dit gebrek aan vertrouwen in de coördinator heeft invloed op de werkbaarheid van haar rol. Indien de netwerkcoördinator om verschillende redenen niet voldoende vertrouwen geniet van de netwerkpartners, blijkt een rol als commissioner niet werkbaar te zijn. Dit stuit immers op te veel

weerstand van de netwerkpartners. Om dit wantrouwen te counteren, blijkt een rol als facilitator of co-producer, waarbij de netwerkpartners zelf de vinger aan de pols kunnen houden, een meer werkbare rol.

In andere netwerken, waar de coördinator veel vertrouwen geniet, ontstaat een andere dynamiek in de werkbaarheid van de rol. In deze netwerken aanvaarden de partnerorganisaties de inbreng van de coördinator en blijkt een rol als commissioner wel werkbaar te zijn. We concluderen daarom dat indien het vertrouwen van de netwerkpartners in de coördinator groot is, een rol als commissioner werkbaar is. De coördinator krijgt hierdoor van de netwerkpartners een mandaat om beslissingen te maken zonder deze op intensieve wijze terug te koppelen naar de partners uit het netwerk. Indien er echter niet voldoende vertrouwen is in de coördinator, blijkt een rol als co-producer of facilitator meer werkbaar te zijn. De partners verwachten omwille van het beperkte vertrouwen dat de coördinator hen op intensieve wijze betreft bij het maken en formuleren van beslissingen.

#### 4.3 Mate van consensus tussen de netwerkpartners

Een laatste factor die de werkbaarheid van de opgenomen coördinatierol beïnvloedt, is de mate van consensus die bestaat tussen de netwerkpartners. Een netwerk bestaat uit een grote diversiteit aan partners. Deze diversiteit uit zich onder andere in de doelgroep, de mate waarin men specialistisch of generalistisch werkt, de diverse sectoren waarbinnen de partners actief zijn enzovoort. Deze diversiteit leidt vaak tot meningsverschillen als er beslissingen worden gemaakt. Hoe diverser de netwerken, hoe groter de verschillen tussen de partners en hoe moeilijker de coördinator beslissingen kan nemen op basis van consensus tussen de netwerkactoren.

Zo stellen we in een netwerk met een zeer divers partnerbestand vast dat de initieel faciliterende rol die de coördinator opnam in dit netwerk, niet opgewassen bleek te zijn tegen deze grote verscheidenheid. In dit netwerk komen immers verschillende sectoren samen, is taaldiversiteit aanwezig en observeren we ook een zeer grote diversiteit aan inzichten en prioriteiten. Hierdoor blijkt een faciliterende rol te vrijblijvend te zijn en komt men niet tot een consensus qua visie, doelstellingen en toekomstige richting. Het is de coördinator zelf die inziet dat een faciliterende rol niet werkbaar is, waardoor zij uiteindelijk beslist om een meer sturende rol als commissioner op te nemen. Deze rol blijkt beter werkbaar te zijn om, rekening houdend met de diversiteit, toch een aantal beslissingen te nemen. Door namelijk zelf de touwtjes in handen te nemen, worden er wel beslissingen gemaakt en gaat het netwerk vooruit, wat ook de netwerkpartners appreciëren. Het is evenwel belangrijk om te vermelden dat deze coördinator zeer weinig terugkoppeling over de beslissingen organiseerde, waardoor de partners niet goed op de hoogte zijn van de verdere stappen die worden genomen in het netwerk.



Om dit gebrek aan terugkoppeling op te vangen, wordt in enkele netwerken het gebruik van synthese succesvol toegepast. Dit gebruik vinden we vooral terug in netwerken met een zeer grote diversiteit, waar de coördinator een rol als commissioner opneemt. Synthese houdt in dat de coördinator de afzonderlijke netwerkpartners consulteert en vervolgens de verschillende inzichten tracht te synthetiseren in één visie, één set van doelstellingen en/of één gedragen beslissing. Deze beslissingen worden vervolgens teruggekoppeld naar de netwerkpartners, die hier al dan niet hun feedback op kunnen formuleren. De interviews tonen aan dat de netwerkpartners zeer tevreden zijn met deze manier van werken.

In een ander netwerk stellen we vast dat de diversiteit onder de partners veel kleiner is. Hierdoor is de zoektocht naar een consensus veel makkelijker. Doordat de netwerkpartners inzien dat het zoeken naar een consensus relatief makkelijk verloopt, mengen ze zich ook actiever en constructiever in het gesprek. In dit geval blijkt een faciliterende of coproducerende coördinatierol het meest werkbaar te zijn. Ook de coördinator schat de haalbaarheid om tot een consensus te komen positief in en zal inbreng vanuit de partners stimuleren. Hierdoor voelt de coördinator zich niet genoodzaakt om een commissioner rol op te nemen.

We concluderen dat in de zoektocht naar consensus over de netwerkdoelstellingen en/of de netwerkvisie, verschillende coördinatierollen werkbaar kunnen zijn. Indien het partnerbestand zeer divers is en er moeilijk een consensus bereikt kan worden, blijkt een rol als commissioner het meest werkbaar te zijn. Dit omdat de coördinator hierdoor zelf op zoek kan gaan naar een enigszins gedragen netwerkvisie. Cruciaal hierbij is dat de coördinator de partners consulteert, een synthese vormt op basis van deze bevraging en het resultaat hiervan terugkoppelt naar het netwerk. Hoe meer deze terugkoppeling de inhoud van de synthese weerspiegelt, hoe meer de coördinator voldoet aan de verwachtingen van de netwerkpartners.

---

Wanneer een coördinator zelf op zoek gaat naar een gedragen netwerkvisie is het cruciaal dat hij de partners consulteert, een synthese maakt en het resultaat terugkoppelt.

---

Wanneer er daarentegen weinig netwerkdiversiteit is en de netwerkpartners er vlot in slagen om tot een consensus te komen, blijkt een faciliterende of coproducerende rol de voorkeur te verdienen. Hierbij nemen de netwerkpartners zelf al verschillende beslissingen doordat de consensus makkelijk gevonden kan worden, en dient de netwerkcoördinator deze beslissingen enkel te ondersteunen zonder zelf een te sturende rol op te nemen.

## 5. Besluit

Welke contingentiefactoren zijn van invloed op de werkbaarheid van de coördinatierol? Deze vraag trachten we in dit hoofdstuk te beantwoorden. We onderzochten de mate waarin verschillende coördinatierollen, zoals omschreven in het onderzoek van Span e.a. (2012), onder invloed van verschillende contingentiefactoren meer of minder werkbaar bleken te zijn. Met andere woorden, welke coördinatierollen leiden onder welke omstandigheden tot een netwerk dat volgens de verschillende netwerkactoren door de coördinator in de goede richting wordt gestuurd? Onder bepaalde omstandigheden blijken bepaalde rollen meer werkbaar te zijn. Het is dus niet zo dat bijvoorbeeld de rol van facilitator beter is dan een andere rol. Het zijn diverse contingentiefactoren die bepalen of een rol aangehouden blijft of onder bepaalde omstandigheden zal evolueren naar een andere rol. We stellen namelijk vast dat in verschillende netwerken de coördinatierol kan verschuiven naargelang de aard van de taak die de coördinator dient te verrichten en de verschillende contingentiefactoren die inspelen op deze werkbaarheid.

We concluderen dat er geen universeel optimale rol bestaat om een netwerk te coördineren, een vaststelling die ook al door Span e.a. (2012) werd geformuleerd. Welke rol werkbaar is binnen een bepaald netwerk en binnen een specifieke context, is afhankelijk van verschillende contingentiefactoren die op elkaar inwerken. Ook de evaluatie die gemaakt wordt door de partners van de rol die een coördinator opneemt binnen een netwerk is niet noodzakelijk homogeen en hangt af van de specifieke situatie van de netwerkpartner (mate van prioriteit van het netwerk, tijd die partners hebben om in het netwerk te investeren, statuut van de partner ...). De rol die een coördinator initieel opneemt is niet noodzakelijk constant en definitief, maar eerder het resultaat van een 'onderhandelingsproces' tussen verschillende actoren en de invloed van contingentiefactoren.

---

De rol die een coördinator initieel opneemt is niet noodzakelijk constant en definitief, maar eerder het resultaat van een 'onderhandelingsproces' tussen verschillende actoren en de invloed van contingentiefactoren.

---

In onderstaande tabel vatten we bovenstaande bevindingen samen. We geven voor elk van de rollen de invloed van de contingentiefactoren weer. Meer specifiek bekijken we onder welke omstandigheden een bepaalde rol als meest werkbaar wordt gepercipiëerd.

**Tabel 1 – Werkbaarheid van de verschillende coördinatierollen.**

<b>Facilitator</b>	<b>Co-producer</b>	<b>Commissioner</b>
- Wanneer netwerk voor partners een meerwaarde realiseert	- Wanneer netwerk voor partners een meerwaarde realiseert	- Wanneer netwerk voor partners beperkte of geen meerwaarde realiseert
- Wanneer netwerkpartners tijd hebben om te investeren in het netwerk	- Wanneer netwerkpartners tijd hebben om te investeren in het netwerk	- Wanneer netwerkpartners weinig tijd hebben om te investeren in het netwerk
- Naar netwerkpartners die vrijwillig aanwezig zijn	- Naar netwerkpartners die vrijwillig aanwezig zijn	- Naar verplichte partners of partners die een opdracht tegen betaling uitvoeren
- Wanneer continuïteit van partners groot is	- Wanneer continuïteit van partners groot is	- Wanneer continuïteit van partners beperkt is
- Wanneer het vertrouwen in de leidende organisatie die de coördinator aanstelt groot is	- Wanneer het vertrouwen in de leidende organisatie die de coördinator aanstelt groot is	- Wanneer het vertrouwen in de leidende organisatie die de coördinator aanstelt beperkt is
- Wanneer de diversiteit aan partners binnen het netwerk beperkt is en er gemakkelijk consensus gevonden kan worden	- Wanneer de diversiteit aan partners binnen het netwerk beperkt is en er gemakkelijk consensus gevonden kan worden	- Wanneer de diversiteit aan partners binnen het netwerk groot is en er moeilijk consensus gevonden kan worden

## NOOT

1. Huis van het Kind is een initiatief van de Vlaamse overheid dat tot doel heeft de krachten van verschillende lokale actoren te bundelen opdat gezinnen beter ondersteund worden. Via de aan Huis van het Kind verbonden subsidies wordt de creatie van lokale netwerken gestimuleerd.

# Kinderarmoedebestrijding in de lokale beleidspraktijk: ervaringen van gezinnen in armoede

*Dorien Van Haute, Griet Roets, Ilse Baeck en Michel Vandenbroeck*

### 1. Inleiding

Armoede is een multidimensionaal probleem dat beleidsstrategieën vergt op diverse beleidsdomeinen. Dit leidt echter vaak tot een gefragmenteerde dienstverlening, die haaks kan staan op een degelijke ondersteuning van gezinnen. Om een antwoord te kunnen bieden op dit probleem, wordt een meer geïntegreerde vorm van hulp- en dienstverlening nagestreefd (Hood, 2014). Tijdens de laatste decennia wordt in westerse welvaartsstaten gestreefd naar de integratie van voorzieningen voor ouders van (jonge) kinderen (Department for Education, 2014; Kekkonen, Montonen, & Viitala, 2012; Adolfsen, Martinussen, Thyraug, & Vedeler, 2012). Ook in België is dat het geval, bijvoorbeeld via de ontwikkeling van lokale netwerken kinderarmoedebestrijding. In Vlaanderen gaat deze netwerkbeweging met betrekking tot kinderarmoedebestrijding vaak hand in hand met de ontwikkeling van een Huis van het Kind dat zich voornamelijk richt op preventieve gezinsondersteuning.

De netwerken die ontstaan, nemen verschillende vormen aan, ook al hebben zij allemaal hetzelfde doel, namelijk (kinder)armoede bestrijden. De dynamieken in, en doeltreffendheid van, de netwerken zijn echter afhankelijk van de manier waarop ze uitgewerkt zijn en daarom moeilijk te veralgemenen. In dit hoofdstuk leggen we onze focus op het VONK-project (Vrijblijvend OndersteuningsNetwerk voor gezinnen met jonge Kinderen) in Dilbeek. We gaan daarbij op zoek naar het perspectief van de gezinnen zelf. We exploreren of en hoe een lokaal netwerk een antwoord kan bieden op hun bekommernissen en vragen. De vraag of de gezinnen zich daadwerkelijk ondersteund voelen, staat hierbij centraal. Daarnaast brengen we de perspectieven van ouders in verband met de perspectieven van betrokken lokale beleidsmakers. We gaan daarbij dieper in op de beleidskeuzes die netwerkvorming stimuleren en tegelijk ondersteuning voor gezinnen mogelijk maken.

### 2. Netwerken als antwoord op (kinder)armoede?

Zoals al gesteld, is kinderarmoede een complex en multidimensionaal probleem dat bestaat uit een tekort aan materiële en immateriële middelen (Lister, 2004; McKeown,

Haase, & Pratschke, 2014). Het welzijn van het kind is afhankelijk van het welzijn van het gezin als een geheel, waardoor een gezinsbrede benadering geprefereerd wordt om armoede te bestrijden. De sociale dienstverlening dient dus een responsieve benadering te bieden die tegemoetkomt aan zowel de noden van het kind, als die van het gezin in zijn geheel (Anthony, King, & Austin, 2011). Zo'n allesomvattende aanpak kenmerkt zich door aan te sluiten bij de multidimensionale en complexe aard van het probleem, eerder dan een oplossing die aansluit bij de artificiële opdeling in sectoren en diensten (Beresford & Croft, 2001). Naast herverdelende maatregelen is het ook nodig om een kwaliteitsvolle dienstverlening te waarborgen voor ouders en kinderen om negatieve effecten van armoede te verlichten (Vandenbroeck, 2013). Bovendien spelen de bekommernissen voor gezinnen in armoede op verschillende levensdomeinen, zoals wonen, werken en gezondheid, vaak gelinkt aan elkaar en interafhankelijk (Broadhead, Meleady, & Delgado, 2008). De historische fragmentatie van hulp- en dienstverlening vormt dus een grote uitdaging om hieraan tegemoet te kunnen komen (Allen, 2003). Fragmentering stelt zich op verschillende niveaus, waaronder sectoraal, leeftijd, doelgroep, tussen organisaties (bijvoorbeeld privaat-publiek) en op het niveau van het beleid (Geinger, Van Haute, Roets, & Vandenbroeck, 2015). Het vermijden van overlap en lacunes vormt bijgevolg een zeer belangrijke drijfveer om een netwerk tussen voorzieningen te starten (Allen, 2003; Anthony e.a., 2011; Raeymaeckers & Dierckx, 2012).

Wat onder netwerkvorming en geïntegreerd werken begrepen wordt, is niet eenduidig (Frost, 2005). De verschillende benamingen en uitwerkingen dekken verschillende realiteiten, organisatorische en strategische configuraties en methoden van samenwerken (Statham, 2011). De manier waarop het netwerk geconstrueerd wordt en de keuzes die daarin gemaakt worden, hebben op hun beurt ook een invloed op hoe de doelgroep uiteindelijk het netwerk zal ervaren. Onderzoek naar netwerkvorming probeert vaak de effectiviteit van een netwerk te meten; het uitgangspunt is dat wanneer voorzieningen sterk geïntegreerd zijn, dat zich zal vertalen in een meer effectieve dienstverlening (Raeymaeckers & Dierckx, 2012; Provan & Milward, 1995). Maar is dit ook zo? De bestuurskundige en sociologische benadering van netwerken heeft in het conceptualiseren en evalueren van effectiviteit voornamelijk aandacht voor het niveau van het netwerk als geheel en voor het organisatieniveau (Mandell & Keast, 2008). Deze benadering leert ons echter weinig over de betekenisverlening van burgers die een beroep doen op deze diensten (De Corte, Verschuere, & De Bie, 2016).

Deze bijdrage bundelt inzichten uit interviews van het INCh-onderzoeksproject bij gezinnen die deel uitmaken van het VONK-project en bij betrokken lokale beleidsactoren. In het samenleggen van beide perspectieven gaan we eerst en vooral op zoek naar de betekenis van een ondersteunend netwerk zoals ervaren door ouders. Dat linken we op het einde van het hoofdstuk aan de lokale sociale beleidscondities die kunnen bijdragen tot het realiseren van een ondersteunend netwerk kinderarmoedebestrijding.

### 3. Methodologie

#### 3.1 Onderzoekscontext

Wij analyseerden het VONK-project uit Dilbeek, bestaande uit individuele begeleidings-trajecten aan huis en maandelijks ouderbijeenkomsten. VONK startte tijdens een piloot-project voor de periode 2012-2015. Het project is daarna verdergezet met de structurele middelen voor de periode 2014-2019. Het netwerk is samengesteld uit het OCMW, Kind en Gezin, CAW Halle-Vilvoorde, CKG Sloebernest en Welzijnsschakel Dilbeek. De coördinatie gebeurt vanuit het OCMW van Dilbeek. Tijdens het begeleidingstraject voert het OCMW een mini-rechtenonderzoek uit. Daarnaast vindt er viermaandelijks een inhoudelijk overleg plaats tussen de betrokken hulpverleners in het gezin, zonder de aanwezigheid, maar met medeweten van de ouders. De doelstellingen van deze inhoudelijke overlegmomenten zijn het behouden van de focus van alle betrokken hulpverleners op de noden en verwachtingen van het gezin en het afstemmen en integreren van het aanbod van de verschillende partners op gezinsniveau. In de stuurgroep worden samen met de netwerkpartners beslissingen gemaakt op netwerkniveau. Een gezinsondersteuner ondersteunt het project, de stuurgroep, de trajectbegeleiding en de hulpverlening aan de gezinnen.

#### 3.2 Onderzoeksbenadering

We interviewden tien ouders en organiseerden een focusgroep met vijf andere ouders over hun ervaring met VONK. Om een gevarieerde selectie van ouders te maken, hanteerden we enkele diversiteitscriteria: (1) profiel van de ouders (geslacht & gezinssamenstelling), (2) het aantal kinderen, (3) al dan niet deelnemen aan de ouderbijeenkomsten. Om de gezinnen goed te kunnen bevragen over hun ervaring met het VONK-netwerk, voegden wij ook enkele inclusiecriteria toe waaraan alle ouders moesten voldoen: (1) gezinnen waarbij minstens twee verschillende partners van VONK actief betrokken zijn en (2) gezinnen die meer dan een jaar in het netwerk betrokken zijn. De gezinsondersteuner van VONK rekruteerde de gezinnen op basis van deze criteria. Daarnaast interviewden we vier lokale beleidsactoren die inhoudelijk en beleidsmatig betrokken zijn bij VONK. Voor de analyse van de interviews voerden we een inductieve thematische analyse uit waarbij we de resultaten weergeven aan de hand van de thema's die in de verschillende interviews naar boven gekomen zijn. De data werd open gecodeerd en na het herhaaldelijk lezen van het materiaal konden enkele categorieën ontdekt worden die weergeven op welke manier ouders het netwerk als ondersteunend ervaren. De thema's die wij hieruit konden afleiden zijn: multidimensionaal sociaal werk, continuïteit over tijd en diensten heen, rechten verwezenlijken, verbindende functie, proactief en outreachend werken en beschikbaarheid. Hetzelfde proces volgde na de interviews met de lokale beleidsmakers, maar daarin beperken we ons tot het bespreken van de kernvaststellingen.

## 4. Onderzoekresultaten

In dit onderdeel bespreken we de resultaten van onze interviews met ouders die betrokken zijn in het VONK-project. De thema's kunnen worden gezien als de kapstokken waaraan we de ondersteunende elementen uit het netwerk, vanuit het perspectief van de ouders, konden ophangen.

### 4.1 Multidimensionaal sociaal werk

De ouders geven aan dat ze in het netwerk met een breed scala aan zorgen en vragen terecht kunnen. Dat is belangrijk omdat ouders zelf hun verschillende noden niet als 'apart' ervaren (Lister, 2004; Allen, 2003; Broadhead e.a., 2008). Andere domeinen waarin ouders aangeven zich ondersteund te voelen door VONK zijn, naast opvoedingsondersteuning, het relationele (familiale), het administratieve, educatie, rechten verkennen (o.a. financiële voordelen en juridisch advies) en materiële hulpverlening (bijvoorbeeld babyspullen). De interviews en de focusgroep tonen dat deze multidimensionale manier van werken een belangrijke meerwaarde creëert in de sociale dienstverlening voor kwetsbare gezinnen. Om aan de complexiteit van noden en vragen recht te doen, beperkt het antwoord zich in een geïntegreerde werking niet tot wat één professional een gezin kan bieden, maar het betreft het engagement en de inzet van meerdere professionals. Hiervoor is het nodig om ook buiten de structuur van de eigen organisatie en binnen het grotere geheel van een multidisciplinaire context als een netwerk te denken en handelen. De werking van VONK laat toe om in de breedte te werken en een diversiteit van domeinen waarin ouders zich ondersteund kunnen voelen, komt aan bod. Het netwerk probeert hier een soort van *passe-partout* te zijn en de meeste ouders ervaren dat ook zo.

---

Om aan de complexiteit van noden en vragen recht te doen, beperkt het antwoord zich in een geïntegreerde werking niet tot wat één professional een gezin kan bieden, maar het betreft het engagement en de inzet van meerdere professionals.

---

Naast het samenbrengen en toegankelijk maken van verschillende diensten, schuilt er ook een belangrijke functie in het aanvullen van het bestaande aanbod. Ondanks de voorwaarde in het project om een kind tussen nul en drie jaar te hebben, ervaren ouders dat het project ten dienste staat van de ondersteuning van het hele gezin. Het is van belang dat gezinnen de hulpbronnen aangereikt krijgen die tegemoet komen aan hun problemen. Netwerken betekenen een meerwaarde als er ook additionele en alternatieve hulpbronnen benut kunnen worden die van belang zijn voor cliënten (Walker e.a., 2013). De dienstverlening van VONK typeert zich als dichtbij en menselijk, waarbij er plaats gemaakt wordt om het persoonlijk welzijn van het gezin te betrekken. Die aan-

dacht voor het familiale leek volgens een ouder ook minder voorwaardelijk te zijn dan financiële hulpverlening. Materiële en immateriële hulp zijn complementair aan elkaar. Het geïndividualiseerde traject maakt maatwerk mogelijk, waardoor geboden hulpbronnen sterk aanleunen bij de ervaren noden en vragen van gezinnen. Een minderheid van de ouders, die VONK voornamelijk identificeerde met de ouderbijeekomsten, beweert dat de werking voornamelijk gericht is op de kinderen en op de opvoeding.

Toch is het netwerk niet op elk domein even daadkrachtig. Er zijn nog enkele basisbehoeften die niet vervuld zijn, maar evenwel van groot belang zijn in het bestrijden van armoede. Als er één gedeelde zorg is waarin het VONK-netwerk gezinnen nog een significante verbetering en ondersteuning kan bieden, dan is het wel op het vlak van huisvesting. Ouders merken op dat er weinig vooruitgang is in de lange wachtlijst voor sociale huisvesting en de moeilijke toegang tot de private woningmarkt, ondanks hun contact met VONK. Het lokale beleid heeft wel de autonomie om hierin verder te gaan en mee de regie in handen te nemen om het aanbod aan betaalbare en kwalitatieve woningen te vergroten, maar de daadwerkelijke lokale impact is op korte termijn beperkt. Op het vlak van werkgelegenheid, blijkt het ook moeilijk om een plek te vinden op de reguliere arbeidsmarkt. De contacten met interimkantoren en VDAB zijn vaak al gelegd, maar voornamelijk taal- en diplomaveristen zorgen ervoor dat eerst opleidingen nodig zijn, voor men tot tewerkstelling kan overgaan. Ook het wegwerken van een gebrek aan financiële middelen is voor veel gezinnen wenselijk, want dat zou de opvoeding een stuk minder zwaar maken. Voor enkele gezinnen is het duidelijk dat men minder problemen zou hebben, als men een hoger inkomen zou hebben.

#### 4.2 Continuïteit over tijd en diensten heen

Continuïteit van dienstverlening is een centrale doelstelling van netwerken, om gezinnen te kunnen ondersteunen tijdens risicovolle, maar belangrijke momenten van transitie, zoals de overgang naar kleuteronderwijs of van kleuter- naar lager onderwijs. De gezinsondersteuner als aanspreekpunt moet dit faciliteren in VONK. Verschillende noden en zorgen worden gecentraliseerd bij deze ene persoon die het overzicht bewaart en verschillende interventies, in overleg met het gezin, op elkaar kan afstemmen. Deze functie betekent duidelijk een meerwaarde in de hulp- en dienstverlening. Ouders identificeren het VONK-netwerk hoofdzakelijk met die ene gezinsondersteuner, als uniek aanspreekpunt. Andere betrokken hulpverleners worden eerder geïdentificeerd met hun eigen organisatie (Kind en Gezin, CKG, OCMW ...), dan met het netwerk. Dit is zeer betekenisvol, maar eigen aan deze functie als aanspreekpunt is dat het veel draaglast, maar ook veel beslissingsmacht, legt in de handen van deze professional. Continuïteit in de tijd zorgt ervoor dat een aanspreekpunt ook een vertrouwenspersoon kan worden, die begrijpt waar het gezin nood aan heeft en hen op lange termijn kan opvolgen en begeleiden. Ouders schrijven nogal wat eigenschappen toe aan deze persoon: zacht, pro-



fessioneel, respectvol, ernstig, goed zijn voor de mensen en moraal bezitten. Het moet ook vooral iemand zijn die goed kan aanvoelen wat het gezin nodig heeft. Men leert het gezin goed kennen, waardoor het sneller opgemerkt wordt als er iets fout dreigt te lopen. Daardoor zal men zich ook sneller openstellen, zonder zich te moeten schamen.

“Daar hou ik van. Dat je kunt praten, je probleem kunt vertellen, je echt duidelijk kunt praten en zo en je weet dat je praat met mensen die je vertrouwt ... Dat je probleem bij hen gaat blijven.”

Dit vertrouwen vervult duidelijk ook een preventieve functie. Enkele ouders geven aan dat als men het probleem niet had kunnen delen, het dan nog veel erger geworden was. Het hebben van een aanspreekpunt is dus cruciaal.

“Gezinnen ervaren moeilijkheden omdat men niet weet tegen wie men erover kan praten, maar dankzij VONK, als er een probleem opduikt, spreken we erover met hen en dan zal dat echt problemen vermijden in gezinnen.”

De ruimte creëren om in dialoog te kunnen gaan in VONK, draagt sterk bij tot dat vertrouwen. Daarom moet men ook waakzaam blijven om de transparantie en de bespreekbaarheid van de aangeboden oplossing voor gezinnen te behouden, want dat vormt meestal de voorwaarde om iets in vertrouwen te delen met hulpverleners. Daarnaast is deze continuïteit in de tijd van belang, omdat gezinnen aangeven dat ondersteuning nodig blijft als er nieuwe noden, zorgen en vragen de kop op steken. Men zou bij wijze van spreken iemand wensen die op lange termijn deze omkadering en ondersteuning kan blijven bieden. Dit contact hoeft volgens sommige ouders niet intensief te zijn, maar kan op de achtergrond aanwezig zijn en naar de voorgrond komen als het nodig is. Een element dat sterk kan bijdragen aan de continuïteit van het netwerk betreft het multidimensionale karakter ervan. De totaliteit die door het VONK-project gecreëerd wordt in het aanbod zorgt ervoor dat het makkelijker is om de verbinding te maken tussen verschillende noden en vragen. Het contact naar andere diensten wordt gefaciliteerd voor gezinnen door bijvoorbeeld een telefoontje, doorverwijzing of gezamenlijk huisbezoek. Ook het beroepsgeheim heeft een invloed op de continuïteit van de zorg. Vaak wordt het aanzien als een barrière om verdere hulpverlening toe te laten, maar tegelijk vormt het ook een belangrijke voorwaarde om hulpverlening mogelijk te maken.

#### 4.3 Rechten verwezenlijken

Om sociale grondrechten op verschillende niveaus te kunnen verkennen en verwezenlijken, is het eerst en vooral van belang om mensen te informeren over het aanbod, en daaraan gekoppeld over hun rechten, in de sociale dienstverlening. Als instrument gebruikt men aan de start van het traject een mini-rechtenonderzoek, dat screent waar ouders recht op hebben. Uit de analyse van de interviews en focusgroep wordt duidelijk

dat VONK deze informatieve functie vervult en veel deuren opent in het aanbod van de sociale dienstverlening. De bruikbaarheid van diensten verhoogt, want we stellen bij de gezinnen een groei vast in het aantal contacten met verschillende diensten, in vergelijking met de periode voor VONK. Een aantal ouders was voor hun contact met VONK zelfs nog nooit in contact gekomen met de sociale dienstverlening in de gemeente en bij enkele gezinnen blijkt ook dat ze nu vaker in contact staan met meer gespecialiseerde diensten en instellingen, die meer aangepast zijn aan de bekommernissen van de gezinnen. De deelname aan gemeentelijke activiteiten wordt verder mogelijk en betaalbaar gemaakt door de participatiepas, waardoor ouders zich minder uitgesloten voelen. Meerdere ouders geven aan dat ze zonder de tussenkomst van VONK veel van hun rechten nooit zouden kennen. Dat gaat dan onder andere over premies, verminderde tarieven en financiële voordelen (bv. studietoelage, alimentatie ...) en daarmee samenhangend ook over administratieve horden die genomen moeten worden (bv. sociale huisvesting, school, kinderopvang ...). Deze bevinding verwijst naar situaties van onderbescherming en ook in zo'n situaties kan VONK een betekenisvolle rol spelen, bijvoorbeeld bij een van de gezinnen die niet verzekerd was tegen brand:

“Die brand was tot binnen in de salon en ook in de slaapkamer en alles stond in brand. En ik had geen verzekering en ik wist dat niet: ‘Wat is een verzekering?’. Want ik ben nog niet lang in België, ik ben hier zes jaar en een half en ik heb nooit geweten wat een verzekering is. En nu weet ik dat, nu weet ik dat goed. Ik heb een familieverzekering en ook een brandverzekering.”

Het is van belang om ouders proactief, tijdig en op een structurele basis op de hoogte te stellen van hun rechten en ze samen met hen ook daadwerkelijk te realiseren. Want sommige ouders blijven met een wrang gevoel achter omdat ze zich sterk afhankelijk voelen van de actoren van het VONK-traject om aan de nodige informatie te raken. Eens de deuren naar de dienstverlening gevonden en geopend zijn, hechten ouders er ook belang aan dat professionelen hen hierin adviseren. Veel ouders omschrijven VONK als een soort van gids die op maat kan oriënteren naar de juiste diensten. Zeker voor nieuwkomers in de gemeente of voor ouders die het Nederlands nog niet machtig zijn, is het belangrijk om wegwijs te geraken in de sociale dienstverlening. In deze adviesfunctie willen ouders nog steeds de keuzevrijheid bewaren. Naast het adviseren en oriënteren, wordt in de interviews duidelijk dat er ook veel gedaan wordt vanuit VONK zelf. Het handelen zelf wordt niet steevast bij de ouder gelegd en men tracht zelf ook schot in de zaak te brengen. Dit wordt geapprecieerd, want enkele ouders ondervonden dat het contact tussen verschillende hulpverleners onderling vaak sneller en efficiënter verliep dankzij een interventie van VONK, dan wanneer ze zelf contact namen met diezelfde hulpverleners.

---

Het is van belang om ouders proactief, tijdig en op een structurele basis op de hoogte te stellen van hun rechten, en ze samen met hen ook daadwerkelijk te realiseren.

---

#### 4.4 Verbindende functie: ademruimte bieden

In VONK geeft men ouders de kans om deel te nemen aan de ouderbijeenkomsten en gezinsuitstappen. Op dit niveau kan VONK voornamelijk een informationele en emotionele vorm van sociale steun bieden aan ouders. De ontmoeting en verbinding die er gecreëerd wordt tussen ouders, onder aanwezigheid van professionals, kan heel betekenisvol zijn. Eén moeder geeft zelfs aan dat VONK voor haar een kleine familie vormt. De ouderbijeenkomsten bieden in belangrijke mate een informationele vorm van sociale steun. Ouders vinden het aangenaam om te leren uit ervaringen van andere ouders en te horen welke oplossingsstrategieën zij hanteren. Men kan er zich identificeren met andere ouders die in een gelijkaardige situatie verkeren. Enkele ouders geven aan dat ze daardoor de schuld van het probleem minder bij zichzelf zochten dan voorheen het geval was. Het is ondersteunend om het probleem breder te kunnen plaatsen dan de context van het eigen gezin. Voor ouders die de werking van VONK voornamelijk identificeerden met de ouderbijeenkomsten, lijkt de invloed op hun leven beperkter te zijn dan bij ouders die een sterk individueel contact hebben met de gezinsondersteuner van VONK. Ouders die het netwerk identificeren met de ouderbijeenkomsten zeggen vooral op sociaal vlak geholpen te worden. Ouders die een zwakker individueel contact hebben én niet frequent naar de ouderbijeenkomsten komen, ondervinden weinig steun. Al kan het verband natuurlijk ook omgekeerd zijn: ouders die minder steun ervaren, komen ook minder vaak.

De bijeenkomsten en activiteiten vervullen ook een emotionele vorm van sociale steun, omdat men er de ruimte en tijd heeft om andere ouders te ontmoeten. Hoe deze ruimte tot ontmoeting omkaderd wordt, is heel bepalend. Ouders vinden het belangrijk om zich welkom te voelen, erbij te horen en zich verbonden te voelen (Geens, Roets, & Vandenbroeck, 2015) en dat is ook wat veel ouders ervaren tijdens de ouderbijeenkomsten. Het is een manier om het isolement en de dagelijkse routine thuis te doorbreken, wat voor ouders een manier is om terug energie te vinden en zorgen te vergeten. Ouders die een zeer beperkt sociaal netwerk bezitten, missen het om op een laagdrempelige en/of informele manier steun te vinden die een beetje ademruimte zou kunnen bieden, zoals occasionele kinderopvang. Ook hierin zouden de contacten tussen ouders een potentiële hulp kunnen zijn. Ter aanvulling kan VONK ook een belangrijke rol spelen om deze ondersteuning waar wenselijk te vervullen met formele maatschappelijke voorzieningen, zoals de kinderopvang of een onthaalouder.

"Het is niet erg dat je niet werkt. Het is niet omdat je je kind naar de kinderopvang doet dat je geen goede moeder bent. Je moet, voor jezelf ook, een beetje op adem komen. Niet altijd kinderen, kinderen, kinderen. En het is zoals ik zei oké en ze heeft me ingeschreven voor de kinderopvang. En het is daar ook goed voor hem, voor de ontwikkeling, vind ik, dat is tof."

Ook de organisatie van uitstappen, naast de ouderbijeenkomsten, brengt ouders in de gelegenheid om andere ouders te ontmoeten en contacten te leggen. Ongeveer alle ouders zijn dan ook voorstander om meer betaalbare gezinsactiviteiten samen met de kinderen en andere gezinnen te doen.

#### 4.5 Proactief en outreachend werken

Om onderbescherming van kwetsbare gezinnen aan te pakken, is een proactieve en outreachende aanpak wenselijk. Uit het onderzoek blijkt dat het geen evidentie is voor ouders om zelf naar de juiste diensten toe te stappen. Het voornaamste probleem waar ouders mee worstelden voor ze in het VONK-traject terechtkwamen, was het ontbreken van iets of iemand om op terug te vallen en bij terecht te kunnen met vragen of problemen. Door het ontbreken van een sociaal netwerk kunnen ze te weinig rekenen op de steun van vrienden of familieleden. Een groot aantal van de ouders zei in een zwakke en kwetsbare positie gestaan te hebben alvorens ze in contact kwamen met VONK. Ook de kennis over en het vertrouwen in de sociale dienstverlening heeft hier een invloed op. Eén vrouw gaf bijvoorbeeld aan dat ze het zo moeilijk had, dat ze haar situatie bijna niet durfde te tonen aan de verpleegster van Kind en Gezin die aan de voordeur stond, uit schrik voor de gevolgen:

"Ik wist niet wat dat was, Kind en Gezin, wat voor een organisatie dat was. En ik zei ... Ik had schrik op dat moment. Ja, in mijn hoofd dacht ik: 'Auw ... Ik ga nu mijn dochters verliezen, ik heb ervoor gezorgd tot op dit moment en als ik nu helemaal alleen val'. Ik wou hen zeggen dat ik Kind en Gezin niet meer wil. En wanneer ik dat dacht te zeggen, was er iemand die op mijn deur klopte. Het was de dame van Kind en Gezin die kwam. Zij heeft mij gevonden, ik heb geweend. Het was mijn verjaardag. Ik had mijn baby naast mij, ik weende veel, zij [andere dochters] waren op school en de verpleegster zei: 'Je bent echt ingestort?'. Ik zeg: 'Ja, ik ben helemaal alleen, ik ben ... Ik vind de weg niet naar waar ik moet gaan op dit moment.'"

De partners van VONK, en dan voornamelijk Kind en Gezin, zijn er in dit geval in geslaagd om het vertrouwen van de moeder te winnen en het isolement te doorbreken. Kind en Gezin vervult met zijn huisbezoeken een zeer belangrijke outreachende functie om met kwetsbare gezinnen in contact te komen. In VONK fungeert Kind en Gezin als een zeer belangrijke signaalgever en als aanknopingspunt naar de rest van het netwerk, omdat zij vaak het eerste contact met de gezinnen hebben. VONK speelde een belangrijke rol voor gezinnen in de poging om een verbinding met de dienstverlening te maken, die tot dan vaak onbestaande of fragiel was. In een groot aantal van de gezinnen valt het op dat ze, in vergelijking met hun situatie voor VONK, meer hulpbronnen aanwenden en zich vaker beroepen op hulpverlening.

"Ik voel ook, wanneer je helemaal alleen bent, is het toch niet helemaal alleen."

Ook verder in het begeleidingstraject worden regelmatig huisbezoeken gedaan, voornamelijk door de gezinsondersteuner van het netwerk en Kind en Gezin. Een huisbezoek blijft wel een vrij ingrijpende manier van interveniëren, want er bestaat geen twijfel over dat je tijdens een huisbezoek sterker kunt 'binnenkijken' in de situatie van het gezin. Anderzijds wordt dit contact als meer dichtbij, persoonlijk en minder gejaagd ervaren, waardoor enkele ouders aanhalen dat ze zelf als persoon meer op de voorgrond konden komen. Deze vorm van ontmoeting mogelijk maken, helpt om een vertrouwensband te creëren.

#### 4.6 Beschikbaarheid

In het verwezenlijken van sociale grondrechten is de beschikbaarheid van de hulpverlening in VONK een van de meest ondersteunende aspecten. De beschikbaarheid van diensten verwijst naar het bestaan van een bepaald aanbod en het feit dat er sociale voorzieningen zijn waar men een beroep op kan doen voor verschillende vragen en problemen (Roose & De Bie, 2003). Men is er voor een groot aantal ouders in geslaagd om hen het gevoel te geven op de dienstverlening te kunnen rekenen. De kracht van het netwerk zit duidelijk ook in de beschikbaarheid van de netwerkactoren. De voorname reden hiervoor is de aanstelling van een gezinsondersteuner die de individuele trajecten opvolgt. De gezinsondersteuner staat in nauw contact met de gezinnen en is de verpersoonlijking van het netwerk. Tegelijk worden het netwerk en de ondersteuning zeer kwetsbaar als deze persoon zou wegvallen. Ouders ervaren dat er iemand tijd maakt om te investeren in hun gezin en voelen op die manier de beschikbaarheid van het netwerk. Zo kunnen ze er beter met problemen en zorgen terecht en wordt de individuele begeleiding als positief ervaren. Ook in de loop van het traject blijft het nodig om proactief de noden en vragen te blijven verkennen.

---

Men is er voor een groot aantal ouders in geslaagd om hen het gevoel te geven op de dienstverlening te kunnen rekenen.

---

Daarnaast lijken de problematieken waarvoor men hulp zoekt in verband te staan met de mate waarin men het gevoel heeft dat VONK betrokken is met hun gezin. Voor domeinen waar VONK nog weinig verschil kon maken, zoals huisvesting, voelen ouders die investering minder aan. Wat ook bijdraagt tot het gevoel van beschikbaarheid, is de bereikbaarheid van de hulpverlening. Het creëerde voor ouders een gevoel dat er iemand aanwezig is waarmee het contact vlot en laagdrempelig verliep. Het contact via gsm of sms verloopt persoonlijker dan via een onthaallijn of wanneer men een onthaalmedewerker moet passeren en zich aan openingsuren en aanwezigheid op het bureau moet houden. Men heeft het gevoel steeds ergens op terug te kunnen vallen en zo slaagt VONK erin om ouders meer zekerheid en zelfvertrouwen te geven. Deze bereikbaarheid en beschikbaarheid zorgen ervoor dat VONK ook een preventieve functie kan vervullen en als eerst hulplijn kan fungeren in crisissituaties. Dit is een belangrijk aandachtspunt bij de nazorg aan het einde van het traject. Het verhaal van mensen kennen, laat toe om rekening te houden met de context waarin mensen leven en met de evoluties die ze meemaken. Het proberen begrijpen van het verhaal en het levenstraject van mensen is van cruciaal belang om gepaste ondersteuning mogelijk te maken. De ondersteuningsbronnen zijn dus best op maat en ingebed in de leefwereld en de structuur van het gezin in kwestie. Het leren kennen van de historiek van mensen leidt er in sommige gevallen toe dat er ook belangenbehartiging kan worden opgenomen in contacten met andere (sociale) diensten.

---

Het proberen begrijpen van het verhaal en het levenstraject van mensen is van cruciaal belang om gepaste ondersteuning mogelijk te maken. De ondersteuningsbronnen zijn dus best op maat en ingebed in de leefwereld en de structuur van het gezin in kwestie.

---

## 5. Een lokaal beleid dat samenwerking ondersteunt

De manier waarop het VONK-project is uitgewerkt en wat door de ouders als ondersteunend ervaren wordt, hangt samen met de lokale sociale beleidscontext waarin het netwerk ingebed zit. In de interviews met betrokken lokale beleidsmakers analyseerden we welke elementen bijdragen aan een netwerk dat het potentieel heeft om ondersteunend te werken voor gezinnen in armoede. Als eerste belangrijke vaststelling zien we dat de samenwerking tussen organisaties zich niet beperkt tot het VONK-project alleen. Ook binnen de gemeente wordt in de totaliteit een veranderingstraject doorgevoerd, waarbij men verschillende beleidsdomeinen structureel met elkaar probeert te verbinden en net als in het VONK-project vormt het cliëntperspectief het uitgangspunt voor deze hervorming. Niet alleen binnen de eigen diensten neemt men initiatief om samen te werken, maar het lokale beleid neemt ook ruimer een sterke regierol op. Men stelt zich verantwoordelijk voor het bundelen en overkoepelen van werkingen en kennis om problemen te collectiviseren. Daarnaast rekent het lokale beleid op de verantwoordelijkheid van partners in de gemeente, maar heeft het de intentie om zelf lacunes op te vullen waar nodig. Net door het opnemen van deze regierol kan sterk ingezet worden op de ontwikkeling van een stevig lokaal sociaal beleid. Deze verbinding tussen de verschillende partners en domeinen is administratief en ruimtelijk. Vanuit VONK zien we ook een duidelijke verbinding ontstaan via de inzet van de gezinsondersteuner. Hij/zij vervult een intensieve taak om het multidimensionaal werken tot zijn recht te laten komen en deze domeinen en partners met elkaar te verbinden. Bovendien leidt haar kennis van problemen bij de gezinnen er ook toe dat deze kennis gecollectiviseerd wordt, wat een gezamenlijke beleidsvoering door de verschillende organisaties mogelijk maakt. Deze personeelsinzet wordt mogelijk gemaakt met de projectmiddelen. Daarnaast wordt via het OCMW ook systematisch feedback gegeven op de lokale beleidsinstrumenten (bijvoorbeeld gemeentelijke premies) en deze kunnen worden bijgestuurd indien ze niet voldoende afgestemd zijn op de bekommernissen en de leefwereld van gezinnen in armoede (bijvoorbeeld administratieve vereenvoudiging). Die sensibiliserende rol naar het lokale beleid creëert dus een soort van lokale armoedetoets, waarbij het cliëntperspectief ook op verschillende lokale overlegplatformen binnengebracht wordt.

(Kinder)armoede wordt gedefinieerd en benaderd als een multidimensionaal probleem dat bestaat uit een gebrek aan materiële en immateriële maatschappelijke hulpbron-

nen, dat op een horizontale manier in alle gemeentelijke sectoren aangepakt moet worden. Op deze manier reikt het armoedebeleid verder dan het OCMW en wordt het een zaak van heel de gemeente. Die horizontale inbedding betekent volgens de beleidsactoren een versterking van het lokale beleid, maar vooral in het domein van het onderwijs situeren de bevraagde actoren nog een groot potentieel om in de toekomst sterker op in te zetten. Daarnaast denkt men concreet na over de weg die gezinnen in de gemeente afleggen in hun zoektocht naar gepaste hulp- en dienstverlening. Meer bepaald gaat dit over de laagdrempelige aanspreekpunten en loketfuncties (bijvoorbeeld het welzijnsloket dat fungeert als Sociaal Huis), waar alle burgers al dan niet met (welzijns)vragen terecht kunnen. Deze dienen als aangrijpingspunt voor verdere hulp- en dienstverlening, waardoor men streeft naar een snelle detectie van zorgen en noden om efficiënter actie te kunnen ondernemen. Dit weerspiegelt ook de aandacht voor het cliëntperspectief in de organisatie van hulp- en dienstverlening. Een belangrijke factor volgens de lokale beleidsactoren om dit te kunnen verwezenlijken, is het engagement en het geloof van de initiatiefnemers. Veranderingen en samenwerking worden mede mogelijk gemaakt door de overtuiging en het geloof dat netwerkvorming een goede zaak is en dat werpt volgens de betrokken beleidsactoren ook zijn vruchten af.

Het is duidelijk dat het ontstaan en evolueren van een netwerk zich situeert tussen dynamieken binnen de lokale beleidscontext, maar dat het netwerk op zijn beurt ook het lokale beleid beïnvloedt. Als we dit overschouwen, zien we dat VONK en ruimer het lokaal sociaal beleid zich inzetten om tegemoet te komen aan het complex en multidimensionaal probleem van (kinder)armoede.<sup>1</sup> Toch kan er op het vlak van huisvesting, tewerkstelling en inkomen nog te weinig een verschil gemaakt worden. Het verwezenlijken van sociale grondrechten als kader is meer dan alleen een zaak van lokale netwerken, want principes als solidariteit, sociale rechtvaardigheid en gelijkheid hebben een breed draagvlak nodig in de samenleving en dienen ook door de Vlaamse en federale overheid (financieel) ondersteund te worden. Het realiseren van sociale grondrechten moet dus steeds verzekerd kunnen worden, ook als lokale netwerkvorming ingezet wordt als instrument in de strijd tegen (kinder)armoede.

## NOOT

1. Het hoofdstuk geeft een stand van zaken weer op één bepaald moment, al is het netwerk steeds in beweging. Ondertussen stuurden het netwerk en het beleid een aantal zaken bij op basis van deze resultaten.

# Maatschappelijk werk en kinderopvang hand in hand op het lokale niveau

Voorwaarden voor een werkzame samenwerking tussen OCMW's, kinderdagverblijven en maatschappelijk kwetsbare ouders

*Lynn De Pourcq en Kristel Driessens*

### 1. Inleiding

Kinderopvang blijkt een belangrijke schakel in de strijd tegen kinderarmoede (Vandenbroeck, 2009; Vandenbroeck & Van Lancker, 2014; Akgündüz e.a., 2015). De grote paradox in ons Vlaamse aanbod is dat vooral meer gegoede gezinnen er gebruik van maken, terwijl kinderen uit kansengroepen er potentieel de grootste baten uit halen. In Vlaanderen blijft de zoektocht naar kinderopvang verre van evident, zeker voor gezinnen in maatschappelijk kwetsbare posities. Een tekort aan opvangplaatsen, ingewikkelde toekenningsprocedures en dure opvangtarieven zijn slechts enkele drempels waarmee ze te maken krijgen. Deze drempels lijken versterkt te worden door de invoering van het decreet van 20 april 2012 betreffende de organisatie van kinderopvang voor baby's en peuters. Het decreet zorgt onder meer voor een nieuw subsidiesysteem voor de kinderdagverblijven, een hoger minimumtarief voor gezinnen en de invoer van een opvangplan waarin ouders aan het begin van de opvangperiode een aantal vaste dagen reserveren, waarbij ongerechtvaardigde afwezigheden een extra kost betekenen. Deze maatregelen werken de ondervertegenwoordiging van maatschappelijk kwetsbare gezinnen in de kinderopvang niet weg en zorgen net voor een minder toegankelijk aanbod.

Maatschappelijk werkers hebben daarom een belangrijke rol in de toeleiding naar kinderopvang. Hoe deze doorverwijzing en de samenwerking tussen het maatschappelijk werk en de kinderopvang gebeurt en hoe kwetsbare gezinnen dit samenspel ervaren, werd tot nu toe nog niet onderzocht. In een kwalitatief onderzoek gingen we in op deze lacune via diepte-interviews met maatschappelijk werkers, coördinatoren van kinderdagverblijven en moeders die zijn doorverwezen vanuit het OCMW naar een kinderdagverblijf. Op basis van een onderzoeksproces van literatuurstudie en kwalitatieve analyse identificeerden we succesfactoren op diverse niveaus die interdisciplinaire sa-



menwerking bevorderen. In dit hoofdstuk presenteren we een bruikbaar kader voor het uitwerken van een succesvolle samenwerking tussen twee verschillende organisaties, met een focus op het partnerschap van kinderdagverblijven en OCMW's.

## 2. Het belang van kinderopvang in de strijd tegen kinderarmoede versus het Matteüseffect in de kinderopvang

De toegang tot betaalbare en kwaliteitsvolle kinderopvang blijkt een belangrijke schakel in het wegwerken van de effecten van armoede. Participatie aan kinderopvang zorgt ervoor dat kinderen het later beter doen op school en heeft een positief effect op de cognitieve, taalkundige, emotionele en sociale ontwikkeling van kinderen (Vandenbroeck, 2013). Vooral de periode tussen nul en drie jaar blijkt cruciaal voor de ontwikkeling van intellectuele, emotionele en sociale vaardigheden van jonge kinderen (Leseman & Slot, 2014; Dawson-McClure e.a., 2015). Bovendien draagt kinderopvang ertoe bij dat kinderen complexere interacties aangaan, interactiever zijn in het spel met leeftijdsgenootjes en zich meer zelfstandig en minder angstig tonen in nieuwe situaties. Kinderopvang kan een kansarme gezinsomgeving compenseren en kwetsbare kinderen beschermen tegen gezinsgebonden risico's, zoals een lage gezinscohesie of psychische problematieken bij de ouders (Akgündüz e.a., 2015). Gezinnen in armoede hebben er alle baat bij dat de effecten van armoede op kinderen worden weggewerkt via structurele inbedding van onderwijs, buitenschoolse opvang, jeugdwerk en toegang tot kinderopvangvoorzieningen (Vandenbroeck & Van Lancker, 2014).

Zeker in tijden waarin de armoederisicocijfers bij kinderen hoog blijven (Noppe, Vergeynst & Vanasseddingen, 2017; Kind en Gezin, 2016) en de strijd tegen kinderarmoede op de politieke agenda staat, blijft het belangrijk om de drie maatschappelijke functies van kinderopvang voor ogen te houden (Vandenbroeck, 2004): de economische, de pedagogische en de sociale functie. Oorspronkelijk kende de kinderopvang voornamelijk de economische functie die ouders van jonge kinderen in staat stelt om te werken en een inkomen te vergaren. Dit is de functie die ook vandaag in tijden van schaarste in de opvang het sterkst benadrukt wordt. In de loop der jaren zijn ook andere maatschappelijke functies van de kinderopvang op de voorgrond gekomen. De pedagogische functie heeft betrekking op de stimulering van de fysieke en psychische ontwikkeling van kinderen, terwijl de sociale functie ertoe leidt dat uitsluiting wordt tegengegaan en integratie van kinderen in armoede en hun ouders wordt bevorderd. Steeds vaker wordt deze laatste functie in de verf gezet. In visieteksten van Kind en Gezin en brochures van VVSG (Vandevoort & Libin, 2016) wordt ze benadrukt. Maar kan ze in tijden van schaarste ook gerealiseerd worden?

Het nieuwe decreet kinderopvang lijkt de sociale functie verder onder druk te zetten (Devos, 2016). Een veranderd subsidiesysteem zorgt ervoor dat kinderdagverblijven zich minder flexibel kunnen opstellen en het principe 'bestellen is betalen' maakt dat

gezinnen met variabele uurroosters hun kinderen niet ongestraft kunnen thuishouden op een opvangdag. Voor gezinnen in armoede weegt deze kost zwaarder door dan voor het traditionele publiek van de kinderopvang. Ook een hoger minimumtarief leidt tot een grotere financiële drempel voor maatschappelijk kwetsbare gezinnen.

---

Het nieuwe decreet Kinderopvang voor Baby's en Peuters zet de al precaire sociale functie van de kinderopvang verder onder druk.

---

Op het eerste zicht lijkt kinderopvang goed ingeburgerd in Vlaanderen. Volgens Kind en Gezin (2015) maakt 51,6% van de gezinnen met kinderen jonger dan drie jaar geregeld gebruik van formele opvang. Toch blijft het opvanggebruik ongelijk verdeeld over de bevolking. Vooral voor gezinnen in armoede is de toegang tot betaalbare kinderopvang niet vanzelfsprekend waardoor deze groep sterk is ondervertegenwoordigd. Ook naar afkomst en werkzaamheidsgraad van de moeder zien we in Vlaanderen grote verschillen in het gebruik van kinderopvang.

Tabel 1 – De (on)gelijke deelname aan kinderopvang in Vlaanderen.

	Opvanggebruik in Vlaanderen	
<b>Werkzaamheidsgraad moeder</b>	Werkende moeder	Niet-werkende moeder
	86%	22,4%
<b>Afkomst</b>	Belgische origine	Niet-Belgische origine
	73%	34%
<b>Kansarmoede</b>	Niet kansarm	Kansarm
	68,3%	22,8%

Bron: Vande Gaer, E., Gijssels, C., & Hedebouw, G. (2013). *Het gebruik van opvang voor kinderen jonger dan drie jaar in het Vlaamse gewest*. Leuven: Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, pp. 68-72.

De meest recente studies bevestigen dat het kinderopvanggebruik in Vlaanderen ongelijk verdeeld is en sterk samenhangt met de sociale positie van het gezin (Akgündüz e.a, 2015). (Sociale) voordelen zoals het gebruik van kinderopvang stromen verhoudingsgewijs vaker door naar de hogere sociale groepen in de samenleving. Hoe kan dit zogenaamde 'Matteüeffect' (Merton, 1968), waarbij initiële ongelijkheden via het sociaal beleid systematisch worden versterkt doorheen de levensloop, verklaard worden?

Tijdens het zoekproces naar kinderopvang lopen ouders in armoede tegen tal van formele en informele drempels aan. Formele drempels situeren zich op het niveau van de organisatie en hebben betrekking op procedures, administratieve aangelegenheden en wachtlijsten (Vandenbroeck, 2009). Het gaat hier om structurele uitsluitingsmechanismen die ertoe leiden dat mensen in armoede niet of minder vaak bij de kinderopvang terecht kunnen en -komen. Voorbeelden hiervan zijn de lange wachtlijsten wegens het gro-

te tekort aan opvangplaatsen, ingewikkelde en technische aanmeldingsprocedures, of de vereiste van regelmatige opvang die voor ouders zonder vaste baan of met onregelmatige werkuren vaak onmogelijk te vervullen is. Informele drempels in de zoektocht naar kinderopvang situeren zich op gezinsniveau en vinden hun oorzaak eerder in culturele of sociale obstakels (Vandenbroeck, 2009). Voorbeelden van informele drempels zijn het minder geïnformeerd zijn over opvangmogelijkheden of een moeilijker toegang hebben tot traditionele informatiekanalen, de perceptie dat kinderopvang enkel bedoeld is voor de werkende middenklasse ouder of het gebrek aan vertrouwen in instanties vanwege eerdere negatieve ervaringen. Deze drempels zorgen ervoor dat gezinnen in armoede ondervertegenwoordigd zijn in de kinderopvang, met als gevolg dat deze gezinnen de voordelen van een regelmatige en kwaliteitsvolle opvang minder of niet meekrijgen.

### 3. Interdisciplinaire samenwerking doorgelicht

Om deze drempels te verzachten, is het belangrijk dat de toeleiding naar de kinderopvang vlot en efficiënt verloopt. Een cruciale rol is weggelegd voor de toeleider die de ouder in contact brengt met de kinderopvang. De samenwerking tussen sociale diensten is een belangrijke strategie om tegemoet te komen aan de vragen en behoeften van cliënten in armoede die worden geconfronteerd met complexe problematieken op diverse deeldomeinen (Raeymaeckers e.a., 2009). Een hulpverleningsorganisatie staat immers vaak machteloos tegenover de hoge mate van complexiteit waarmee ouders in armoede worden geconfronteerd, terwijl netwerken van hulpverleningsorganisaties door middel van samenwerking een systeem van sociale dienstverlening vormen die een meerwaarde kan bieden voor de cliënt (Provan & Milward, 2001).

De aard van de samenwerking kan worden geplaatst op een continuüm van eerder losse, informele contacten tot vastgelegde structurele procedures en afspraken. Depauw en Driessens (2014) onderscheiden verschillende gradaties in de samenwerking. Deze gaan van toegang krijgen tot bestaande netwerken of organisaties buiten de eigen organisatie, via het actief meewerken aan de uitbouw van een samenwerking, tot een effectieve samenwerking waarbij formele allianties worden aangegaan om naadloze hulpverlening in de vorm van aaneensluitende hulpverleningstrajecten te realiseren. Zo kan samenwerking wezenlijk bijdragen tot de efficiëntie en effectiviteit van organisaties en de kwaliteit van hulpverlening voor gezinnen in armoede.

#### 3.1 Samenwerken vanuit een OCMW-context

Op het lokale niveau is vooral het OCMW een belangrijke actor in het bereiken van gezinnen in armoede en toeleiding naar de kinderopvang. De maatschappelijk werker die een gezin in armoede begeleidt, heeft een centrale rol in het wegwerken van de drem-

pels naar kinderopvang. Het OCMW dient, met de Wet op het Recht op Maatschappelijke Integratie, zijn doelgroep te activeren naar de arbeidsmarkt. Om deze doelstelling te realiseren, ziet het OCMW erop toe dat de vereiste randvoorwaarden, waaronder betaalbare en kwaliteitsvolle kinderopvang, vervuld zijn. Ook doorverwijzing naar de kinderopvang omwille van sociaalpedagogische redenen kan zijn aangewezen vanuit de preventieve opdracht van het OCMW zoals beschreven in de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de OCMW's. Goede contacten tussen de maatschappelijk werkers van het OCMW en de coördinatoren van de lokale kinderdagverblijven zijn daarbij onontbeerlijk.

In hun onderzoek naar organisatorische voorwaarden voor verbindend en versterkend werken, zochten Depauw en Driessens (2014) binnen een OCMW-context naar kenmerken die samenwerking ondersteunen. Ze kwamen tot de vaststelling dat de organisatiecultuur van het OCMW samenwerking niet altijd evident maakt: de ruime praktijkervaring met kwetsbare doelgroepen en de 'doe-cultuur' zorgt voor een directe en efficiënte aanpak van dossiers, maar kan ook in botsing komen met de organisatiecultuur bij andere diensten. Ondersteuning vanuit het beleid blijkt een noodzakelijke voorwaarde om samenwerking uit te bouwen. Dit kan gefaciliteerd worden door infrastructuur (diensten bij elkaar brengen in een gebouw) of door aanwezigheid op overlegmomenten te stimuleren. Soms wordt samenwerking geformaliseerd in protocollen of afsprakennota's. De auteurs benadrukken het belang van de externe omgeving: het uitbouwen van netwerken en het optimaliseren van het gebruik van schaarse middelen via samenwerking.

---

Er bestaan niet enkel drempels tussen kwetsbare gezinnen en de kinderopvang, maar ook tussen de kinderopvang en het sociaal werk.

---

Er bestaan dus niet enkel drempels tussen kwetsbare gezinnen en de kinderopvang, maar ook tussen kinderopvang en maatschappelijk werk georiënteerde organisaties zoals het OCMW. Een optimale toegang tot kinderopvang vereist van het (lokale) beleid het stimuleren van samenwerking, zodat vanuit een gedeeld engagement kwetsbare gezinnen kunnen worden doorverwezen naar de kinderopvang en ze van hieruit verder begeleid kunnen worden.

### 3.2 Kritische succesfactoren voor interdisciplinaire samenwerking

Een literatuurstudie aangaande interprofessionele of interdisciplinaire samenwerking gaf ons inzicht in kritische succesfactoren voor samenwerking. Al snel werd duidelijk dat deze succesfactoren inspelen op verschillende niveaus en samen zorgen voor een efficiënte en effectieve samenwerking tussen organisaties. Deze niveaus kunnen worden opgedeeld in contextuele, organisatorische en individuele randvoorwaarden. We bespreken deze achtereenvolgens.

### 3.2.1 *Contextuele randvoorwaarden*

Elke organisatie situeert zich binnen een specifieke context die al dan niet bijdraagt tot een succesvolle en duurzame interprofessionele samenwerking. Een geschiedenis van samenwerking kan structurele ondersteuning bieden voor de uitbouw van nieuwe vormen van samenwerking (Mattessich, Murray-Close & Monsay, 2001; Bronstein, 2003) door de aanwezigheid van verankerde structuren en de culturele inbedding van samenwerking als oplossing voor problemen. Op geografisch vlak kunnen zowel de grootte van de stad of gemeente als de nabijheid van andere organisaties een rol spelen. Hoewel er binnen een grootstad strikt genomen meer samenwerkingsverbanden mogelijk zijn, kunnen de anonimiteit en grootschaligheid er ook toe leiden dat organisaties elkaar niet meer kennen of van elkaar vervreemden. Een ondersteunend lokaal beleid (zoals een lokaal kinderarmoedebeleid) kan samenwerkingsverbanden doen bloeien (Mattessich e.a., 2001; Bronstein, 2003; Depauw & Driessens, 2014). Gerichte informatie-uitwisseling vanuit het lokale beleid zorgt ervoor dat samenwerkingsverbanden bekend raken en dat professionals de mogelijkheden tot samenwerking kennen. Ook infrastructuur, de coördinatie van diensten, ondersteuning van formele allianties en professionals de kans geven om aanwezig te zijn op interprofessioneel overleg, zijn manieren waarop het lokale beleid samenwerking kan faciliteren.

### 3.2.2 *Organisatorische randvoorwaarden*

Elke organisatie kent zijn eigen ideologie en cultuur. Zo kan een cultuur van samenwerking en openheid ervoor zorgen dat een professional alle kansen krijgt om succesvolle en duurzame samenwerkingsverbanden aan te gaan met collega's van andere organisaties. Raeymaeckers en Dierckx (2014) benadrukken het belang van integratie binnen een netwerk. Ze onderscheiden verschillende deelaspecten van integratie, waaronder de culturele dimensie en normatieve integratie. De culturele dimensie van integratie verwijst naar consensus op het vlak van organisatorische ideologie. Elke organisatie heeft een eigen ideologie die kan verschillen van de ideologieën van andere organisaties. Zo kan een organisatie eerder vraag- of aanbodgericht werken. De mate waarin twee organisaties verschillen van ideologie kan aanleiding geven tot conflicten. Normatieve integratie verwijst naar de verwachtingen van het gedrag van de verschillende actoren. Consensus over de afbakening van het eigen domein leidt tot correcte verwachtingen wat betreft verantwoordelijkheden en taken van elke organisatie. Bij interprofessionele samenwerking is ook de ondersteuning van leidinggevendenden van onmiskenbaar belang. Professionals die zich door hun leidinggevende ondersteund en gedragen weten, zullen meer ruimte en tijd kunnen vrijmaken om actief samenwerkingsverbanden te smeden (Mattessich e.a., 2001). Ook een minimum aan structurele ondersteuning is noodzakelijk (Bronstein, 2003; Depauw & Driessens, 2014). Het gaat dan niet enkel over formele procedures en afspraken inzake samenwerking, maar ook om praktische ondersteuning, zoals het ter beschikking stellen van lokalen voor overlegmomenten of tijd en ruimte om actief en zelfstandig in samenwerking

te investeren. Bronstein (2003) ondersteunt Provan en Milward (2001) wanneer ze stelt dat structuren die uit samenwerking resulteren een duidelijke meerwaarde opleveren. Co-creaties (in de vorm van nieuwe structuren, procedures, beleid, overlegorganen) typeert ze als nieuw gecreëerde professionele activiteiten. Samenwerken beïnvloedt niet alleen de individuele professionals en hun cliënten, maar ook het beleid en de organisatorische werking. Een gedeeld eigenaarschap van doelen, waarbij elke professional verantwoordelijk is voor zijn of haar eigen deel van het succes, zorgt ervoor dat er wordt samengewerkt in het ontwikkelen, definiëren en het uiteindelijk bereiken van deze doelen. Het vinden van een gepaste en betaalbare kinderopvang voor kansarme ouders, maar ook verwachtingen, gewenste gevolgen en het te ontwikkelen proces zelf kunnen door de betrokken professionals gedeeld worden zodat er vanuit een gelijklopende visie kan worden gewerkt.

### 3.2.3 *Individuele randvoorwaarden*

Op het individuele niveau gaat het vooral over de persoonlijke kenmerken van de sociale professional. Een bepaald niveau van engagement of de mate waarin iemand betrokken is bij zijn of haar professionele rol (Kahn, 1990) en initiatiefname is onontbeerlijk om samenwerking te doen slagen, in het bijzonder als andere succesfactoren ontbreken. Samenwerking vraagt initiatief en doorzettingsvermogen. De professional toont zich ook flexibel om de samenwerking werkbaar te houden (Bronstein, 2003). Het maken van compromissen wanneer twee professionals het niet eens zijn met elkaar, is een voorbeeld van flexibiliteit. Bronstein (2003) introduceert hierbij het concept van 'role-blurring', waarbij professionals enerzijds in staat zijn tot het sluiten van compromissen, maar ook de eigen rol kunnen aanpassen om creatief in te spelen op specifieke situaties die zich aandienen. Het aannemen van een professionele rol hangt dus niet alleen samen met de eigen professionele (rol)socialisatie, maar ook met de noden van de organisatie, de situatie, collega's en cliënten.

Op basis van de analyse van modellen van interprofessionele samenwerking van Mattessisch, Murray-Close en Monsay, van Bronstein, van Raeymaeckers en Dierckx (2001) en van Depauw en Driessens (2014), die betrekking hebben op samenwerking en netwerkvorming in diverse sectoren en vanuit verschillende invalshoeken, konden we een lijst van succesfactoren voor het opzetten van samenwerkingsverbanden destilleren. Maar de toepassing ervan op de samenwerking tussen sociaal werk en kinderopvang bleek voor het onderzoek nog onontgonnen terrein.

## 4. Een verkennend, kwalitatief onderzoek naar samenwerking tussen OCMW's en kinderopvang

Ondanks het erkende belang van samenwerking en de beschikbare wetenschappelijke literatuur is het lang niet altijd duidelijk hoe succesvolle samenwerking in de praktijk

kan worden gerealiseerd. Een weinig transparant en onduidelijk lokaal sociaal beleid, een hoge werkdruk bij maatschappelijk werkers evenals lange wachtlijsten in de kinderopvang bemoeilijken een efficiënte en effectieve samenwerking. In een eerste verkennend luik van ons kwalitatieve onderzoek probeerden we faciliterende factoren voor een werkzame samenwerking te identificeren: wat werkt, waarom werkt het en wat mist er nog in de lopende samenwerking?

---

Faciliterende factoren voor een werkzame samenwerking geven ons een inzicht in wat werkt, waarom het werkt en wat er nog mist in een lopende samenwerking.

---

Dit waren de thema's die aan bod kwamen in diepte-interviews met de verschillende betrokken actoren. Maatschappelijk werkers, arbeidstrajectbegeleiders, coördinatoren van de kinderopvang (occasionele en reguliere kinderopvang, inkomens gerelateerde en niet-inkomens gerelateerde kinderopvang) en gezinnen in armoede binnen twee settings (een grootstad en een gemeente met hoge armoedecijfers) werden bevraagd. In totaal werden er 27 interviews afgenomen (De Pourcq, Lyssens-Danneboom, & Driessens, 2017).

Uit de verbinding van de opvattingen en ervaringen van de maatschappelijk werkers van OCMW's, coördinatoren van kinderopvangcentra en de ervaringen van maatschappelijk kwetsbare ouders, konden we verschillende faciliterende en belemmerende factoren voor samenwerking destilleren.

#### 4.1 Drie soorten samenwerking

Uit de gesprekken met de betrokkenen kwamen drie types van samenwerking naar voren: doorverwijzing, administratieve ondersteuning en gezamenlijke opvolging van gezinnen. De meeste diensten gaven aan dat de samenwerking tussen het OCMW en de kinderdagverblijven zich veelal beperkt tot doorverwijzing, waarbij de maatschappelijk werker het kinderdagverblijf contacteert met de vraag of er nog een opvangplaats vrij is. De ouder wordt zo gericht doorverwezen naar de kinderopvang.

De coördinatoren van kinderdagverblijven in de grootstad hebben geen vaste contactpersoon (meer) op het OCMW. De fragmentering en opdeling van de dienstverlening van een grootschalige organisatie zorgt ervoor dat persoonlijke en regelmatige contacten tussen kinderopvang en maatschappelijk werkers verwateren. Vooral de coördinatoren van de occasionele kinderopvang vragen om meer en duidelijkere samenwerking. Zij ervaren ook de afbouw van structurele samenwerkingsverbanden ten gevolge van het nieuwe decreet en van de hervormingen binnen het OCMW. Zowel het OCMW als de kinderdagverblijven zijn volop zoekend naar haalbare en werkbare samenwerkingsmogelijkheden. Maar vaak blijft dit beperkt tot persoonlijke initiatieven.

"Ik ben me in het begin toen dat ik begon te werken, gaan voorstellen en kennis gaan maken. Bij de sociale organisaties in de buurt een keer langs geweest om te zien wat dat is, om mensen gewoon door te verwijzen. Dus zo is het tot stand gekomen. En dan door veel contact via telefoon en ook door eens met een klant mee te gaan, en door naar hun receptie te gaan, of als er eens iets te doen is. Dat loopt echt goed." (Arbeidstrajectbegeleider OCMW)

In de gemeente waar het OCMW en het kinderdagverblijf in één gebouw huizen, verloopt de doorverwijzing beduidend vlotter. De sociale professionals kennen elkaar, houden geregeld formeel en informeel overleg en ontwikkelden samen een beleid rond doorverwijzing.

De bevroegde kinderdagverblijven verwachten van de OCMW's enige administratieve ondersteuning. Het aanvragen van kindcodes<sup>1</sup> die nodig zijn voor een inschrijving in de kinderopvang en het verstrekken van attesten die recht geven op een verminderd tarief, zien zij als taak van de maatschappelijk werker van het OCMW. Samenwerking daarrond loopt lang niet altijd vlot. Door het ontbreken van structurele afspraken en overleg blijft men op dit vlak afhankelijk van de goodwill en het engagement van de maatschappelijk werker. De nood aan dit type samenwerking blijft nog vaak onbeantwoord. Het engagement en de goodwill van professionals is te kwetsbaar en biedt te weinig continuïteit om het gebrek aan formalisering op organisatorisch niveau te kunnen compenseren.

Van gezamenlijke opvolging van cliënten vonden we weinig voorbeelden. Eén occasioneel kinderdagverblijf gaf aan mensen met problemen eerder door te verwijzen naar het buurthuis dan naar het OCMW. Het ontbreken van een vaste contactpersoon, het niet gericht kunnen doorverwijzen of onvoldoende zicht hebben op de aard van de hulpverlening, weerhoudt het kinderdagverblijf om een beroep te doen op het OCMW. Enkel waar het personeel tussen beide diensten nauwe contacten met elkaar onderhoudt, is er de mogelijkheid tot intensieve opvolging van cliënten. Hierbij communiceert men in eerste instantie via de ouders, maar bij aanhoudende problemen kan een cliëntoverleg georganiseerd worden waarbij het OCMW en het kinderdagverblijf samen met de ouders naar oplossingen zoeken.

Ook de verhalen van de ouders omtrent samenwerking beperken zich in veel gevallen tot voorbeelden van doorverwijzing en begeleiding bij inschrijving.

"Ik wou mijn kindjes eigenlijk nog niet wegbrengen. Ik stond te huilen en te bibberen. Maar de maatschappelijk werker zei dat ik mij geen zorgen moest maken, dat alles goed kwam en dat ze met mij meekwam. En dat heeft ze ook gedaan. Dat gaf mij een beter gevoel." (Aza)

Hoewel in sommige gevallen de maatschappelijk werker wel blijft opvolgen hoe het gaat in de kinderopvang (door bijvoorbeeld te polsen of de kinderen zich al thuis voelen in het kinderdagverblijf), kunnen ouders geen voorbeelden aandragen van bemiddeling bij



problemen of interventies wanneer ze dreigen af te haken. Vooral wanneer de doorverwijzing minder intensief wordt opgevolgd of er een gefaseerd hulpverleningstraject is waarbij verschillende maatschappelijk werkers elkaar opvolgen, kunnen ouders weinig of niet getuigen over een samenwerking tussen het OCMW en de kinderopvang.

Uit de interviews met ouders, OCMW-maatschappelijk werkers en coördinatoren van kinderdagverblijven, konden we meer gericht factoren die een samenwerking tussen deze twee specifieke diensten beïnvloeden, destilleren. Wat ons opviel, was de beperkte ervaring met samenwerking en de talrijke drempels die samenwerking bemoeilijken of verhinderen, maar tevens ook de uitgesproken behoefte aan een meer intense samenwerking die, zeker voor de begeleiding van ouders en kinderen in armoede, verder gaat dan een gerichte doorverwijzing.

#### 4.2 Naar een geïntegreerd analysekader van succesfactoren voor samenwerking

In de tweede fase van het onderzoek gingen we op zoek naar succesvolle praktijken van samenwerking in Vlaanderen. In het bijzonder zochten we naar plaatsen waar een duurzaam samenwerkingsverband bestaat tussen het OCMW en een kinderopvang met specifieke aandacht voor ouders in armoede. We selecteerden OCMW Heusden en kinderopvang Onki Stekelbees, OCMW Gent en de dienst Kinderopvang, OCMW Oostende en kinderdagverblijf D'n Opvang, OCMW Boom en kinderdagverblijf de Troetelboom, en OCMW Kessel-Lo en kinderdagverblijf De Wurpskes. Doel was het aftoetsen van de kritische succesfactoren binnen een zelf ontworpen geïntegreerd analysekader waarbij we de uit de literatuurstudie en het verkennend eigen onderzoek samengebrachte succesfactoren ordenden in niveaus (De Pourcq, Lyssens-Danneboom, & Driessens, 2017). We onderscheiden daarin met name de bredere context waarbinnen de samenwerking plaatsvindt; het organisatorische niveau met de structurele procedures en het individuele niveau waarin de professional zijn eigen accenten legt. Bij de systematische bespreking van deze succesfactoren, illustreren we telkens hoe zich dit in de geselecteerde, inspirerende praktijken toont.

---

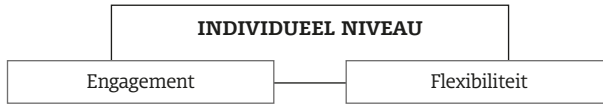
Samenwerking vindt plaats op drie niveaus: de bredere context, het organisatorische niveau met structurele procedures en het individuele niveau waar de professional zijn eigen accenten legt.

---

##### 4.2.1 *Het individuele niveau*

We starten onze bespreking met het individuele niveau omdat uit de analyse van de inspirerende praktijken onmiddellijk bleek dat een succesvolle samenwerking vaak op dit niveau geïnitieerd werd.

**Figuur 1 – Individueel niveau binnen het conceptuele model.**



Op het individuele niveau gaat het voornamelijk om de persoonlijke kenmerken van de sociale professional. In alle bestudeerde praktijken vonden we figuren die zich sterk maken voor het bestrijden van (kinder)armoede via het opzetten van samenwerkings-initiatieven, ingegeven door een persoonlijk engagement. Voor de coördinator van de Troetelboom uit Boom, die ook projectmedewerker kinderarmoede is in Boom, is de verbondenheid met het OCMW de reden waarom zij deze functie uitoefent:

“Als dit een gewoon kinderdagverblijf was geweest dat niet verbonden was aan het OCMW, dan had ik nooit coördinator willen zijn. Het is interessant voor mij omdat het een manier is om iets te bereiken, samen met de sociale dienst. En zonder de sociale dienst gaat dat niet, of veel moeilijker.”

Een bijkomende voorwaarde is dat de professional zich flexibel toont om de samenwerking werkbaar te houden (Bronstein, 2003). De kernfiguren binnen de geselecteerde praktijken kenmerken zich door een aanzienlijke flexibiliteit, nodig om compromissen te sluiten en om soms buiten de lijntjes te kleuren. De coördinator van de Wurpskes in Leuven geeft aan hoe zij ook bij onverwachte problemen belang hecht aan flexibiliteit om een betrokken en blijvende ondersteuning van gezinnen in armoede mogelijk te maken:

“Gisteren was ik met iemand bij het OCMW en die moeder zei opeens dat ze nooit kindergeld had gehad. Die maatschappelijk werker had veel werk, dus heb ik gezegd dat ik daarvoor ging kijken. Het is belangrijk dat je zo het werk wat verdeelt. Dan merk je, als je dan eens terugbelt, dat de andere partij al toeschietelijker is. Je ontmoet elkaar altijd een beetje in het midden.”

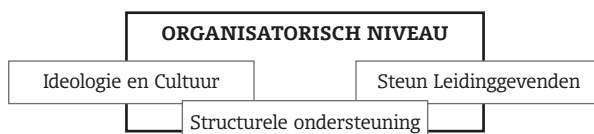
Vanuit het perspectief van de cliënt is het belangrijk dat er tussen de maatschappelijk werker, de kinderopvang en de ouders steeds een open en transparante communicatie aanwezig is. Lange werkdagen, onregelmatige werkuren of niet beschikken over eigen vervoer kunnen ervoor zorgen dat de ouders regelmatig te laat in de kinderopvang zijn, wat dan weer drempels en spanningen in de samenwerking kan veroorzaken. Regelmatig overleg en contact tussen de sociale professionals én de ouders zorgt ervoor dat alle betrokkenen op de hoogte zijn van eventuele praktische obstakels. De meeste drempels situeren zich echter op het emotionele en individuele niveau. Zo blijkt het voor ouders in een kwetsbare positie moeilijker om hun kinderen in de opvang achter laten. Culturele achtergrond speelt hierin mee, net als het belang dat ouders in armoede hechten aan de ouderrol als identiteitsverwervende rol (Driessens, 2003; Thirion, Dewil, & Geuens, 2013). Deze kwetsbare gezinnen zijn dus sterk gebaat bij een efficiënte en vlotte toelei-

ding naar de kinderopvang, waarbij alle partijen in de nodige voorlichting, informatie en een stimulerende begeleiding voorzien. Het is belangrijk dat maatschappelijk werkers zich hiervan bewust zijn en in hun discretionaire ruimte hiervoor in voldoende tijd en zorg kunnen voorzien.

#### 4.2.2 *Het organisatorische niveau*

Op organisatorisch niveau onderscheiden we de volgende succesfactoren: de meerwaarde van interdependentie en elkaar vinden in ideologie en cultuur; de steun van leidinggevenden en structurele ondersteuning.

**Figuur 2** – Organisatorisch niveau binnen het conceptuele model.



Wanneer partnerorganisaties dezelfde visie en waarden delen over (kans)armoede, kinderopvang en kwetsbare gezinnen en elkaars inbreng respecteren en waarderen, verloopt de samenwerking vlotter en vanzelfsprekender. Een coördinator van een occasionele kinderopvang in Antwerpen vertelt hoe een gebrek aan gedeelde visie voor spanningen kan zorgen:

“Je merkt soms dat het onwil is van sommige medewerkers. Dan zeggen ze letterlijk tegen je: ‘Waarom moeten die kinderen gebruikmaken van de kinderopvang?’. Daar ben ik het dan niet mee eens, en dan denk ik dat zo iets ook wel iets zegt over hoe ze de cliënt behandelen die voor hen zit.”

In D’n Opvang in Oostende werd het huishoudelijk reglement opgesteld in overleg met de ouders, zijn er geen vaste breng- of afhaalmomenten en worden er elke dag vier opvangplaatsen vrijgehouden voor acute vragen. Dit soort organisatorische flexibiliteit maakt een betrokken en blijvende ondersteuning van gezinnen in armoede mogelijk.

Het belang van ondersteuning door leidinggevenden is daarbij eveneens onmiskenbaar. Professionals die zich door hun leidinggevende ondersteund en gedragen weten, krijgen ruimte en tijd om samenwerkingsverbanden aan te gaan (Mattessich, Murray-Close, & Monsey, 2001). Dat werd bevestigd in de bestudeerde praktijken. Zo werd in Gent het samenwerkingsverband tussen de Dienst Kinderopvang en het OCMW geïnitieerd door de voorzitter van het OCMW.

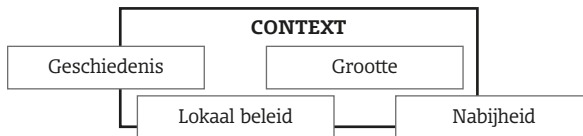
Tenslotte is ook een minimum aan structurele ondersteuning noodzakelijk (Bronstein, 2003; Depauw & Driessens, 2014). De invoering van Lokale Loketten Kinderopvang zorgde voor een structurele ondersteuning van samenwerking, via de uitwerking in duide-

lijke en werkbare samenwerkingsprocedures en via georganiseerde informatie-uitwisseling. In Antwerpen zet het lokaal loket in op bekendmaking van initiatieven inzake kinderopvang bij de Sociale huizen. Ook in Gent en Boom wordt samenwerking structureel ondersteund door het opmaken van duidelijke procedures en vaste afspraken.

#### 4.2.3 De context

Elke organisatie opereert binnen een context die kan bijdragen tot een succesvolle en duurzame interprofessionele samenwerking.

**Figuur 3 – Context binnen het conceptuele model.**



Hoe een geschiedenis een samenwerking kan verankeren, zagen we in de stad Gent, waar een beleidsverantwoordelijke zich inzette voor de uitbouw van een kwaliteitsvolle en betaalbare kinderopvang in zijn stad. Deze ontwikkeling wordt verankerd in het huidige beleid, via structurele inbedding van genomen initiatieven. Samenwerking is er vanzelfsprekend geworden.

Het uitbouwen van een degelijk kinderopvangbeleid binnen een grootstedelijke context is verre van eenvoudig. In de wijkcentra van Antwerpse OCMW's leidt dit ertoe dat er verschillende types van samenwerkingsverbanden worden uitgebouwd. Dit maakt de samenwerking veelal fragiel en individueel bepaald. Toch wordt in centrumsteden zoals Gent en Antwerpen sterk ingezet op het bereiken van de meest kwetsbare doelgroepen. In Antwerpen worden occasionele opvangplaatsen in reguliere kinderdagverblijven door de stad gesubsidieerd om opvangvragen sneller te kunnen opvangen. In Gent zet men proactief in op samenwerking door alle kinderdagverblijven met een plussubsidie te contacteren en in contact te brengen met het juiste aanspreekpunt in het Sociaal Huis in de buurt. De coördinator van de pedagogische begeleiders van de Dienst Kinderopvang in de stad Gent verwoordt dit samenwerkingsverband zo:

“Daar zetten wij heel hard op in: alstublieft, probeer die mensen toch wat rust in hun hoofd te geven, het kind in een veilig nest, rust in het hoofd van de mensen zodat ze op hun positieven kunnen komen en de weg naar de maatschappij terug kunnen oppakken. Dat is een beetje ons convenant met het OCMW, waar wij heel dankbaar voor zijn.”

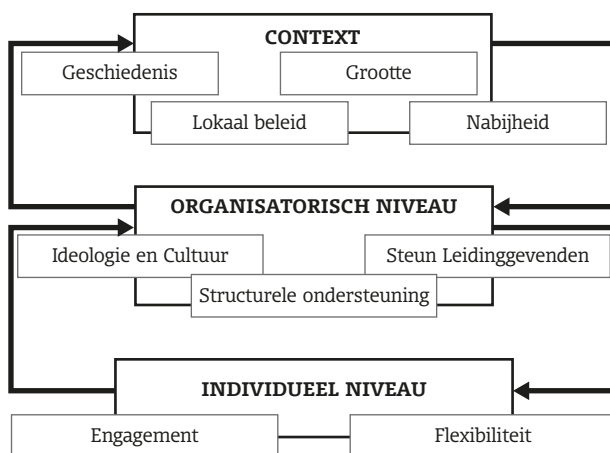
Een organisatie die zich vlakbij bevindt of deel uitmaakt van een groter geheel, kan eveneens vlotte, informele samenwerkingsrelaties bevorderen. Bij de praktijken in Boom en Leuven wordt de factor 'nabijheid' bewust ingezet door het organiseren van kinderopvang in de directe nabijheid van het Sociaal Huis.

Ook het lokale beleid kan de nodige voeding bieden voor samenwerkingsverbanden (Mattessich, Murray-Close, & Monsey, 2001; Bronstein, 2003). Zo blijkt betrokkenheid vanuit de lokale overheid in de strijd tegen kinderarmoede een belangrijke randvoorwaarde om duurzame samenwerkingsinitiatieven op te bouwen. Het lokale kinderarmoedebeleid in Boom, met de coördinator van de kinderopvang als projectmedewerker kinderarmoede, is hier een voorbeeld van. Vanuit haar functie verzoent deze medewerker het beleid met de praktische dagelijkse gang van zaken. Ook in Gent zien we hoe een succesvol samenwerkingsverband tot stand kan komen met de hulp van het lokale beleid, dat prioriteit gaf aan betaalbare en kwaliteitsvolle kinderopvang voor kwetsbare gezinnen. Maar vanuit het beleid kan ook een belemmerende context gevoed worden. Verschillende initiatieven signaleerden dat de invoering van het Vlaams decreet Kinderopvang van Baby's en Peuters de realisatie van de sociale functie van de kinderopvang onder druk zet. Een hoger minimumtarief en het systeem 'bestellen is betalen' maakt het kinderdagverblijven moeilijker om beschikbaar te blijven voor de meest kwetsbare gezinnen.

#### 4.2.4 Naar een geïntegreerd analysemodel

De bevindingen uit dit verkennend praktijkgericht onderzoek, aangevuld met de wetenschappelijke kennis over samenwerkingsmodellen, laat ons toe een eigen geïntegreerd analysekader van succesfactoren voor interdisciplinaire samenwerking te construeren. Het conceptuele model, waarin voornoemde drie niveaus zijn samengevoegd, ziet er als volgt uit:

**Figuur 4 – Geïntegreerd analysemodel.**



In dit model staat de wisselwerking tussen de verschillende niveaus centraal. Vanuit ons onderzoek blijkt dat een samenwerkingsinitiatief meestal bottom-up tot stand

komt: een geëngageerde en flexibele professional kan initiatieven tot samenwerking nemen, de meerwaarde hiervan zichtbaar maken en de leidinggevende overtuigen om een organisatiecultuur te creëren waarin samenwerking actief ondersteund wordt. De leidinggevende kan zorgen voor beïnvloeding van het lokale beleid in het samenwerkingsverhaal. Om dergelijke initiatieven voorbij vrijblijvendheid en engagement te tillen, is er top-down ondersteuning nodig. Zo kan de context de juiste randvoorwaarden scheppen voor de uitbouw van een organisatiestructuur waarin de professional tijd en ruimte krijgt om een succesvolle samenwerking met andere organisaties te verankeren en duurzaam te maken.

---

De wisselwerking tussen de verschillende niveaus staat centraal.

---

## 5. Conclusie

Uit dit onderzoek naar interdisciplinaire samenwerking blijkt dat we op drie niveaus kritische succesfactoren voor een werkzame en duurzame samenwerking kunnen onderscheiden: de bredere context waarbinnen de samenwerking plaatsvindt, het organisatorische niveau met beleid en structurele procedures en het individuele niveau waarop de professional zijn eigen accenten legt. Inspirerende praktijken van samenwerking tussen OCMW's en kinderopvang werden geselecteerd omdat ze op minstens één factor op één niveau tot voorbeeld strekten, maar uit de analyse bleek dat hun sterkte vaak te wijten is aan een positieve score op meerdere factoren gesitueerd op meerdere niveaus. Zo kan een geëngageerd individu gezorgd hebben voor een geschiedenis van samenwerking, waarna er vanuit het organisatorische niveau de nodige ondersteuning en structurele steun van leidinggevendenden aanwezig is, zoals het geval was in Gent. In Heusden-Zolder zorgt een vanzelfsprekendheid van samenwerking, georganiseerd vanuit het beleid, voor het spontaan ontstaan van samenwerkingsverbanden op individueel niveau, omringd door veel persoonlijk contact en flexibiliteit vanuit verschillende diensten.

De factoren op de verschillende niveaus zijn van elkaar te onderscheiden, maar tegelijkertijd ook afhankelijk van elkaar. Ze kunnen elkaar versterken dan wel verzwakken. Een geëngageerde werknemer die wordt ondersteund door de organisatie en binnen een gunstige context ageert, toont meer potentieel voor het uitbouwen van een succesvolle samenwerking dan een werknemer die niet de tijd, kansen of middelen krijgt om samenwerkingsverbanden te ontdekken of verder uit te werken. Het is duidelijk dat samenwerking tussen verschillende sectoren niet alleen een kwestie is van de juiste personen op de juiste plaats, maar ook tot stand komt via organisatorische en beleidsmatig aangestuurde of gefaciliteerde samenwerking. Net aan dit samenspel van versterkende

factoren op verschillende niveaus ontbreekt het vaak en de toenemende werkdruk lijkt ervoor te zorgen dat er steeds minder ruimte voor toenadering en samenwerking overblijft. In de welzijnszorg werken heel wat gemotiveerde en geëngageerde mensen die zich resoluut inzetten voor gezinnen in armoede. Dit zijn niet alleen maatschappelijk werkers die in de gepaste begeleiding willen voorzien, maar ook de medewerkers van de kinderdagverblijven die zich dag na dag inzetten om een kwaliteitsvolle opvang en een warme ontmoetingsplek te creëren voor kwetsbare jonge kinderen. Heel wat samenwerkingsinitiatieven stranden echter bij een gebrek aan inbedding van duurzame en structurele samenwerking en een gebrek aan ondersteuning door de eigen organisatie of het lokale beleid. Samenwerken in de strijd tegen kinderarmoede via het inzetten op toegang tot kwaliteitsvolle kinderopvang vereist inzet en engagement, zowel vanuit de individuele professional als vanuit de organisatie en het (lokale, regionale of federale) beleid. Investeren in samenwerking loont, zeker als we ondersteuning op maat willen bieden voor gezinnen die weerstand proberen te bieden aan complexe problematieken.

---

Samenwerken in de strijd tegen kinderarmoede vereist inzet en engagement, zowel vanuit de individuele professional als vanuit de organisatie en het beleid.

---

Uit de bestaande succesvolle samenwerkingsverbanden kunnen lessen getrokken worden voor het lokaal sociaal beleid van andere gemeentes of steden. Interdisciplinair contact kan gefaciliteerd worden via gerichte informatie-uitwisseling, de organisatie van infosessies met ruimte voor interprofessionele ontmoeting, maar ook via de organisatie van regelmatig overleg. Dergelijk overleg maakt werkzame afspraken mogelijk, evenals de uitwerking van gezamenlijke acties en projecten. Zo bieden de lokale netwerken armoedebestrijding verschillende steden en gemeenten de ruimte om een gezamenlijke visie in de strijd tegen kinderarmoede te ontwikkelen. Het verankeren van de sociale functie van de kinderopvang vraagt ook inzet op het beleidsniveau, via een blijvende aandacht voor de toegankelijkheid van sociale dienstverlening voor alle bevolkingsgroepen. Dit kan worden gerealiseerd door het informeren van lokale actoren en gebruikers of door het structureel en langdurig inzetten op de uitbouw van een toegankelijk en betrouwbaar kinderopvangnetwerk.

## NOOT

1. Een unieke code gelinkt aan een kind, aan te vragen bij Kind en Gezin en nodig voor het finaliseren van de inschrijving in de kinderopvang.

## Zelforganisaties in het Brusselse lokaal sociaal beleid

*Mieke Schrooten, Rebecca Thys en Els Nolf*

### 1. Inleiding

In dit hoofdstuk zoomen we in op twee elementen die tot nu toe eerder in de marge staan van het ruimere debat over het Vlaamse lokaal sociaal beleid en armoedebestrijding. Ten eerste focussen we op de Brusselse context. Brussel is een verhaal apart als het gaat over lokaal sociaal beleid, niet alleen omdat het decreet Lokaal Sociaal Beleid er niet van toepassing is, maar ook omdat de Brusselse dagelijkse realiteit op een aantal vlakken sterk verschilt met die van Vlaanderen. Dit noodzaakt een specifieke ‘Brusselinvulling’ qua lokaal sociaal beleid.

Ten tweede stellen we in onze bijdrage etnisch-culturele zelforganisaties centraal. We lichten toe welke rol deze zelforganisaties opnemen inzake sociale dienstverlening en welzijnssteuning in Brussel. Vanuit deze bevindingen benadrukken we hun mogelijke rol in het lokaal sociaal beleid. Tegelijk bespreken we enkele uitdagingen in de samenwerking tussen reguliere welzijnsactoren en zelforganisaties.

We baseren ons hierbij op kwantitatief onderzoek naar Belgisch-Marokkaanse, -Turkse en -Congolesse zelforganisaties (Thys, 2017)<sup>1</sup> en kwalitatief onderzoek naar mobiliteit bij Brazilianen (Schrooten, 2016) en transmigratie (Schrooten e.a., 2015).<sup>2</sup> Deze onderzoeksgegevens vullen we aan met twee cases vanuit het Brusselse sociale werkveld (BWR, 2015; Debruyne & Oosterlynck, 2016; Nolf & Van Den Daele, 2012).

In wat volgt brengen we evenwel eerst het verhaal van het lokaal sociaal beleid in Brussel. Daartoe bespreken we een aantal specifieke kenmerken van de Brusselse context en gaan we een stuk terug in de tijd. We beschrijven de eerste stappen in de uitwerking van lokaal sociaal beleid in Brussel en de hervormingen die daarop volgden.

### 2. De Brusselse context: specifieke uitdagingen voor lokaal sociaal beleid

Een bijdrage over lokaal sociaal beleid in Brussel vraagt eerst om een duiding van de typerende context van dit gewest. Niet alleen is Brussel bestuurlijk een complex ge-



geven, maar ook de dagelijkse realiteit is niet vergelijkbaar met die van Vlaanderen. Brussel kent een aantal zeer specifieke uitdagingen, zoals de hogere aanwezigheid van armoede, een zeer eigen demografische dynamiek en een toenemende diversiteit. We diepen deze specificiteiten beknopt uit.

Een eerste specificiteit betreft de Brusselse institutionele complexiteit. Op het grondgebied van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest zijn verschillende overheden actief: drie gemeenschapscommissies, één gewest, twee gemeenschappen, de federale overheid, negentien gemeentebesturen en tenslotte ook supranationale en internationale instellingen. Deze verschillende overheden oefenen elk hun eigen bevoegdheden uit op hetzelfde territorium, maar zijn tegelijk ook onderling afhankelijk. Deze institutionele context heeft ook zijn weerslag op de sociale sector. De persoonsgebonden aangelegenheden behoren tot de gemeenschapsbevoegdheden, waardoor welzijn in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een verdeelde bevoegdheid is. Hiervoor is een bijzonder complexe bevoegdheidsverdeling uitgewerkt.

Een aantal van de erkende welzijnsvoorzieningen is uni-communautaire en valt onder de bevoegdheid van de Vlaamse of Franstalige Gemeenschap of onder deze van de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) of de Commission Communautaire Française (COCOF). Dit geldt bijvoorbeeld voor eentalige diensten zoals Office de la Naissance et de l'Enfant (ONE) of Kind en Gezin, maar ook voor de Koninklijke Vlaamse Schouwburg (KVS) of BX1 (het vroegere Télé Bruxelles), die zich respectievelijk richten tot de Vlaamse en Franstalige gemeenschap. Daarnaast zijn er ook instellingen voor de zogeheten 'bi-persoonsgebonden aangelegenheden'. Dit zijn ofwel publieke instellingen die per definitie tweetalig zijn, zoals de OCMW's en de openbare ziekenhuizen, ofwel privé-instellingen die geen keuze hebben gemaakt tussen beide gemeenschappen. Voor deze instellingen is de gemeenschappelijke gemeenschapscommissie (GGC) bevoegd.

---

Het welzijnslandschap in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is door deze institutionele complexiteit rijk en gevarieerd, maar tegelijk ook versnipperd.

---

Het welzijnslandschap in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is door deze institutionele complexiteit rijk en gevarieerd, maar tegelijk ook versnipperd. Dit maakt dat het voor de inwoners van Brussel vaak onduidelijk is waar ze hun sociale grondrechten kunnen opeisen (Nolf & Van Den Daele, 2012). Uit een bevraging van de vroegere Brusselse Welzijns- en gezondheidsRaad (BWR) in 2005 bij de Nederlandstalige lokale actoren en overheden bleek dat er ook bij hulpverleners een groot gebrek was aan kennis van het aanbod, in het bijzonder van het Franstalige werkveld (zie ook Vanmechelen e.a., 2007). Dit bemoeilijkt een passende doorverwijzing naar Franstalige diensten en dit terwijl het doelpubliek van de Nederlandstalige organisaties meer en meer anderstalig is geworden. Omgekeerd hebben veel Franstalige diensten ook een beperkte kennis van het aanbod langs de Nederlandstalige kant.

Een tweede specificiteit – naast de institutionele complexiteit – is dat de meeste armoede-indicatoren erop wijzen dat het aandeel personen dat in armoede leeft in het Brussels Gewest hoger is dan in de twee andere gewesten. Zo kent het Brussels gewest het hoogste aandeel van de bevolking dat moet rondkomen met een inkomen onder de armoederisicogrens, met een armoederisico tussen 24,5% en 34,9%. In Vlaanderen ligt het armoederisicopercentage tussen 8,8% en 11,8%, in Wallonië tussen 15,3% en 21,3% en in België tussen 13,6% en 16,2%. Het aantal Brusselaars dat onder de armoederisicodrempel leeft, stijgt reeds een aantal jaren (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad, 2016). Binnen Brussel is deze armoede sociaal-ruimtelijk sterk ongelijk verdeeld. Enerzijds zijn er grote verschillen tussen het verarmde stadscentrum en de rijkere periferie. Anderzijds kent Brussel ook een grote interne geografische, sociale en economische dualisering tussen de westelijke en oostelijke wijken, waarbij de armoede zich sterk concentreert in de ‘arme sikkels’ of de ‘*croissant pauvre*’, een sikkelvormige zone aan de noordwestelijke kant van het stadscentrum (Vandermotten e.a., 2009).

Ten derde kent Brussel al sinds 1995 een stijgend bevolkingsaantal. Op 1 januari 2016 telde het Brusselse Gewest officieel 1.187.890 inwoners, een stijging met 1,1% ten opzichte van het jaar daarvoor (BISA, 2016). Het werkelijke bevolkingsaantal ligt hoger, omdat er heel wat mensen in Brussel verblijven die niet tot de officiële bevolking worden gerekend, waaronder mensen zonder wettig verblijf, asielzoekers of diplomaten en hun gezinsleden. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kent ook een andere demografische dynamiek dan de rest van het land. Terwijl de bevolking van het Vlaams en Waals Gewest verouderd, kent de Brusselse bevolking een tendens van verjonging. In verhouding zijn er weinig oudere personen in het Brussels Gewest, maar gemiddeld hebben deze ouderen wel een hogere leeftijd dan in de andere twee gewesten. Ook in deze verjonging en ‘vergrijzing van de vergrijzing’ onderscheidt de Brusselse context zich (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad, 2016).

Tot slot is Brussel een stad van toenemende etnisch-culturele diversiteit, als resultaat van de stijgende buitenlandse migratie en de evolutie van de nataliteit. Brussel is een *majority-minority city*: de meerderheid van de Brusselse bevolking bestaat uit mensen met een minderheidsachtergrond (BISA, 2015; BRIO, 2014; Schrooten e.a., 2015). Als migratieregio wordt Brussel dan ook gekenmerkt door een steeds grotere diversiteit aan thuishalen. Dit daagt de logica van de institutionele structuur van Brussel, die gebaseerd is op een tweetalig gebied, uit.

### 3. De uitwerking van lokaal sociaal beleid in Brussel

De realisatie van het lokaal sociaal beleid (LSB) nam van bij de start in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest een andere wending dan in Vlaanderen. Artikel 2 van het decreet Lokaal Sociaal Beleid van 2004 stelt uitdrukkelijk dat het decreet niet van toepassing is

op de gemeenten die gelegen zijn in het gebied Brussel hoofdstad. De reden hiervoor is dat de Brusselse lokale besturen – de negentien gemeentebesturen en OCMW's – bij wet tweetalig zijn en dus een verantwoordelijkheid hebben voor beide taalgemeenschappen. Het zijn bicommunautaire instellingen, waarover niet de Vlaamse regering – die het decreet betreffende het lokaal sociaal beleid goedkeurde – maar de GGC toezicht houdt.

Wel is er in het decreet opgenomen dat de Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) via een convenant met de Vlaamse overheid de regierol krijgt om de doelstellingen van het decreet – met name te komen tot een beter op elkaar afgestemde en toegankelijke sociale dienstverlening – in Brussel te realiseren. Een specifiek doel voor Brussel is om onderlinge afstemming te stimuleren tussen initiatieven die met Vlaams geld een aanbod organiseren voor alle Brusselaars (Vanmechelen, 2005). Hierbij hanteert het beleid de '30%-norm' of de Brusselnorm: het beschouwt 30% van de Brusselaars als doelpubliek van het Vlaamse beleid.

---

In Brussel treedt de VGC dus op als lokaal bestuur. Dit verschilt met de situatie in Vlaanderen, waar de gemeenten deze rol opnemen.

---

In Brussel treedt de VGC dus op als lokaal bestuur. Dit verschilt met de situatie in Vlaanderen, waar de gemeenten deze rol opnemen. Voor de uitbouw van het Brusselse lokaal sociaal beleid werkte de VGC samen met de BWR en de Centra Algemeen Welzijnswerk (CAW's). Dit resulteerde in november 2004 in een conceptnota voor een lokaal sociaal beleid voor Brussel. Naar analogie met de Vlaamse Sociale Huizen werden er in Brussel Sociale Infopunten (SIP's) uitgebouwd. Deze moesten zorgen voor één laagdrempelig onthaal- en oriëntatiepunt voor alle inwoners en hulpverleners. Daarnaast vormden ze een kader voor samenwerking en netwerking tussen hulpverleners. Het was namelijk de bedoeling dat de SIP's resulteerden in een samenwerking tussen lokale partners die elk vanuit hun expertise iemand zouden detacheren om de permanentie te bemannen.

Ondertussen is er evenwel veel veranderd wat betreft de manier waarop het LSB in Brussel wordt uitgewerkt. Al snel bleek dat door het beperkt aantal Nederlandstalige organisaties het opstarten en uitbaten van een SIP een (te) groot engagement vroeg van de lokale partners en van de CAW's. Het concept bleek niet realiseerbaar zonder bijkomende middelen (Van Mechelen e.a., 2007). De overheid besliste daarop om het lokaal sociaal beleid toch binnen het bestaande financiële kader te heroriënteren en de SIP's te vervangen door een netwerkmodel van regionaal verspreide 'onthaalpunten' die een kwaliteitslabel kregen. Hierbij werd er een beroep gedaan op bestaande lokale diensten met een onthaalfunctie. Ook de lokale dienstencentra (LDC's) en enkele andere vzw's werden aangemaakt om een onthaalwerking te ontwikkelen (Deleu, 2015). Een eerste doel was om het Nederlandstalig welzijnsaanbod in Brussel zichtbaar te maken. Ten tweede werd het label gezien als een instrument om verschillende organisaties te verbinden met elkaar.

De SIP's en latere onthaalpunten vormden maar één luik van het LSB. Er werd in de vorige beleidsperiodes ook ingezet op het versterken van het netwerk van diensten met het oog op toegankelijkheid. Daarnaast zat de uitwerking van een LSB ook vervat in tal van opdrachten in subsidie-overeenkomsten die de VGC afsloot.

#### 4. Het nieuwe beleidsplan: verschuivingen van formele vormen van onthaal naar algemene toegankelijkheid

In het huidige Beleidsplan LSB 2016-2020 is er een Brusseltoetsing gemaakt van de beleidsprioriteiten die geformuleerd werden door Minister Vandeurzen in zijn omzendbrief van 2012 (VGC, 2015, p. 4). Het plan schuift tien Vlaamse beleidsdoelstellingen naar voren die ook in Brussel hun ingang moeten vinden, waaronder de vermaatschappelijking van de zorg en de samenwerking van het welzijnswerk op de eerste lijn (Geïntegreerd Breed Onthaal).

Bij de opmaak van het beleidsplan maakte de VGC een evaluatie van de eerder vermelde onthaalpunten. De betrokken diensten gaven hierbij aan dat zij wel konden fungeren als aanspreekpunt maar dat het realiseren van een onthaalpunt meer specifieke expertise vereiste. In het nieuwe beleidsplan verlaat de VGC dan ook de piste van één concreet, formeel, uitgewerkt model, zoals de SIP's of onthaalpunten. In de plaats zet ze nu in op een sterk netwerk van buurt- en nabijheidsdiensten. Dit zijn diensten die een positieve impact hebben op de buurt- of wijkontwikkeling, de kwaliteit van leven verhogen of ten goede komen aan de gemeenschap, zoals de lokale dienstencentra, sociale restaurants, boodschappendiensten of diensten voor vervoer van minder mobiele mensen. Om de uitbouw van dit netwerk te ondersteunen, kent de VGC in het kader van het LSB middelen toe aan CAW Brussel voor het realiseren van een gedecentraliseerde werking en een Brusselbrede aanwezigheid.

---

Naar analogie met Vlaanderen schuift ook de VGC de methodiek van het 'lokaal proactief handelen' als belangrijk model naar voor om het Brusselse LSB uit te werken.

---

Naar analogie met Vlaanderen schuift ook de VGC de methodiek van het 'lokaal proactief handelen' als belangrijk model naar voor om het Brusselse LSB uit te werken (VGC, 2015). Lokaal proactief handelen houdt een verschuiving in van een eerder responsieve naar een meer proactieve dienstverlening waarbij de initiatiefnemer niet de burger, maar de dienstverlener zelf is (Steenssens, 2014). Het is een theoretisch kader dat inzet op het veranderen van de basishouding van de hulpverlener en de toegankelijkheid van de Brusselse sociale dienst- en hulpverlening moet verhogen, in het bijzonder voor kwetsbare burgers.

Samenlevingsopbouw Vlaanderen – die dit model ontwikkelde – onderscheidt zes werkpistes waarbinnen mogelijk verbeteracties geformuleerd kunnen worden: burgers proactief informeren, automatisch rechten toekennen, de kwaliteit van hulp- en dienstverlening optimaliseren, inzetten op buurtwerkingen en laagdrempelige initiatieven, inzetten op outreachend handelen en informele (zorg)netwerken versterken. Het is in het kader van deze laatste werkpiste dat de VGC het belang van organisaties en burgerinitiatieven opgestart en geleid door mensen met een migratie-achtergrond benadrukt (VGC, 2015, p. 23).

Over deze informele vormen van hulp- en dienstverlening is er evenwel nog relatief weinig bekend (Schrooten, 2017; Thys, 2017). De vermelding van het belang van zelforganisaties in de uitwerking van het Brusselse LSB is één ding, het stofferen van het mogelijke belang maar ook van de eventuele valkuilen is nog iets anders. Met dit hoofdstuk willen we hiertoe een eerste bijdrage leveren. We schetsen in het volgende deel op basis van kwantitatieve gegevens een beeld van de omvang van het etnisch-culturele verenigingsleven in Brussel, maar ook van de heterogeniteit die dit verenigingsleven kenmerkt. We bespreken ook de gegevens die er bestaan over de mate waarin deze organisaties actief zijn op welzijns- en gezondheidsthema's. Tot slot gaan we in op twee praktijkvoorbeelden. We werken eerst de casus van de *Mangoboorn in Bloei* uit als typevoorbeeld van een eerder duurzame zelforganisatie die zich specifiek als sociaal werk organisatie profileert en die daarenboven verbindend en multicultureel werkt. Het tweede praktijkvoorbeeld, het project *Powercare*, illustreert hoe er aan samenwerking kan worden gewerkt tussen zelforganisaties en reguliere welzijnsorganisaties.

## 5. Etnisch-culturele zelforganisaties: een nulde lijn om de toegankelijkheid van de eerste lijn te ondersteunen?

Om een zicht te krijgen op de aanwezigheid van zelforganisaties in Brussel kan het nationaal register van rechtspersonen een eerste aanknopingspunt zijn. In het kader van haar doctoraatsonderzoek consulteerde Thys (2017) dit register om na te gaan hoeveel Belgisch-Marokkaanse, -Turkse en -Congolesse organisaties hier geregistreerd stonden. Haar onderzoek focuste immers op deze drie groepen. Het register vermeldde in 2009 respectievelijk 645, 196 en 642 Belgisch-Marokkaanse, -Turkse en -Congolesse organisaties in Brussel, in vergelijking met 150, 80 en 100 verenigingen in 2000. Als we deze aantallen relateren aan de omvang van de respectievelijke bevolkingsgroepen<sup>3</sup> dan stellen we vast dat de zogeheten 'organisatie-dichtheid' (aantal organisaties/omvang populatie) voor de Belgisch-Congolesse groep opmerkelijk is (0,032): deze ligt zeven keer hoger in vergelijking met de Belgisch-Marokkaanse (0,005) en -Turkse groep (0,005).

---

Het register vermeldde in 2009 respectievelijk 645, 196 en 642 Belgisch-Marokkaanse, -Turkse en -Congolesse organisaties in Brussel.

---

Bij deze cijfers maken we drie kanttekeningen. Ten eerste is een hoog percentage van verenigingen die in het register werden vermeld, niet terug te vinden op het terrein. Dit percentage varieert lichtelijk naargelang de groep maar loopt op tot meer dan 50% voor de Belgisch-Marokkaanse verenigingen. Dit kan op zijn minst gedeeltelijk worden verklaard door de niet-registratie van een opheffing. Een andere verklaring is dat de vereniging wél nog actief is, maar op een ander adres dan het registerdocument aan geeft. Ten tweede brengt het register enkel de geregistreerde verenigingen in kaart en dus niet alle feitelijke verenigingen. Dit houdt eveneens een kloof in tussen het register en wat er beweegt op het terrein. Veel van de zelforganisaties beginnen alvast als een feitelijke vereniging.

Ten derde zijn er verschillende mogelijke invullingen van de term 'zelforganisaties'. Voor deze dataverzameling werd de samenstelling van de raad van bestuur als selectiecriteria gehanteerd. Alle verenigingen waarvan meer dan de helft van de leden van de raad van bestuur een respectievelijk Marokkaanse, Turkse of Congolesse herkomst heeft, werden in kaart gebracht – ongeacht de missie van de vereniging. Sommige definities die in de literatuur over zelforganisaties worden gehanteerd, zijn een stuk restrictiever. Anciaux (2014) bijvoorbeeld definieert een etnisch-culturele zelforganisaties als "een socio-culturele vereniging opgericht door en voor mensen die erkennen dat ze een etnisch-culturele identiteit delen" (p. 70). De definitie van Thys is ruimer: elke organisatie (geregistreerd als vzw of asbl) in Brussel die opgericht en geleid wordt door een meerderheid van mensen met een bepaalde migratie-achtergrond wordt als een (etnisch-culturele) zelforganisatie beschouwd. Het Vlaams beleid definieert zelforganisaties nog nauwer als de verenigingen van etnisch-culturele minderheden en hun dertien federaties die onder het Vlaams decreet sociaal-cultureel volwassenenwerk (2003) vallen. Deze definitie laat echter veel initiatieven buiten beschouwing, in het bijzonder deze die in Brussel eerder aansluiting vinden bij het Franstalige politiek niveau en bijvoorbeeld vallen onder COCOF beleidsdomeinen zoals '*cohésion sociale*' en/of '*éducation permanente*'. Deze laatste maakten wel deel uit van de dataverzameling die Thys in 2009 verrichtte.

### 5.1 Meervoudige 'opportunities' voor Brusselse zelforganisaties

Dat de gegevens die Thys (2017) verzamelde verder gaan dan de zelforganisaties erkend binnen het Vlaams decreet sociaal-cultureel volwassenenwerk blijkt ook uit de antwoorden op de vraag met welke politieke overheden de organisaties contact houden. Terwijl 50% van de ondervraagde zelforganisaties aangeeft het jaar voorafgaand aan het interview contact te hebben gehad met de COCOF, geeft slechts 15% aan met de

VGC contact te hebben gehad. Het lokale bestuur blijkt evenwel het politieke niveau te zijn waarmee de Brusselse zelforganisaties het meest frequent contact onderhouden. Niet minder dan 40% van de zelforganisaties geeft aan regelmatig contact te hebben gehad met de lokale administratie. Als we daar nog eens de zelforganisaties bij optellen die af en toe in contact waren met de lokale administratie dan komen we uit bij een percentage van niet minder dan 75%. De zelforganisaties onderhouden daarnaast nog contacten met de Vlaamse overheid (10%) en met de Brusselse Waalse Federatie (30%).

Eenzijds kan de institutionele complexiteit in Brussel worden gezien als een kans voor het etnisch-culturele verenigingsleven. De verschillende overheden ontwikkelen elk hun eigen beleidslijnen waarbinnen budget wordt uitgetrokken om deze verenigingen te financieren. De aanwezigheid van verschillende overheden kan daarom aanleiding geven tot een grotere interne diversiteit. De accenten die worden gelegd in de COCOF beleidsdomeinen 'éducation permanente' of 'cohésion sociale' zijn niet dezelfde als deze die bijvoorbeeld het Impulsfonds van de VGC uitstippelt. De verschillende overheden en de bijhorende beleidslijnen die in Brussel gelden, creëren met andere woorden meervoudige 'opportunities' voor zelforganisaties. Anderzijds maakt deze institutionele complexiteit het, omwille van de taalvereisten en de vereisten qua (taal)samenstelling van de raad van bestuur, soms onnodig moeilijk voor etnisch-culturele verenigingen om in aanmerking te komen voor subsidies van een van beide gemeenschappen. Niet zelden merken we op het terrein dat verenigingen om deze reden in twee splitsen, waarbij een deelvereniging aansluit bij de Vlaamse gemeenschap en de andere bij de Franstalige gemeenschap.

## 5.2 Een hoge turnover en een gemiddeld klein budget

Met behulp van een gestandaardiseerde vragenlijst bracht Thys (2017) een aantal kenmerken van de Belgisch-Marokkaanse, -Turkse en -Congoese zelforganisaties in kaart.<sup>4</sup> Ze bevroeg onder meer de leeftijd van de organisaties, het aantal leden, het jaarlijkse budget en het type activiteiten dat ze organiseren. Vooreerst stelt Thys vast dat een groot aandeel (meer dan 40%) van de drie groepen zelforganisaties nog niet langer dan vijf jaar (als geregistreerde vereniging) actief is. Rond de 70% van de zelforganisaties bestaat nog niet langer dan tien jaar en minder dan 10% is langer dan twintig jaar actief. Dit resultaat wijst op een hoge turnover in het Brusselse etnisch-culturele verenigingsleven. Deze bevinding kwam ook terug in het kwalitatief onderzoek (Nolf & Van Den Daele, 2012; Schrooten e.a., 2015) dat mee aan de basis ligt van dit hoofdstuk. Het duurzaam uitbouwen van een etnisch-culturele zelforganisatie, zo getuigt bijvoorbeeld de voorzitter van de *Mangoboom in Bloei* (zie later), blijkt geen evidentie.

---

Vooreerst stelt Thys vast dat een groot aandeel (meer dan 40%) van de drie groepen zelforganisaties nog niet langer dan vijf jaar (als geregistreerde vereniging) actief is.

---

De hoge turnover is niet geheel verwonderlijk wanneer we de cijfers in verband met het jaarlijkse budget ernaast leggen. Van de bevraagde organisaties beschikt 75% over een jaarlijks budget dat niet hoger ligt dan 50.000 euro. Niet minder dan 40% van de Belgisch-Congolese verenigingen vermeldt over niet meer dan 2.500 euro per jaar te beschikken. Het percentage van organisaties dat slechts over 2.500 euro per jaar beschikt, ligt voor de Belgisch-Marokkaanse en -Turkse verenigingen een stuk lager op respectievelijk 15% en 20%. Het verschil is statistisch significant op een niveau  $p < 0,05$  ( $X^2 = 30,287$ ,  $df = 18$ ).

De belangrijkste overheden die de Brusselse zelforganisaties financieren zijn de lokale overheden en de overheden van de regio's en/of gemeenschappen. Rond de 25% van de Belgisch-Marokkaanse en -Turkse zelforganisaties geeft aan een subsidie te krijgen van een lokale overheid. Dit ligt een stuk lager voor de Belgisch-Congolese verenigingen, namelijk op 15%. Een vergelijkbaar verschil tekent zich af voor wat de financiering afkomstig van het regionale of gemeenschapsniveau betreft. Terwijl rond de 30% van de Belgisch-Marokkaanse en -Turkse zelforganisaties aangeeft subsidies te krijgen van deze overheden, is dat maar voor 15% van de Belgisch-Congolese zelforganisaties het geval. Bovendien werkt meer dan de helft van de verenigingen zonder een enkel betaald personeelslid. Rond de 40% van de Belgisch-Marokkaanse en -Turkse zelforganisaties stelt een tot negen betaalde personeelsleden in dienst. Voor de Belgisch-Congolese zelforganisaties is dat slechts 15%. Er bestaat bovendien een sterk positieve samenhang tussen het krijgen van subsidies aan de ene kant en het tewerkstellen van betaald personeel aan de andere ( $\phi = 0,338$ ,  $df = 1$ ,  $p < 0,001$ ). We concluderen dus dat de gegevens over de levensduur van de organisaties en deze over het jaarlijkse budget, de publieke financiering en de aanwezigheid van betaald personeel sterk parallel lopen.

Wat de grootte van de organisaties betreft, observeren we dat meer dan de helft van de drie groepen organisaties minstens dertig leden heeft.<sup>5</sup> De Belgisch-Turkse organisaties zijn evenwel significant groter in vergelijking met de Belgisch-Marokkaanse en Belgisch-Congolese ( $X^2 = 23,854$ ,  $df = 10$ ,  $p < 0,05$ ). Ongeveer 40% van de Belgisch-Turkse zelforganisaties telt tussen de 100 en 500 leden, terwijl dit voor de andere groepen organisaties respectievelijk 20% en 10% betreft. Dit verschil heeft deels te maken met het hoger aantal leden van de Turkse moskeeën in Brussel, in vergelijking met respectievelijk moskeeën en kerken in het Belgisch-Marokkaanse en -Congolese verenigingsleven (Thys, 2017), maar ook met de hogere participatiegraad aan zowel het autochtone als etnisch-culturele verenigingsleven van de populatie van Turkse herkomst (Herman, 2015; Jacobs e.a., 2004).

### 5.3 Zelforganisaties als welzijnsactor?

Zelforganisaties opgericht en geleid door mensen met een migratie-achtergrond zijn talrijk aanwezig in Brussel en bereiken een relatief grote achterban, maar zijn ze ook



actief rond welzijnsthema's en doen ze aan hulpverlening? Uit het onderzoek van Thys (2017) blijkt dat de nadruk in het Belgisch-Marokkaanse, -Turkse en -Congoleser verenigingsleven in Brussel enerzijds ligt op het creëren van ontmoetingen en cultureel-artistieke projecten en anderzijds op een betrokkenheid op de levensomstandigheden van hun achterban. Meer dan 60% van de drie groepen zelforganisaties geeft aan op zijn minst gedeeltelijk aan sociale dienst- en hulpverlening te doen. Daarnaast zijn er ook heel wat organisaties die zich meer specifiek focussen op bepaalde doelgroepen zoals jongeren, vrouwen of ouderen. Bovendien zijn er ook organisaties die zich organiseren rond heel specifieke zorgvragen, zoals bijvoorbeeld de asbl's *Drépanocytose* en *Libiki* die informatie en bijstand verlenen aan respectievelijk de families van kinderen die lijden aan sikkelcelanemie en aan mensen die besmet zijn met het HIV- virus. Beide zelforganisaties ontstonden door een leemte in het reguliere circuit gezien beide ziektes de populatie van Congoleser herkomst niet in dezelfde mate of op eenzelfde manier treffen dan de meerderheidspopulaties.

---

Meer dan 60% van de drie groepen zelforganisaties geeft aan op zijn minst gedeeltelijk aan sociale dienst- en hulpverlening te doen.

---

Het engagement van de Brusselse zelforganisaties rond welzijn, gezondheid en socio-economische integratie wordt nog eens onderstreept in de antwoorden die werden verzameld op de vraag naar de centrale activiteiten. In alle drie de groepen gaf 70% van de zelforganisaties aan onderwijs en vorming te organiseren. Respectievelijk 45%, 44% en 54% vermeldt aan armoedebestrijding te doen.<sup>6</sup> 51%, 37% en 51% van de Belgisch-Marokkaanse, -Turkse en -Congoleser verenigingen meldt actief te zijn rond immigratiethema's en 57%, 56% en 48% rond gezondheidsthema's. Daarnaast is het werken aan anti-discriminatie ook een veelvoorkomend accent binnen de zelforganisaties (voor 59% van de Belgisch-Marokkaanse verenigingen en 39% van de Belgisch-Turkse en -Congoleser verenigingen behoort het tot een van de centrale activiteiten).

## 6. Twee praktijkvoorbeelden

De vaststelling dat veel zelforganisaties in belangrijke mate actief zijn op het vlak van welzijn geldt ruimer dan de Belgisch-Marokkaanse, -Turkse en -Congoleser verenigingen (Boujebbar e.a., 2014; Nolf & Van Den Daele, 2012; Schrooten e.a., 2015). Om hun rol in het Brusselse welzijnslandschap te illustreren, gaan we in op twee praktijkvoorbeelden. *De Mangoboom in Bloei* is een voorbeeld van een zeer laagdrempelige zelforganisatie die flexibel inspeelt op de behoeften van haar achterban en expertise heeft rond het werken met een 'superdivers' publiek.

Het tweede voorbeeld is het project *Powercare*, dat liep tussen 2012 en 2015 en gericht was op het formuleren van aanbevelingen om een toekomstig beleid rond zelforganisaties en hun brugfunctie naar reguliere sectoren vorm te geven. Dit project illustreert de nood en het belang van samenwerking tussen zelforganisaties en de formele welzijnssector om een betere toegang tot de sociale dienst- en hulpverlening te garanderen voor alle Brusselaars. Tegelijk legt het een aantal knelpunten bloot die zich kunnen voordoen in dergelijke samenwerkingsprocessen.

### 6.1 *De Mangoboom in Bloei*: een inspirerend voorbeeld van een multiculturele nabijheidsorganisatie

Twintig jaar geleden stelde de huidige voorzitter van de *Mangoboom* Angélique Mayele vast dat er weinig of geen aanbod was voor Afrikaanse ouderen in Brussel. Ze vertelt: “Ze zaten zich thuis bij de kinderen te vervelen en TV te kijken. Toen hebben we beslist om de *Mangoboom in Bloei* op te richten om hun activiteiten aan te bieden maar ook de toegang tot de bredere samenleving te vergemakkelijken” (eigen vertaling uit Ramirez, 2016). Later richtte de zelforganisatie ook huiswerkklassen en taallessen in, in het bijzonder voor de kinderen en jongeren van nieuwkomers in Anderlecht. Hoewel ze begon als een organisatie voor Afrikaanse ouderen, is het nu ook een plek voor jongeren en kinderen uit alle hoeken van de wereld en komen er zowel nieuwkomers als derde generatie migranten over de vloer.

De *Mangoboom* is een van de cases in het DieGem onderzoeksproject, waarin men zocht naar uiteenlopende innovatieve vormen van solidariteit in diversiteit.<sup>7</sup> De onderzoekers beschrijven de *Mangoboom* als een rijke, veelzijdige, multiculturele nabijheidsorganisatie (Debruyne & Oosterlynck, 2016). Om een verder beeld te geven van de werking van de *Mangoboom*, gaan we in op een aantal bevindingen van dit onderzoek, aangevuld met observaties van Els Nolf in het kader van een aantal projecten – zoals de film *Kotosa* (Ramirez, 2016) – die ze in co-creatie met de *Mangoboom* ontwikkelde.

De *Mangoboom* vertrekt niet zozeer vanuit een theoretische missie maar zoekt actief oplossingen voor concrete noden van de leden en dat wordt door de deelnemers ook zo erkend. Nolf wijst erop dat als je in de *Mangoboom* binnenkomt, de kans groot is dat je er iemand aantreft die een vraag heeft om duiding te geven bij een officiële brief. Verder zijn het de kinderen en vrijwilligers die voor de dynamiek op de plek zorgen. Ook ouders komen er over de vloer. De taallessen worden er ingericht zonder al te veel bureaucratistische voorwaarden, waardoor ze telkens weer een groot succes zijn. Tijdens de activiteiten van de senioren wordt er veel gepalaverd maar is er vooral veel steun in het samenzijn.

De DieGem onderzoekers argumenteren op basis van deze observaties van Nolf dat de *Mangoboom* op die momenten functioneert als een warme, onthelende plek waarbij

weinig meer moet dan levenswijsheden uitwisselen, je haakwerkje meebrengen en een wijntje of een koffie drinken. “De leden worden tegelijkertijd indien nodig doorverwezen naar diensten. Het kan gaan over welzijnsdiensten zoals het OCMW of hulpverlening, de gemeentelijke administratie, maar ook lokale diensten als het Gemeenschapscentrum, de bibliotheek of de plaatselijke werkwinkel. Op die manier is de *Mangoboom* een knooppunt in een netwerk van allerlei diensten en voorzieningen in Anderlecht” (Debruyne & Oosterlynck, 2016, p. 11).

Door de nabijheidspolitiek van de *Mangoboom* en de afwezigheid van administratieve en andere drempels, kent de zelforganisatie een opvallend groot aantal leden en bezoekers, met een grote diversiteit qua etnische achtergrond, leeftijd en verblijfsstatus. Bovendien is ook de vrijwilligersploeg etnisch-cultureel divers. In de *Mangoboom* wordt met andere woorden belangrijke expertise ontwikkeld rond het werken in een superdiverse context.

Tegelijk wijzen de DieGem-onderzoekers op de hindernissen die de *Mangoboom* tegenkomt. Haar werking botst bijvoorbeeld soms op de bicommunautaire Brusselse logica, terwijl de zelforganisatie zich hier eigenlijk juist niet wil inpassen (Debruyne & Oosterlynck, 2016, p. 10). Zo bestaat er bij de VGC en de COCOF een andere visie over huistaakklassen, terwijl de *Mangoboom* zowel voor Franstalige als Nederlandstalige kinderen wil werken. Zoals we eerder aanstipten, worden deze hindernissen ook door andere zelforganisaties ervaren.

## 6.2 *Powercare*: samenwerking verkennen tussen zelforganisaties en reguliere welzijnsorganisaties

We toonden aan dat er in Brussel naast de klassieke of reguliere sociaal werkorganisaties ook ‘nieuwe’, meer informele, actoren zijn met een welzijnsaanbod. Zelforganisaties zijn talrijk aanwezig en sommige bedienen een grote achterban. Het formele sociaal werk wordt uitgedaagd om zich te verhouden tot en om te gaan met deze spelers. Het debat over de kerntaken van zelforganisaties en de wenselijkheid van hun uitbreiding richting ‘reguliere sectoren zoals welzijn en cultuur’, hun bruggenbouwersrol naar de hulpverlening of hun eerstelijnsfunctie, is in Vlaanderen minstens zo oud als het decreet sociaal-cultureel volwassenenwerk zelf. Ook in Brussel leeft dit debat. Het project *Powercare* wilde hiertoe een bijdrage leveren.

---

Het formele sociaal werk wordt uitgedaagd om zich te verhouden tot en om te gaan met deze spelers.

---

*Powercare* was een samenwerking tussen de koepel van zelforganisaties VOEM-Brussel en de (toenmalige) BWR. De opzet van het project was een lerend netwerk creëren met

zelforganisaties en actoren uit het reguliere circuit. Het viel onder de subsidieregeling 'Voorportaalprojecten' van de VGC, dat initiatieven subsidieerde die de link moesten leggen tussen etnisch-culturele verenigingen en reguliere organisaties, waaronder welzijnsorganisaties. *Powercare* was een van de acht geselecteerde voorportaalprojecten en richtte zich specifiek op het thema zorg en welzijn. Het was een levendig en zeer divers netwerk van zelforganisaties, vrijwilligers, sleutelfiguren en welzijnsorganisaties in Brussel. De doelstellingen waren – vrij vertaald: (1) elkaars werking leren kennen, (2) wederzijdse doorverwijzing mogelijk maken, (3) intervisie en kruisbestuiving, (4) een back-office bieden voor belangrijke en/of moeilijke voorverwijzingen, (5) onderlinge rolafbakening, (6) ondersteuning van de zelforganisaties in basic needs, (7) bijdragen aan een interculturalisering van het publiek van de formele diensten en (8) het investeren in netwerken (BWR, 2015). We lichten de inzichten uit het project *Powercare* verder toe voor twee van deze doelstellingen. Verder bespreken we nog enkele spanningen die tijdens het samenwerkingstraject naar boven kwamen.

#### 6.2.1 *Wederzijdse doorverwijzing mogelijk maken*

Zelforganisaties en de zogeheten sleutelfiguren uit deze organisaties verwezen al voor de opstart van het project mensen door naar de reguliere welzijnssector. Het omgekeerde gebeurde evenwel minder vaak, ook al hadden welzijnswerkers wel de vraag om dit te kunnen doen (voor voedselbedeling, ontmoeting ...). Zo was een CAW-medewerker verrast door de vele initiatieven die een grote moskee in Molenbeek neemt rond opvang van nieuwkomers, maaltijden voor thuislozen enzovoort. Deze medewerker wees op het belang om op zijn minst op de hoogte te zijn van dergelijke initiatieven.

De vraag naar een 'sociale kaart van de zelforganisaties' kwam telkens terug, een vraag die zeer relevant is in het kader van de uitwerking van een lokaal sociaal beleid in Brussel. De voormalige BWR reageerde daarop door meer zelforganisaties in het Brussels zakboekje<sup>8</sup> op te nemen. Toch blijven veel zelforganisaties, burgerinitiatieven, voedselbanken en de sociale dienstverlening van religieuze instellingen tot op heden buiten het vizier van zowel de overheden als de reguliere welzijnsactoren. Het in kaart brengen van dit soort initiatieven wordt bemoeilijkt door het gebrek aan middelen, maar ook door de institutionele en tweetalige context van Brussel. Bovendien verwijzen we naar de hoge turnover binnen deze 'informelere' sfeer en het gebrek aan kennis en voeling van de overheden met deze organisaties en de daarbij horende 'nervositeit' omdat men niet weet met wie men te doen heeft.

Sommige sleutelfiguren vallen bovendien niet onder de noemer van een enkele zelforganisatie thuis te brengen, maar zijn verbonden aan meerdere initiatieven (De Donder e.a., 2014). Een voorbeeld hiervan is 'Mama Régine'. Régine is actief bij de zelforganisatie *Union des femmes Africaines*, maar opereert in haar sociale dienstverlening ook vanuit een katholieke parochie, waar ze op zondag de mis bijwoont én vanuit een Afrikaanse kerk, waar ze op woensdag gebedsmomenten bijwoont. Mama Régine woont in

de aftandse Papenveststorens in het centrum van Brussel. Ze kent er vele buurtorganisaties zoals de lokale dienstencentra *Forum* en het *Anker* en *vzw Pigment*, is betrokken bij huistaakklassen enzovoort. Soms spreekt ze actief mensen aan waarvan ze denkt dat ze hulp nodig hebben. Régine bereikt veel mensen die hun weg niet kunnen vinden naar de reguliere hulpverlening (Deleu & Nolf, 2015).

### 6.2.2 *Zelforganisaties ondersteunen in hun basisnoden*

---

Veel verenigingen hebben moeite om te overleven, administratieve lasten te dragen of een vast en betaalbaar lokaal te vinden.

---

Veel verenigingen hebben moeite om te overleven, administratieve lasten te dragen of een vast en betaalbaar lokaal te vinden. Een belangrijk deel van de job van de medewerker van het project *Powercare* bestond – onvoorzien maar noodzakelijkerwijs – uit het ondersteunen in deze basic needs van zelforganisaties. Er zou binnen een lokaal sociaal beleid kunnen worden nagedacht over hoe zelforganisaties (en bij uitbreiding andere burgerinitiatieven) kunnen beschikken over lokalen, computers, toegankelijke informatie, goede betaalbare vormingen enzovoort. In Brussel zijn er enkele acties in die richting die ontwikkeld worden in concrete samenwerkingsverbanden tussen enkele zelforganisaties enerzijds en de lokale dienstencentra en gemeenschapscentra anderzijds.

### 6.2.3 *Powercare bracht spanningsvelden in samenwerking aan het licht*

De samenwerking tussen een lokaal sociaal beleid, het (reguliere) sociale werk en zelforganisaties is niet altijd evident (Van Dam & Raeymaeckers, 2017). We vermelden vier spanningsvelden die het *Powercare*-project aan het licht bracht. Ten eerste ervaren zelforganisaties niet zelden onbegrip of een gebrek aan inlevingsvermogen in het perspectief van hun doelgroep, zowel bij de publieke overheden als in contact met de meerderheidsgroepen in Brussel. Ten tweede hebben zelforganisaties vaak het gevoel 'geinstrumentaliseerd' te worden in een samenwerking. Dit wordt nog te veel onderschat in concrete samenwerkingen tussen zelforganisaties en de formele welzijnssector, hetgeen soms leidt tot grote, al dan niet opgekropte, frustraties.

Ten derde nemen de zelforganisaties heel vaak duidelijke standpunten in en spelen ze 'kort op de bal'. Deze manier van werken staat soms haaks op de organisatiecultuur van de gesubsidieerde middenveldorganisaties of het formele sociale werk. Tot slot blijven zelforganisaties ook intern niet van spanningen gespaard. Interne spanningen kunnen ontstaan ten gevolge van een gebrek aan financiële middelen, maar ook door foute beslissingen door de bestuursleden of door een draaglast (veel leden en veel noden) die groter blijkt te zijn dan de draagkracht (weinig middelen, weinig betalend personeel).

Het vraagt veel inlevingsvermogen, creativiteit en flexibiliteit om met deze spanningen in concrete samenwerkingsprocessen om te kunnen gaan. We argumenteren dan ook dat we er zouden moeten van uitgaan dat elk samenwerkingsproces, ook al worden beoogde resultaten uit subsidieplannen op het eerste gezicht niet gehaald, leerprocessen voor alle betrokkenen in gang zet.

## 7. Conclusie: zelforganisaties als co-creatoren voor een effectief lokaal sociaal beleid in Brussel

In het lokaal sociaal beleidsplan Brussel 2016-2020 is er duidelijk meer aandacht dan vroeger voor acties die zich op de grens van het formele en informele sociaal werk bevinden. Hiermee sluit ook het Brusselse LSB aan bij de structurele verschuiving in het Vlaams beleid dat zorg meer wil inbedden in de samenleving. De focus ligt binnen het LSB op het versterken van eerstelijns en nuldelijns initiatieven en het ondersteunen van informele zorgnetwerken en buurtgerichte zorg. De VGC schuift de lokale dienstencentra (aangestuurd door de VGC, en niet door OCMW's zoals in Vlaanderen) naar voren als zorgknooppunten en de spil in buurtgerichte zorgnetwerken. Zelforganisaties worden in het plan niet bij naam genoemd, maar het beleidsplan benoemt wel 'doelgroepwerkingen op de nulde en eerste lijn' in een adem met mantelzorgers en informele zorg- en dienstverleners.

Als conclusie onderstrepen we enkele argumenten om de etnisch-culturele zelforganisaties een belangrijke plaats te geven in de ontwikkeling van het lokaal sociaal beleid in Brussel. We formuleren daarnaast ook twee knelpunten die zich kunnen voordoen in het samenwerken met deze actoren.

---

Ten eerste slagen zelforganisaties er goed in om in te spelen op de diverse en voortdurende veranderende realiteit van de stad en haar inwoners.

---

Ten eerste slagen zelforganisaties er goed in om in te spelen op de diverse en voortdurende veranderende realiteit van de stad en haar inwoners. Het formele sociaal werk is sterk ingebed binnen de context van een natiestaat en – in het geval van Brussel – in een bicommunautaire logica. Sociaal werk wordt hierdoor onvermijdelijk gevormd – en beperkt. "Inspanningen die sociaal werkers leveren om sociale rechtvaardigheid, empowerment en inclusie te realiseren voor kwetsbare en/of mobiele cliënten botsen vaak met uitsluitende beleidsmaatregelen die niet verder willen kijken dan de contouren van hun eigen natiestaten als ze sociale welvaartsthema's aanpakken" (Moosa-Mitha & Ross-Sheriff, 2010). Een blik op de rijke geschiedenis van het etnisch-culturele vereni-

gingsleven in Brussel (Thys, 2017), maar ook op hun huidige werking, leert ons dat dit verenigingsleven zich continu aanpast aan veranderende omstandigheden. Het speelt kort op de bal en verandert zowel in relatie tot de noden van de achterban (generatie, levensomstandigheden), als in relatie tot de evoluties op institutioneel niveau (financieringsmogelijkheden, beleidsaccenten) en in relatie tot ontwikkelingen in het land van herkomst en in de internationale politieke en economische verhoudingen. We argumenteren dan ook dat zelforganisaties juist omwille van dit 'fluïde' karakter belangrijke actoren kunnen zijn voor een lokaal sociaal beleid dat streeft naar een zo hoog mogelijke toegankelijkheid voor alle Brusselaars.

Ten tweede leren de onderzoeksresultaten evenals onze ervaring op het terrein dat het etnisch-culturele verenigingsleven hét domein bij uitstek is in Brussel dat bruist van burgerinitiatieven en sociale innovatie. De centrale vraag omtrent het belang van zelforganisaties in het vormgeven van het Brusselse LSB is volgens ons dan ook op welke manier deze informele dynamieken kunnen worden verbonden met initiatieven die uitgaan van de formele sector, zoals buurtgerichte zorg, acties rond een versterkte toegang tot sociale grondrechten of de creatie van een Geïntegreerd Breed Onthaal. Met betrekking tot het laatste wijzen we op de opmerking van Deleu (2015) dat een toegankelijk onthaal weliswaar een zeer belangrijke toegangspoort vormt tot het welzijnsaanbod, maar dat het in de realiteit dikwijls figuren zoals schoolpersoneel, vrijwilligers in wijkcentra of lokale kruideniers zijn die voor kwetsbare burgers de brug slaan naar de professionele hulpverlening. Deleu wijst daarbij ook op het belang van zelforganisaties en sleutelfiguren in dit verband.

Ten derde wijzen we erop dat de eerste en de nulde lijn meer in het vizier komen naar aanleiding van de verschuivingen binnen het Vlaams beleid naar een sterkere vermaatschappelijking van de zorg. Zelforganisaties kunnen belangrijke instrumenten zijn om de randvoorwaarden – zoals het bestaan van informele zorgnetwerken – voor een vermaatschappelijking te helpen garanderen. Het belang van de nulde lijn en van de nabijheidsfunctie van zelforganisaties kan – ook ruimer dan hun mogelijke rol in vermaatschappelijking – niet voldoende worden onderstreept.

Toch bestaat er volgens ons een gevaar in het 'gebruiken' van zelforganisaties om de toegankelijkheid van de eerste lijn te versterken. Zelforganisaties zouden daarbij kunnen worden geïnstrumentaliseerd. Een (machts)onevenwicht tussen zelforganisaties en reguliere organisaties hypothekeert op lange termijn een constructieve samenwerking. We argumenteren dan ook dat in plaats van deze informele actoren te zien als een nulde lijn die de toegankelijkheid van de eerste lijn moet ondersteunen, de formele en informele actoren moeten worden gezien als evenwaardig en complementair. De eerste lijn heeft baat bij het beter leren kennen en samenwerken met zelforganisaties om de doorstroom van hun cliënteel naar het reguliere aanbod te bewerkstelligen. Belangrijker nog, ze kan via samenwerking methodieken op het spoor komen of herontdekken die zelforganisaties hanteren om de drempel zo laag mogelijk te houden.

---

Het grote aanbod aan sociale dienstverlening binnen het etnisch-culturele verenigingsleven doet vragen rijzen naar de onderliggende reden en de noden die aan de oorsprong van deze verenigingen liggen.

---

Het grote aanbod aan sociale dienstverlening binnen het etnisch-culturele verenigingsleven doet vragen rijzen naar de onderliggende reden en de noden die aan de oorsprong van deze verenigingen liggen. We vragen ons af wat hun aanwezigheid zegt over de toegankelijkheid en de aantrekkelijkheid van het reguliere aanbod voor de leden die zij bereiken. Informele actoren zoals zelforganisaties slagen erin om sterk in te spelen op concrete dagelijkse noden van hun achterban en focussen daarbij op de bruikbaarheid van het aanbod in het dagelijkse leven van hun leden. Formele actoren van hun kant beschikken vaak meer dan de zelforganisaties over een gespecialiseerde kennis, over kwaliteitslabels en een methodische hulpverlening. De uitdaging voor een lokaal sociaal beleid bestaat er volgens ons dan ook uit om maximaal resultaat te boeken door samenwerkingen tussen beide typen actoren te ondersteunen. De vraag is hoe verbindingen te leggen in een breder lokaal sociaal beleid en wat de valkuilen en de kansen daarin zijn.

Samen hebben ze volgens ons veel potentieel voor maatschappelijke vernieuwing en innovatieve projecten. Anderzijds blijft het oppassen dat zelforganisaties als gevolg van deze samenwerking niet overbevraagd worden door formele actoren, zeker gezien hun gebrek aan middelen en betaald personeel. Een remedie tegen mogelijke overbelasting bestaat er volgens ons uit de zelforganisaties en hun werk meer overheidssteun te geven en hun werking daardoor meer te 'formaliseren'. De vraag blijft dan wel of ze hiermee hun unieke positie als fluïde actoren niet zouden kunnen verliezen. Door zich in te schrijven in reguliere structuren zouden ze net hun eigenheid – en daarmee ook hun toegankelijkheid voor heel wat kwetsbaren – kunnen verliezen.

## NOTEN

1. In het kader van een Mandat Impulsion Scientifique 'etnisch sociaal kapitaal en de politieke participatie van etnisch-culturele minderheden in Brussel', gefinancierd door het FNRS en toegekend aan Prof. Dirk Jacobs, verrichtte Rebecca Thys in 2010 dataverzameling om de verenigingen in Brussel die geleid worden door (een meerderheid van) mensen van Marokkaanse, Turkse en Congolese herkomst in kaart te brengen. Ze vertrok hierbij van de gegevens in het nationaal register van rechtspersonen. Door de beperkte informatie die in de registerdocumenten kan worden teruggevonden maakte ze gebruik van naamherkenning om de herkomst van de leden van de raad van bestuur te kunnen identificeren. Op basis van deze registergegevens interviewde ze in 2010 89, 43 en 67 Belgisch-Marokkaanse, -Turkse en -Congolese verenigingen.
2. Het doctoraatsonderzoek van Mieke Schrooten is een etnografisch onderzoek op verschillende locaties in Brazilië en België en op enkele sociale netwerksites. Dataverzameling gebeurde onder meer via participerende observatie, diepte-interviews en focusgroepen. Deze methodologieën werden ook gebruikt in het onderzoeksproject rond transmigratie. Beide onderzoeksprojecten



gaan onder meer in op de rol van zelforganisaties voor mensen met een migratie-achtergrond. Voor een uitgebreide methodologische toelichting, zie Schrooten, 2016, pp. 27-34 en Schrooten e.a., 2015, pp. 237-238.

3. De omvang van populaties in Brussel geboren met een Marokkaanse, Turkse of Congolese nationaliteit in 2009 is respectievelijk 132.983, 35.847 en 20.722 (Ansary e.a., 2012).
4. De nadruk voor het doctoraatsonderzoek lag op het in kaart brengen van de politieke activiteiten die deze organisaties ondernemen, een focus die we in dit artikel volledig buiten beschouwing laten.
5. De vraag in verband met het aantal leden onderscheidt zich in de gestandaardiseerde vragenlijst van de vraag naar het aantal deelnemers. Met leden bedoelen we dus deze mensen die al dan niet officieel zijn aangesloten bij de zelforganisatie.
6. De percentages betreffen het antwoord op de vraag naar de activiteitenradius van de organisaties, daarbij vroegen we of de organisatie al dan niet activiteiten organiseert die betrekking hebben op de armoede waarmee leden of deelnemers worden geconfronteerd.
7. Voor meer informatie over het DieGem onderzoek, zie: <http://www.solidariteitdiversiteit.be/diegem.php>
8. Het Brussels zakboekje bevat een overzicht van welzijns- en gezondheidsvoorzieningen en openbare en privé-instellingen die voor Nederlandstaligen van sociaal belang kunnen zijn. Jaarlijks worden de gegevens geüpdatet door de betrokken organisaties.

## Vermarkting van non-profits: een vlag met vele ladingen

*Ben Suykens<sup>1</sup>*

### 1. Inleiding

Vanaf de jaren 80 deed het Nieuw Publiek Management haar intrede bij West-Europese overheden. Ondanks het feit dat de implementatie van dit bestuurlijke paradigma verschilt van land tot land (De Rynck, Pauly, & Verschuere, 2017), laat de baseline zich capteren door 'meer management, meer meten en meer markt'. Het overheidsbestel, log en groot, moet vanuit dit perspectief ontvetten door zich meer bedrijfsmatig te organiseren. Internationaal onderzoek stelt dat Nieuw Publiek Management tweeledig doorwerkt op de relatie tussen middenveld<sup>2</sup> en overheid (Aiken & Bode, 2009; Bode, 2006). Ten eerste brokkelden traditionele, gevestigde samenwerkingen gericht op het verstrekken van publieke dienstverlening tussen beide actoren af. Overheidsaanbestedingen vormen steeds vaker onderwerp van een competitieve uitbesteding of tender, waarbij de kandidaat met de beste prijs-kwaliteitverhouding de overheidsopdracht toegewezen krijgt. Voorts krijgt de samenwerking tussen overheid en middenveld steeds vaker vorm doorheen een resultaatsverbintenis. De middenveldorganisatie moet in ruil voor subsidies en/of erkenning aantoonbare prestaties realiseren.

De plannen van de Antwerpse OCMW-raad om een deel van het lokaal sociaal beleid uit te besteden op basis van een competitieve tender – open voor non-profit en for-profit spelers – vormt een actueel voorbeeld van deze beleidsvisie. Waar het stadsbestuur argumenteerde dat de introductie van marktspelers het hulpverleningsaanbod efficiënter en innovatiever zou maken, stelde het middenveld, bij monde van het Sociaal Werk Actie Netwerk en de politieke oppositie dat deze beleidsbeslissing zou leiden tot een verschraling van zowel de dienstverlenende als de politiserende rol van het sociaal werk (bv. Grymonprez & Debruyne, 2017; Grymonprez e.a., 2016). Het belang van het publieke debat rond dit thema kan nauwelijks overschat worden. Het gaat over het welzijn van de meest kwetsbare mensen in onze samenleving. Als we onze blik verruimen, zien we dat er in de welzijnssector al heel wat segmenten zijn waar commerciële spelers actief zijn. We denken maar aan de ouderenzorg (bv. Armonea), gehandicaptenzorg (bv. Thomashuizen), en de forensische-psychiatrische zorg (bv. FPC Gent).

---

De vraag of non-profits zich meer bedrijfsmatig gaan organiseren en gedragen blijft voor de Vlaamse context grotendeels onbeantwoord.

---

Deze tendens – competitieve tendering, resultaatsverbintenissen en de introductie van commerciële spelers in werkvelden die uitgaan naar de ondersteuning van maatschappelijk kwetsbare mensen – wordt in het publieke debat doorgaans aangeduid met de term ‘vermarkting’. Het geeft aan dat de organisatie van maatschappelijke dienstverlening steeds vaker vorm krijgt doorheen een bedrijfsmatige logica. Echter, in welke mate werkt deze beleidsvisie door in de dagelijkse werking van middenveldorganisaties? Gaan non-profits zich meer bedrijfsmatig organiseren en gedragen? Deze complexe vraag blijft voor de Vlaamse context grotendeels onbeantwoord. Bij wijze van aanzet gaat deze bijdrage op basis van de internationale onderzoeksliteratuur dieper in op de verschillende vormen en effecten van vermarkting:

1. Welke organisatorische dynamieken wijzen op vermarkting?
2. Wat is de impact van vermarkting op de werking van middenveldorganisaties?

Echter, alvorens we deze vragen kunnen beantwoorden, moeten we eerst afbakenen wat we bedoelen met ‘markt’ en hoe dit concept zich verhoudt tot ‘middenveld’.

## 2. Welke markt, welk middenveld?

Onderzoekers situeren het middenveld tussen de markt, de overheid de en de gemeenschap (Van de Donk, 2008). Elk van deze domeinen wordt gekenmerkt door een eigen *modus operandi*. Zo krijgt interactie in de marktsfeer primair vorm doorheen contracten en het vraag en aanbod mechanisme. De overheid is gericht op herverdeling (bv. belastingen als bijdrage aan het publieke goed). De gemeenschapssfeer wordt gekenmerkt door informele relaties, gebaseerd op wederkerigheid (bv. vrienden, familie). Uit de centrale positie van het middenveld in figuur 1 volgt dat we deze sfeer kunnen definiëren als *non-profit* – in tegenstelling tot het winstgedreven karakter van de markt –, *privaat* – in tegenstelling tot het publieke karakter van de overheid –, en *formeel* – in tegenstelling tot het informele karakter van de gemeenschap.

Ondanks dat dit driehoeksmodel suggereert dat er een duidelijke grens is tussen middenveld en markt, argumenteren we dat het middenveld inherent actief is op een markt. Net zoals een bedrijf moet een dienstverlenende middenveldorganisatie rekening houden met vraag en aanbod. Echter, de invulling van het begrip markt verschilt op twee belangrijke punten. Ten eerste is er de aard van het goed. Waar middenveldorganisaties traditioneel actief zijn rond het verstrekken van maatschappelijke dienstverlening (bv. armoedebestrijding, welzijn) focussen bedrijven zich op private goederen (bv. kleding, software). Een

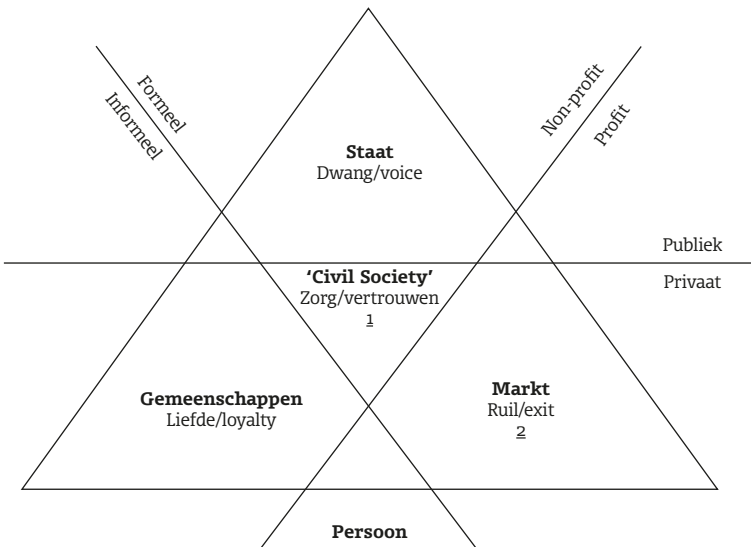
middenveldorganisatie vertrekt vanuit de noden en behoeften van burgers, terwijl een onderneming, gericht op winstmaximalisatie, de markt vraag zal reduceren tot de koopkracht van consumenten. Bijgevolg kunnen we cliënten van klanten onderscheiden. Cliënten hebben sociale grondrechten die stellen dat bepaalde elementaire behoeften ingevuld moeten worden (bv. wonen, voeding). Dit is niet het geval bij klanten, die hun materiële behoefte slechts kunnen invullen indien ze beschikken over voldoende koopkracht. Een tweede verschil situeert zich in de betrokkenheid van de overheid. In Vlaanderen staat de overheid in haar verschillende niveaus (bv. lokaal, Vlaams) en gedaanten (bv. OCMW, VDAB) dicht bij middenveldorganisaties. Overheidssubsidies vormen een aanzienlijk aandeel van de inkomstenstroom van Vlaamse middenveldorganisaties zodat de overheid (a) indirect bepaalt welke maatschappelijke noden prioriteit krijgen in de samenleving die ze bestuurt en (b) op basis van evaluatie- en controlemechanismen de kwaliteit van de dienstverlening bepaalt. Deze verwevenheid tussen overheid en middenveld zien we bij bedrijven, die het merendeel van hun inkomsten uit de verkoop van goederen halen, minder.

---

Ondanks het feit dat we het begrip markt kunnen gebruiken om de activiteiten van zowel for-profit als non-profit spelers te beschrijven, heerst er een andere logica.

---

**Figuur 1 – Maatschappelijke driehoek (ontleend van: Van de Donk (2008)).**



Kortom, ondanks het feit dat we het begrip markt kunnen gebruiken om de activiteiten van zowel for-profit als non-profit spelers te beschrijven, heerst er een andere logica. Waar het middenveld zich kenmerkt door maatschappelijke dienstverlening

die vertrekt vanuit noden en behoeften, karakteriseren bedrijven zich door te streven naar winstmaximalisatie doorheen de verkoop van private goederen. We duiden deze verschillende invulling van het begrip markt aan door respectievelijk te spreken van quasi-markten (middenveld) en markten (bedrijven). Ondanks dat er in beide markten sprake is van competitie, heerst er een ander organisatorisch gedrag. Zo zal een middenveldorganisatie bij een te grote vraag eerder reageren door het aanleggen van een wachtlijst, terwijl een bedrijf haar capaciteit en/of verkoopprijs zal verhogen met het doel om meer inkomsten te genereren (Steinberg & Weisbrod, 1998).

Dit conceptuele onderscheid laat toe om vermarkting scherper te definiëren. Naast een beleidsmatige invulling (cf. tendering, resultaatsverbintenissen) kan vermarkting ook duiden op een meer bedrijfsmatige manier van organiseren en functioneren van middenveldorganisaties. Deze organisatorische invulling van vermarkting duiden we aan als 'hybridisering richting de markt'. In dit geval vertoont een middenveldorganisatie zowel karakteristieken van het middenveld (bv. non-profit oogmerk) als van de markt (vb. door het opzetten van commerciële activiteiten). Illustreer we dit op basis van figuur 1, dan vormt hybridisering richting de markt een verschuiving van positie (1) richting positie (2). Met andere woorden, hybridisering van middenveldorganisaties richting de markt kunnen we omschrijven als de beweging van een quasi-markt logica naar een markt logica. Het volgende onderdeel gaat dieper in op de verschillende vormen en effecten die we aan deze beweging kunnen koppelen.

---

De organisatorische invulling van vermarkting duiden we aan als 'hybridisering richting de markt'. In dit geval vertoont een middenveldorganisatie zowel karakteristieken van het middenveld als de markt.

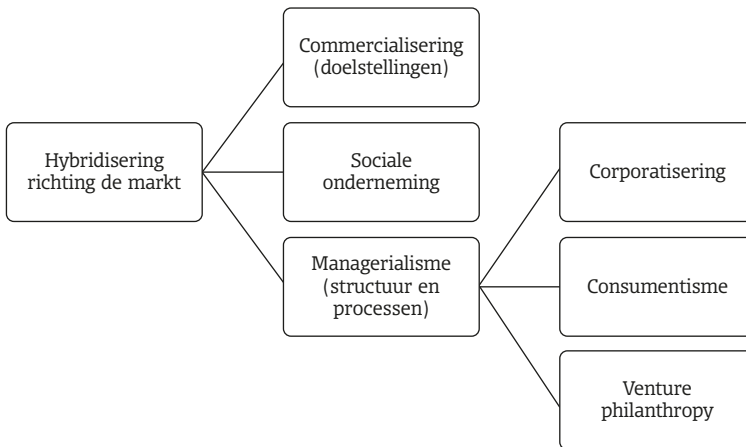
---

### 3. Hybridisering richting de markt. Organisatorische dynamieken en effecten

Hybridisering richting de markt kan zich manifesteren op twee organisatorische niveaus. Enerzijds kan het wijzen op het groeiende belang van financiële *doelstellingen* ten opzichte van de sociale missie. De opkomst van verdienmodellen in de non-profit sector is vaak de eerste associatie die gemaakt wordt in het publieke debat. Anderzijds kan hybridisering richting de markt waarneembaar zijn doorheen de *structuur* en *processen* van een middenveldorganisatie. Deze, vaak subtielere, dynamiek laat zich capteren als het geloof dat een organisatie ideaaltypisch gemodelleerd wordt als een bedrijf wil het goede resultaten behalen. Waar het eerste aangeduid wordt met de term 'commerciëlisering', refereert men in het onderzoek naar het laatste als 'managerialisme'. We situeren de sociale onderneming op het snijpunt tussen deze twee begrippen. Echter,

binnen deze opdeling bestaat er een veelheid aan gerelateerde concepten die zowel de academische als publieke discussie bemoeilijken (Maier, Meyer, & Steinbereithner, 2016). Illustratief was bijvoorbeeld dat men in het tenderingdossier van de Vaart – dat lange tijd naar beveiligingsfirma G4S-Care leek te gaan – respectievelijk sprak over vermarkting,<sup>3</sup> privatisering<sup>4</sup> en commercialisering.<sup>5</sup> Voortbouwend op de structuur van figuur 2 lichten we in wat volgt de voornaamste vormen en effecten van hybridisering van middenveldorganisaties richting de markt toe.

**Figuur 2** – Hybridisering richting de markt. Een conceptueel overzicht.



### 3.1 Commercialisering

---

Commercialisering duidt op de ontwikkeling van verdienactiviteiten binnen een middenveldorganisatie.

---

Commercialisering duidt op de ontwikkeling van verdienactiviteiten binnen een middenveldorganisatie (Weisbrod, 1998b). In dit geval verkoopt een middenveldorganisatie een dienst of een product met de bedoeling een zekere financiële meerwaarde te genereren. Bijgevolg beschouwen we onkostenvergoedingen, kostendeekkende deelnameprijzen en lidgelden, die gericht zijn op break-even of het beperken van financieel verlies, niet als commerciële inkomsten. Ondanks dat de prijszetting gericht is op het creëren van een zekere winstmarge onderscheidt ze zich van winstmaximalisatie omdat middenveldorganisaties oog hebben voor het bereiken van bepaalde doelgroepen. Zo kunnen ze bijvoorbeeld, afhankelijk van de eindgebruiker, verschillende tarieven in rekening brengen (Steinberg & Weisbrod, 1998). Daarnaast is een middenveldorganisatie verplicht om eventuele winsten volledig te herinvesteren in haar werking, in tegenstelling tot bedrijven.

De Amerikaanse econoom Weisbrod (1998a) stelt dat de wenselijkheid van een commerciële activiteit bij een middenveldorganisatie afhankelijk is van hoe nauw de activiteit aansluit bij de sociale missie. Hij karakteriseert de non-profit organisatie als een *'multiproduct firm'*, die de capaciteit heeft om drie type goederen te produceren. Het eerste type omvat de activiteiten die naadloos aansluiten bij de missie, bijvoorbeeld het voorzien van sociale tewerkstelling en goedkope maaltijden voor maatschappelijk kwetsbare mensen in het geval van een sociaal restaurant.<sup>6</sup> Het gaat hier om de kernactiviteiten van een organisatie. Een tweede type staat iets verder van de sociale missie en heeft de capaciteit om inkomsten te genereren. Sociale restaurants zijn vaak toegankelijk voor het brede publiek, dat in tegenstelling tot de doelgroep, vaak geen reductietarief geniet (Ghys & Oosterlynck, 2015). Naast het bevorderen van de sociale mix in het sociale restaurant kan de eventuele winst geherinvesteerd worden in de werking van de organisatie. Een derde type heeft een zwakke tot geen link met de sociale missie en wordt louter ontwikkeld om inkomsten te verwerven. Zo zien we in het geval van sociale restaurants een opkomende trend van levering van warme maaltijden aan huis, vaak in samenwerking met professionele cateraars. Deze dienstverlening is in de eerste plaats gericht op mensen die niet de mogelijkheid hebben om zelf een warme maaltijd te bereiden, bijvoorbeeld door ziekte. Echter, indien middenklasse burgers ook van deze dienst gebruik zouden maken, dan is dit een voorbeeld van het derde type goed in het model van Weisbrod. Immers, in dit geval heeft de activiteit op zich geen link met de sociale missie, maar de extra inkomsten kunnen de basiswerking van het sociale restaurant wel ondersteunen.

---

Onderzoek naar de effecten van commercialisering op de werking van een middenveldorganisatie spitst zich toe op de inherente spanning tussen economische en sociale doelstellingen.

---

Onderzoek naar de effecten van commercialisering op de werking van een middenveldorganisatie spitst zich toe op de inherente spanning tussen economische en sociale doelstellingen. Zo stelt Weisbrod dat zowel het tweede als derde type – in ons voorbeeld van de sociale restaurants de dienstverlening gericht op middenklasse burgers – kan leiden tot missiedrift. Missiedrift betekent dat de activiteiten niet meer in lijn liggen met de doelstellingen van de non-profit of anders gesteld: de organisatie doet niet langer datgene wat ze beoogt te doen. Warshawsky (2010) beschrijft dit proces treffend voor twee voedselbanken in Chicago. In Amerika zamelen voedselbanken op grote schaal levensmiddelen in, die ze opslaan en herverdelen over lokale, aangesloten voedselbedelingen. Echter, onder druk van toenemende concurrentie en dalende overheidssubsidies besloten voedselbanken een gebruikersvergoeding te vragen aan de lokale bedelingen. Waar vroeger sterk werd ingezet op het uitbouwen en onderhouden van een stabiele relatie tussen voedselbank en voedselbedeling fungeerde nu in

toenemende mate het vermogen van de voedselbedeling om de vergoeding te betalen als leidraad voor de samenwerking. Daarnaast gaven de voedselbanken aan dat ze zich – om de lopende overheidscontracten te behouden – steeds meer gingen focussen op een efficiënte dienstverlening, namelijk het verlichten van de materiële hongersnood. Binnen deze aanpak was er steeds minder en minder ruimte voor de politisering van armoede. Deze koerswijziging leidde tot veel kritiek op de onderzochte voedselbanken. In plaats van op te komen voor de sociale grondrechten van mensen in armoede door de maatschappelijke aandacht hierop te vestigen – een belangrijk onderdeel van hun missie – waren ze in de eerste plaats gefocust op organisatorische overleving.

Om het risico op legitimiteitsverlies bij het brede publiek te beperken, argumenteert Weisbrod dat middenveldorganisaties de neiging hebben om hun missiestatement bewust breed en vaag te formuleren. Op deze manier behoudt een organisatie voldoende speelruimte om commerciële activiteiten te ontwikkelen zonder openlijk de missie af te vallen. Echter, de idee dat een vage missie een meerwaarde vormt voor de organisatie wordt door ander onderzoek tegengesproken (bv. McDonald, 2007). Als je niet weet wat je doet, wat doe je dan? Daarnaast kan men argumenteren dat afhankelijkheid van enkele grote donors ook kan leiden tot missiedrift als de belangen van de middenveldorganisatie en donors niet overeenkomen (Jones, 2007).

Voorts stellen sommige onderzoekers dat commercialisering middenveldorganisaties minder aantrekkelijk maakt voor potentiële geldschietters. Het verwerven van werkmiddelen uit de markt kan de overheid of individuele donor het idee geven dat hun steun niet essentieel is omdat de organisatie op eigen benen lijkt te kunnen staan. Deze redenering is onderwerp van een kip-of-ei discussie in de literatuur. Leidt een daling van subsidies en/of giften tot de ontwikkeling van commerciële activiteiten of leidt de ontwikkeling van commerciële activiteiten tot een daling van subsidies en/of giften? De meningen zijn verdeeld. Zo onderschrijven Smith, Cronley en Barr (2012) beide stellingen, namelijk het ontwikkelen van commerciële activiteiten wordt gestimuleerd door dalende donaties, wat leidt tot een verdere daling in de waarschijnlijkheid dat mensen zullen doneren. Dit klinkt paradoxaal: om te compenseren voor dalende inkomsten wordt de toekomstige donorbasis vernauwd. Kijken we naar de Vlaamse context, dan zien we dat de Barometer van de Verenigingen, uitgevoerd door de Koning Boudewijnstichting, al enkele jaren aangeeft dat de Belgische middenveldverenigingen steeds meer kijken naar private financieringsbronnen door aanhoudende overheidsbesparingen,<sup>7</sup> al lijkt de situatie stilaan te stabiliseren.<sup>8</sup> Andere onderzoekers overstijgen de tegenstelling tussen donaties en commerciële inkomsten door te wijzen op factoren zoals de organisatorische omgeving en het regelgevende kader als belangrijke variabelen voor het genereren van inkomsten uit de markt. Immers, bij het ontwikkelen van commerciële activiteiten maakt een middenveldorganisatie de stap van quasi-markt naar markt op het vlak van inkomsten, zodat ze kwetsbaar zijn voor concurrentie van commerciële bedrijven die een vergelijkbaar product aanbieden (Cooney, 2006). Samenvattend kunnen we stellen dat het succes van commercialisering bij een



middenveldorganisatie afhankelijk is van de mate waarin een middenveldorganisatie kan vasthouden aan haar sociale missie en de stabiliteit van het marktsegment waar ze zich op begeeft.

### 3.2 Managerialisme

Naast het opzetten van commerciële activiteiten kan een middenveldorganisatie toenaderen tot de marktsfeer door meer bedrijfsmatig te gaan functioneren. Dit fenomeen benoemen we als managerialisme, namelijk het geloof dat een organisatie ideaaltypisch functioneert als een onderneming wil ze goede prestaties neerzetten (Meyer, Buber, & Aghamanoukjan, 2013). Dit geloof kan zich zowel op een intern als extern niveau manifesteren. Intern zal men er naar streven om de organisatorische processen zoveel mogelijk te beheersen. We denken maar aan duidelijk afgebakende, meetbare doelstellingen en een sterke klemtoon op efficiënt en effectief werken. Waar efficiëntie uitgaat naar de relatie tussen geïnvesteerde middelen en resultaten, verwijst effectiviteit naar de mate waarin een organisatie erin slaagt haar doelstellingen te halen. Op een extern niveau leidt managerialisme tot een economische kijk op de organisatorische omgeving en relaties. Een organisatie zal de buitenwereld percipiëren als een markt bestaande uit concurrenten, partners, investeerders en consumenten. Dit maakt dat de werking voortgedreven wordt door een constant gevoel van urgentie. Men moet proactief en innovatief inspelen op de (fluctuerende) vraag van de consument om concullega's voor te blijven. In dezelfde adem wordt een donatie benaderd als een investering die moet resulteren in een aantoonbare meerwaarde.

---

Managerialisme is het geloof dat een organisatie ideaaltypisch functioneert als een onderneming wil ze goede prestaties neerzetten.

---

Echter, het ontbreekt in de non-profit literatuur aan kwalitatief onderzoek dat dit geloof in bedrijfsmatig functioneren koppelt aan tastbare praktijken in het werkveld (Hvenmark, 2013). In dit kader pleit Hvenmark (2015) voor een duidelijk onderscheid tussen managerialisme en management. Waar het eerste duidt op een overtuiging, duidt het laatste op het gebruik van managementtechnieken. Immers, iedere organisatie – en dus ook een non-profit – zal tot op zekere hoogte aan projectmanagement, budget beheer, HR-management enzovoort doen. Veel studies die dieper ingaan op het meer bedrijfsmatig functioneren van middenveldorganisaties kaderen deze tenslotte als een druk die extern opgelegd wordt (bv. door dalende subsidies, verandering van overheidsbeleid) en beschrijven hoe een marktlogica steeds meer de werking van een middenveldorganisatie domineert, wat leidt tot negatieve effecten op de werking van de organisatie in kwestie (bv. Baines, Cunningham, & Fraser, 2011; Kreutzer &

Jäger, 2011). Echter, leidt deze negatieve invulling van het begrip managerialisme – een marktlogica die de sociale waarden overheerst (bv. Maier & Meyer, 2009, p. 5) – niet inherent tot het vaststellen van negatieve effecten? Eerder dan te spreken over dominantie, denken Suykens, Verschuere en De Rynck (2017) dat managerialisme te captureren is door te kijken in welke mate managementpraktijken zoals bijvoorbeeld benchmarking, strategisch management en prestatiemetingen voorkomen én actief gebruikt worden binnen een middenveldorganisatie. Met andere woorden, managerialisme kan worden geoperationaliseerd als de *intensiteit* waarmee managementprincipes binnen een non-profit toegepast worden. Ondanks dat de implementatie van managementpraktijken verschilt van organisatie tot organisatie, delen ze een gemeenschappelijk doel: het tastbaar maken van tussentijdse prestaties met het doel ze te beheersen en te verbeteren. Deze alternatieve conceptualisering laat toe om, naast negatieve effecten, mogelijke positieve effecten van een uitgebouwde managementcultuur binnen een middenveldorganisatie te identificeren. Een goede testcase voor deze oefening zijn de maatwerkbedrijven in Vlaanderen, waar managementpraktijken zoals audits, key performance indicators (KPI's), benchmarking, impactanalyse enzovoort sterk ingeburgerde praktijken zijn.

---

Het bestuur van een middenveldorganisatie kan meer bedrijfsmatig gaan functioneren door overwegend mensen uit de bedrijfswereld als bestuurders aan te trekken.

---

Naast het in beeld brengen van de intensiteit waarmee managementpraktijken toegepast worden op de non-profit werkvloer, kan ook de samenstelling van het bestuur en de houding ten opzichte van verschillende stakeholders (bv. eindgebruiker, donor) een indicatie geven of een middenveldorganisatie hybridiseert richting de markt. Ten eerste kan het bestuur van een middenveldorganisatie meer bedrijfsmatig gaan functioneren door overwegend mensen uit de bedrijfswereld als bestuurders aan te trekken (Vidovich & Currie, 2012), wat Alexander en Weiner (1998) als 'corporatisering' benoemen. Deze dynamiek leeft ook in Vlaanderen. Zo koppelt Socres, een initiatief dat ontstond tijdens een opleiding aan de Vlerick business school, actief kaderleden uit de bedrijfswereld aan middenveldorganisaties met het oog op het opnemen van bestuurlijke taken.<sup>9</sup> McDermont (2007) toont aan dat corporatisering kan leiden tot minder inspraak. De overgang van sociale huisvesting van publieke naar private handen in Groot-Brittannië leidde tot een toetreding van professionals in bestuursorganen die voorheen gedomineerd werden door vrijwilligers en huurders van de sociale woningen. Tijdens vergaderingen werd ieder bestuurslid erkend als expert binnen zijn deeldomein. Zo werden de huurders aangemoedigd om te spreken over de gebreken binnen de woningen, maar moesten ze de oplossingen overlaten aan de bestuursleden met een financiële en juridische expertise. Kortom, door het bestuurlijk overleg te rationaliseren werd de huurdersstern ingeperkt tot bepaalde, welomlijnde thema's.

Een tweede sub-dynamiek waarin managerialisme tot uiting kan komen is de houding van de organisatie ten opzichte van externe belanghebbenden, en meer bepaald ten opzichte van de eindgebruikers en donors. Het begrip consumentisme verwijst naar de vermarkte relatie tussen middenveldorganisatie en eindgebruiker; de cliënt wordt klant (cf. supra). Ondanks dat consumentisme de capaciteit heeft om de dienstverlening beter af te stemmen op de noden van de eindgebruiker wordt het ook geassocieerd met afroming of cherry-picking praktijken. In een sterk uitgebouwde managementcultuur zal een organisatie geneigd zijn om te focussen op de cliënt die het gemakkelijkst vooruit te helpen is. Onderzoek naar een Canadese non-profit die interpersoonlijke ondersteuning aanbood, vormt een treffende illustratie (Dart, 2004). Om het probleem van de aanslepende wachtlijsten te doorbreken zonder extra personeel aan te werven besloot de directie om de lengte van de therapie sessies in te perken. In plaats van te focussen op de hulpvraag in haar volledige omvang spitsten ze zich voortaan toe op de deelproblematieken die relatief gemakkelijk te verlichten waren zodat mensen met een complexere hulpvraag de facto niet langer bereikt werden.

---

Ondanks dat consumentisme de capaciteit heeft om de dienstverlening beter af te stemmen op de noden van de eindgebruiker wordt het ook geassocieerd met afroming of cherry-picking praktijken. In een sterk uitgebouwde managementcultuur zal een organisatie geneigd zijn om te focussen op de cliënt die het gemakkelijkst vooruit te helpen is.

---

In lijn met consumentisme kan ook de relatie tussen donor en middenveldorganisatie vermarkten. De donor geeft niet langer uit liefdadigheid maar verwacht net zoals bij andere investeringen een zekere sociale return on investment, wat organisaties aanzet om hun sociale impact te becijferen (Arvidson & Lyon, 2014; Walk, Greenspan, Crossley, & Handy, 2015). Deze dynamiek wordt voor de Belgische context bevestigd in het Barometerrapport van de Verenigingen uitgekomen in 2016 (slide 23), waarin de bevraagde organisaties aangeven dat ze – om private partners aan te trekken – de druk voelen om hun sociale impact te meten, te professionaliseren en managementpraktijken uit de marktsfeer over te nemen. Een tweejarig actieonderzoek van de Sociale Innovatiefabriek kwam voor een stuk tegemoet aan de groeiende vraag bij Vlaamse middenveldorganisaties hoe ze op een correcte en haalbare manier hun sociale impact in kaart konden brengen.<sup>10</sup> Voorts wordt de vermarkte blik op fondsenwerving versterkt door de opkomst van ‘venture philanthropy’. Deze stroming binnen de filantropie koppelt investeringsprincipes aan liefdadigheid door naast financiering ook expliciet zakelijke kennis bij te dragen aan een non-profit organisatie. Zo verkreeg de Antwerpse kringwinkel van het Venture Philanthropy Fund, dat gelieerd is aan de Koning Boudewijn Stichting, een subsidie voor de implementatie van de basisprincipes van lean en agility management op de werkvloer (Chalmet, 2013). Lean management wil

organisatorische efficiëntie verbeteren door onnodige stappen in het productieproces te elimineren. Dit vertaalde zich bij de kringwinkel in een lopende band en sorteerprocessen die erop gericht waren om zo snel mogelijk herverkoopbare goederen te scheiden van niet-verkoopbare goederen. Agility management richt zich op het verhogen van de responscapaciteit – gevoelig zijn voor en snel reageren op de noden van de eindgebruiker – van een organisatie. Zo verloopt de herverdeling van de bruikbare tweedehandsgoederen over de verschillende filialen van kringwinkel Antwerpen sinds enkele jaren op een vraaggerichte manier, namelijk welke goederen moeten in welk filiaal aangevuld worden.

Naast financiering vanuit de bedrijfswereld kunnen non-profit organisaties ook actief samenwerken met bedrijven. De literatuur duidt in deze op de opkomst van ‘cause-related’ marketing (Eikenberry, 2013). In dit geval verbindt een bedrijf er zich toe om een goed doel – een non-profit organisatie – te ondersteunen door een deel van de opbrengst uit de verkoop van commerciële goederen te schenken. Zo schenkt koffieproducent Douwe Egberts al jaren in de maanden november en december twee kopjes koffie aan voedselbedelingen bij de aankoop van een pak koffie in de winkel onder de noemer ‘koffie voor iedereen’.<sup>11</sup> Samenvattend, bedrijven gaan steeds strategischer om met filantropie door middenveldorganisaties te steunen die in het verlengde van de eigen cultuur en werking liggen.

### 3.3 Sociale onderneming

Het debat rond de vraag ‘wat is een sociale onderneming’ woedt volop in academische kringen. We onderscheiden twee stromingen (Defourny & Nyssens, 2010). Een eerste benadering legt de klemtoon op het gebruik van commerciële activiteiten om minstens 50% van de organisatorische middelen te verwerven. Anders gesteld, deze benadering benadrukt het belang van de commerciële activiteit(en) van de organisatie. Een goed voorbeeld vormt MicroStart. Deze middenveldorganisatie verstrekt microkredieten aan maatschappelijk kwetsbare mensen die willen ondernemen maar niet in aanmerking komen bij een bank voor een lening. Naast het verstrekken van een bescheiden startkapitaal bieden ze verdere ondersteuning in de vorm van opleiding en coaching sessies. Echter, het verstrekken van microkredieten vormt de kernactiviteit van de organisatie; zonder leningen kan het haar sociale missie niet verwezenlijken. Hetzelfde geldt voor kringwinkels, maatwerkbedrijven en sociale kruideniers; zonder het winkelgedeelte slagen deze non-profits er niet in hun doelstellingen te bereiken.

In tegenstelling tot de eerste benadering, die vanuit een organisatorisch perspectief kijkt naar sociaal ondernemerschap, beschouwd de tweede benadering sociaal ondernemen als een houding. Bijgevolg heeft deze stroming veel aandacht voor de figuur van de sociale ondernemer, die geconceptualiseerd wordt als iemand die maatschappelijke verandering nastreeft door op een innovatieve manier marktmechanismen aan te wen-

den om sociale doelstellingen te verwezenlijken. Deze bredere afbakening, die ook oog heeft voor ondernemers die hybridiseren richting het middenveld – we denken maar aan bedrijven die inzetten op maatschappelijk verantwoord ondernemen of inclusief ondernemen (Serneels, Colruyt, Moyersoën, Huysentruyt, & Michiels, 2016) – wordt onder andere gehandhaafd door de Sociale Innovatiefabriek. Complementaire munten zoals het Torekesproject in de Gentse Rabotwijk vormen een voorbeeld dat past binnen deze conceptualisering.

---

De laatste jaren is de aandacht voor 'maatschappelijk of sociaal ondernemen' sterk toegenomen. Sociale ondernemingen lijken het beste van twee werelden te combineren, namelijk de efficiëntie van bedrijven gekoppeld aan de sociale waarden van het middenveld.

---

De laatste jaren is de aandacht voor 'maatschappelijk of sociaal ondernemen' sterk toegenomen. Sociale ondernemingen lijken het beste van twee werelden te combineren, namelijk de efficiëntie van bedrijven gekoppeld aan de sociale waarden van het middenveld. Recent onderzoek van Andersson en Self (2015) geeft aan dat enkel en alleen het etiket 'sociale onderneming' de legitimiteit van een organisatie bij het brede publiek kan versterken. Op basis van een experiment bij Amerikaanse studenten bleek dat de termen 'sociaal ondernemerschap' en 'sociaal ondernemen' als meer legitiem gepercipieerd werden dan non-profit varianten en de waarschijnlijkheid tot doneren vergrootte. Dit doet de vraag rijzen in welke mate organisaties zich profileren als sociale onderneming als een vorm van branding. Echter, Grohs, Schneiders en Heinze (2013) ontcrachten deels deze perceptie door vast te stellen dat in Duitsland sociale innovatie primair voortkomt uit middenveldorganisaties en slechts in mindere mate uit sociale ondernemingen. In dezelfde lijn toont Child (2015) aan dat sociale ondernemingen vaak afhankelijk zijn van de steun van middenveldorganisaties om hun doelstellingen te realiseren.

Net zoals bij het ontwikkelen van commerciële activiteiten geeft onderzoek aan dat het streven naar zowel sociale als economische meerwaarde kan resulteren in spanningsvelden. Een casestudy van een Vlaamse sociale kruidenier identificeerde drie strategieën bij de professionele medewerkers om met deze spanning om te gaan (Hustinx & De Waele, 2015). Ten eerste maakten de betaalde werknemers een verdoken opdeling tussen sterke en zwakke doelgroepmedewerkers (cliënten die in het kader van hun hulpverleningstraject meewerken in de winkel). Telkenmale kregen dezelfde individuen die als meer bekwaam gezien werden door de betaalde medewerkers de verantwoordelijkheid over de kruidenier. Ongelijke participatie resulteerde in ongelijke leeransen. Deze bevinding staft dat een economische productielogica – in dit geval: het runnen van een winkel – afoming in de hand werkt. Ten tweede hadden de betaalde medewerkers de neiging om over te nemen in plaats van te ondersteunen tijdens moeilijke

momenten in de winkel – bijvoorbeeld bij een conflict met een klant. Doelgroepmedewerkers kregen het soms moeilijk om de situatie vakkundig aan te pakken, waarop de professional overnam. Ten derde was er sprake van pragmatische exclusie. Na het aannemen van twee mensen die langdurig werkloos waren – de doelgroep bij uitstek van de sociale kruidenier in kwestie – werd door de professionals beslist dat enkele mensen in armoede, actief als vrijwilliger, niet meer nodig waren voor een efficiënte uitbating van de winkel. Zij werden bedankt voor bewezen diensten. Deze drie illustraties gaven aan dat de marktlogica primeerde over de sociale, participatieve logica. Anders gesteld, het efficiënt uitbaten van de sociale kruidenier kreeg soms voorrang op het individuele empowerment van de doelgroepmedewerkers. Echter, de professionals, zich bewust van deze spanning, gaven aan dat in de periode van het onderzoek de armoedecijfers toenamen. Bijgevolg moesten ze binnen dezelfde openingsuren meer mensen bedienen, wat de nood voor een efficiënte samenwerking versterkte.

---

De lastige verhouding tussen een sociale en economische logica is inherent aanwezig in sociale ondernemingen die gericht zijn op arbeidsintegratie van maatschappelijke kwetsbare mensen.

---

De lastige verhouding tussen een sociale en economische logica is inherent aanwezig in sociale ondernemingen die gericht zijn op arbeidsintegratie van maatschappelijke kwetsbare mensen (Aiken & Bode, 2009; Garrow & Hasenfeld, 2012). Bekijkt de organisatie doelgroepmedewerkers eerder als een productiegegeven (economisch) of als persoon met sociale noden (sociaal)? Een interessante case voor verder onderzoek vormen in dit opzicht de sociale werkplaatsen in Vlaanderen, die vanaf 2019 – wanneer het nieuwe maatwerkdecreet in werking treedt – ieder jaar een bepaald percentage van hun doelgroepmedewerkers moeten laten uitstromen naar de reguliere arbeidsmarkt. Een mogelijke hypothese is dat deze maatregel afromingspraktijken in de hand werkt; organisaties worden gestimuleerd om ‘sterkere’ doelgroepmedewerkers te ondersteunen om zo de opgelegde doorstroomcijfers te verwezenlijken.

#### 4. Besluit

Vermarkting van het middenveld is een complex, gelaagd debat dat vanuit verschillende invalshoeken benaderd kan worden. Een beleidsmatige invulling van dit concept duidt op de opkomst van competitieve tendering en resultaatsverbintenissen als leidraad voor de relatie tussen overheid en middenveld. Deze bijdrage benaderde vermarkting vanuit een organisatorisch perspectief, namelijk middenveldorganisaties die zich meer bedrijfsmatig gaan organiseren en gedragen, wat we benoemen als hybridisering rich-

ting de markt. Op basis van de internationale onderzoeksliteratuur over de voornaamste vormen en effecten van hybridisering van non-profits richting de markt kunnen we drie conclusies formuleren.

Allereerst moeten we opletten voor een algemeen gebruik van het begrip 'markt'. Zowel bedrijven als middenveldorganisaties zijn actief op een 'markt'. Enerzijds verhandelen bedrijven private goederen op markten met het oog op winstmaximalisatie. Anderzijds zijn middenveldorganisaties actief op een quasi-markt gericht op het verstrekken van publieke dienstverlening die vertrekt vanuit de maatschappelijke noden en behoeften. Bijgevolg, als we spreken over vermarkting van middenveldorganisaties, dan doelen we op beweging van quasi-markt naar markt.

Ten tweede hybridisering richting de markt is een vlag die vele ladingen dekt. Het ontwikkelen van commerciële activiteiten, het intensief gebruik van managementprincipes, het bewust aantrekken van bedrijfsmatige expertise door mensen uit de bedrijfs wereld aan te trekken als bestuurder of samenwerkingen op te zetten met ondernemingen enzovoort zijn allemaal dynamieken die kunnen wijzen op een toenadering tot de marktsfeer.

Ten derde stellen we vast dat de internationale literatuur in het algemeen kritisch is over de effecten van deze tendens. Onderzoekers waarschuwen in het bijzonder voor missiedrift, afoming, afhankelijkheid van fluctuerende marktcycli en organisatorische spanningen. Echter, een tweetal kanttekeningen zijn hier op hun plaats. Een aanzienlijk deel van het onderzoek is conceptueel van aard; het bouwt voort op algemene en theoretische inzichten zonder nieuw empirisch materiaal aan te leveren. Voorts handelt het merendeel van het onderzoek inzake hybridisering van non-profits richting de markt over de Angelsaksische wereld. Echter, waar het Vlaamse middenveld nauw verweven is met de overheid karakteriseert de historische positie van het middenveld in Angelsaksische landen zich eerder door een ongebondenheid ten opzichte van de overheid (Salamon & Anheier, 1998). Samenvattend kunnen we stellen dat er nood is aan meer empirisch onderzoek over de gevolgen van hybridisering richting de markt op de interne structuur, beheer en werking van middenveldorganisaties in de Europese – en specifiek Vlaamse – context.

## NOTEN

1. Dit hoofdstuk is deels gebaseerd op de ongepubliceerde paper: Suykens, B., Verschuere, B., & De Rynck, F., *De non-profit sector, booming business? Hybridisering van middenveldorganisaties richting de markt: een begrippenkader*. Spotlightpaper I, CSI Flanders. Contact: ben.suykens@ugent.be.
2. In deze bijdrage worden de begrippen 'middenveld', 'middenveldorganisatie', 'non-profit' en 'non-profit organisatie' als synoniemen gebruikt. Voor een fijnmazigere conceptualisering van deze begrippen, zie Anheier (2005, pp. 37-62).
3. <http://sociaal.net/opinie/tendering-bedeigt-kwaliteit-van-sociaal-werk/>
4. <https://atv.be/programmas/wakker-op-zondag-wakker-op-zondag-25-september-2016-34703>
5. <https://atv.be/nieuws/video-studenten-protesteren-tegen-commercialisering-sociale-sector-36134>

6. Ondanks dat sociale restaurants geen homogeen organisatietype zijn, toonde surveyonderzoek van Ghys & Oosterlynck (2015) aan dat bijna 90% van de sociale restaurants in Vlaanderen (n=39) in sociale tewerkstelling voorziet en toegankelijk is voor het brede publiek.
7. <https://www.kbs-frb.be/nl/Newsroom/Press-releases/2016/20160115ND>
8. <http://www.deverenigdeverenigingen.be/nieuws/203-resultaten-kbs-barometer-van-de-verenigingen-2016>
9. <http://www.socres.be/projecten/>
10. <http://www.socialeinnovatiefabriek.be/nl/nieuws/meten-is-alles-over-je-maatschappelijke-impact-weten#sthash.oppYuCo.l44X8uxo.dpbs>
11. <http://cafepourtous.be/nl-BE/end>





## Handvatten voor de ontwikkeling en evaluatie van lokaal sociaal beleid: het CAIMeR-model

*Didier Boost, Pieter Cools en Peter Raeymaeckers*

### 1. Inleiding

In het inleidende hoofdstuk van dit Jaarboek werd benadrukt dat het armoedebeleid zich vandaag over verschillende beleidsniveaus uitstrekt en door verschillende actoren op het terrein wordt waargemaakt. De afgelopen decennia worden er echter steeds meer verantwoordelijkheden gelegd bij lokale overheden en actoren op het lokale niveau. Binnen de context van armoedebestrijding wordt deze decentralisatiebeweging veelal gemotiveerd op basis van een aantal vooronderstellingen (Asante & Aye, 2008). De argumentatie luidt dat een neerwaartse overdracht van bevoegdheden zorgt dat: (1) de stem van mensen in armoede beter wordt gehoord, (2) de toegang tot publieke dienst- en hulpverlening wordt verhoogd en (3) de effectiviteit van het armoedebeleid wordt verbeterd (Jütting, Corsi, & Stockmayer, 2005). In deze bijdrage gaan we dieper in op dit laatste onderwerp, effectiviteit, als actuele, maar tegelijk ook omstreden kwestie binnen de context van het sociaal beleid. De praktijken die worden ontwikkeld en uitgevoerd binnen de context van het sociaal beleid worden immers in toenemende mate tegen het licht gehouden van de principes zuinigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Deze tendens heeft enerzijds tot gevolg dat sociaal werkers steeds minder vertrouwen, keuzevrijheid, autonomie, financiële middelen en handelingsruimte ter beschikking krijgen (Banks, 2011) en anderzijds dat ze steeds meer maatschappelijke verantwoording moeten afleggen over de resultaten van hun praktijken of interventies (Bergmark & Lundström, 2011; van der Tier, Hermans, & Potting, 2016). De aandacht voor resultaten en effectiviteit hoeft echter niet noodzakelijk problematisch te zijn. Binnen het lokaal sociaal beleid wordt het tenslotte cruciaal geacht om "het aanbod aan lokale sociale hulp- en dienstverlening maximaal af te stemmen op de lokale behoeften" (voorontwerp decreet LSB). Hierdoor is het essentieel om op frequente basis na te gaan of de praktijken – die zich situeren binnen de context van het lokaal sociaal beleid – een gedegen antwoord formuleren op de lokale noden, maar ook of de strijd tegen onderbescherming hiermee succesvol wordt aangegaan. Het effectiviteitsvraagstuk kan op verschillende manieren en vanuit verschillende perspectieven worden benaderd. In deze bijdrage argumenteren we dat een enge invulling van het effectiviteitsvraagstuk

als 'wat werkt?' en het vasthouden aan 'harde' output indicatoren ontoereikend zijn om de meerwaarde, werkingskracht en expertise van het lokaal sociaal beleid adequaat te capteren en te onderbouwen.

Om een ruimere visie op effectiviteit en evaluatie te construeren, starten we in dit hoofdstuk met een korte verkenning van de discussie rond evidence-based practice. Vervolgens introduceren we het kritisch realisme als alternatief paradigma om het effectiviteitsvraagstuk te benaderen. We zetten deze zienswijze hierbij af tegen een strikt positivistische<sup>1</sup> invulling, welke evaluatie veelal reduceert tot 'wat werkt?' en het in kaart brengen van meetbare resultaten. We kaderen kritisch realistische evaluatiemethoden hierbij als manier om het effectiviteitsvraagstuk te verruimen van 'wat werkt?' naar 'wat werkt, voor wie, waarom en onder welke omstandigheden?'. Om de eigenlijke betekenis en meerwaarde hiervan naar de praktijk te vertalen, behandelen we tenslotte het CAIMeR-model van Blom en Morén (2009). We herdenken en herwerken het CAIMeR-model hierbij expliciet in functie van de ontwikkeling en evaluatie van lokaal sociaal beleid. Met deze toepassing in het achterhoofd formuleren we steeds een aantal reflectieve vragen die lokale besturen en lokale actoren kunnen ondersteunen bij dit proces. Op deze manier reiken we handvatten aan om aan ambitieus lokaal sociaal beleid te ontwikkelen dat gericht is op het realiseren van een menswaardig bestaan voor elke burger. Het is cruciaal om hierbij te benadrukken dat de focus van dit hoofdstuk ligt op sociaal werk praktijken die ontstaan binnen het lokaal sociaal beleid en als expliciete doelstelling hebben om onderbescherming tegen te gaan en grondrechten te realiseren. We zijn ons er echter van bewust dat er ook andere praktijken ontwikkeld kunnen worden binnen het lokaal sociaal beleid, zoals projecten met etnisch culturele verenigingen, burgerinitiatieven en vrijwilligerswerkings. Ook hier zou het CAIMeR model een belangrijke meerwaarde kunnen betekenen. De reflectie die we in dit hoofdstuk weergeven, alsook de richtinggevende vragen die we formuleren, bieden daarom mogelijk ook inspiratie om andere praktijken te analyseren.

## 2. Evidence-based practice: méér dan 'wat werkt?'

De afgelopen decennia wordt het sociaal werk in toenemende mate uitgedaagd om de effectiviteit en meerwaarde van sociale interventies aan te tonen in meetbare resultaten (Blom, 2009). De vraag naar een dergelijke onderbouwing van de praktijk heeft zich doorheen de jaren gereflecteerd in een professionaliseringsdiscours, waarvan de evolutie richting evidence-based practice [EBP] een inherent onderdeel uitmaakt (Gambrill, 2006; Gilgun, 2005). De intrede van EBP werd hierbij gezien als een manier om de kennisbasis van het sociaal werk te verruimen met betrekking tot zowel de praktijkinhoud als de concrete resultaten daarvan (Morén & Blom, 2003). Het implementeren en bewerkstelligen van EBP stelt echter een aantal belangrijke vereisten aan de praktijk van

het sociaal werk en het sociaal werk onderzoek. Cournoyer en Powers (2002) spreken van twee richtinggevend principes, welke meteen ook de betekenis van het paradigma weergeven:

“Evidence-based sociaal werk vereist dat professionele afwegingen en praktijken worden gestuurd door twee verschillende, maar onderling afhankelijke principes. Ten eerste, waar mogelijk moet de praktijk gefundeerd zijn op eerdere bevindingen die empirisch aantonen dat bepaalde acties met specifieke typen cliënten en systemen waarschijnlijk leiden tot voorspelbare, positieve en effectieve resultaten. Ten tweede, zou elke soort interventie, op termijn, afzonderlijk geëvalueerd moeten worden om vast te stellen in welke mate de voorspelde resultaten zijn gerealiseerd als een direct gevolg van de acties van sociaal werkers.” (eigen vertaling van Cournoyer & Powers, 2002, p. 799).

Hieruit blijkt dat evidence-based practice veronderstelt dat wetenschappelijke kennis – die de effectiviteit, efficiëntie en doeltreffendheid van bepaalde interventies aantoon – doorslaggevend wordt geacht bij het vormgeven van de sociaal werk praktijk. Binnen het EBP-paradigma wordt echter niet uitsluitend aandacht besteed aan de praktijkimplementatie van wetenschappelijke inzichten. Het tweede principe dat hierboven wordt benoemd, onderstreept immers het belang van praktijkevaluatie en kennisopbouw rond de doeltreffendheid van sociaal werk interventies. Hoewel hiermee een belangrijke opdracht wordt weggelegd voor wetenschappelijk onderzoek, kunnen wetenschap en praktijk zich op verschillende manieren tot elkaar verhouden. Hermans (2014) maakt hierbij een onderscheid tussen een ‘enge’ en ‘ruime’ invulling van EBP. Een enge invulling vertrekt vanuit een strikt positivistische wetenschapsopvatting waarbij de nadruk ligt op gerandomiseerd onderzoek (RCT-designs), systematische reviews, meta-analyses en het streven naar voorspelbaarheid en veralgemeenbaarheid. Wetenschappelijke inzichten worden vanuit dit perspectief dus op een hogere rangorde geplaatst dan andere vormen van kennis, zoals bijvoorbeeld praktijk- en ervaringskennis (Mullen, Shlonsky, Bledsoe, & Bellamy, 2005). Dit impliceert meteen ook een hiërarchische verhouding tussen praktijk en onderzoek, waarbij het sociaal werk verwacht wordt om de positivistische wetenschappelijke inzichten over ‘wat werkt’ rechtlijnig toe te passen om zo de efficiëntie van de sociaal werk praktijk te verhogen (Blom, Nygren, Nyman, & Scheid, 2007). Door dit streven naar vaste, contextvrije richtlijnen en voorspelbare uitkomsten, vindt de enge invulling van EBP heel wat weerklank bij beleidsmakers, managers en opdrachtgevers, omdat dit helpt om de praktijk te standaardiseren in effectief en efficiënt veronderstelde protocollen (Hermans, 2005).

Aanhangers van een breder perspectief op evidence-based practice bekritisieren de mechanistische en instrumentalistische kijk op de werkelijkheid en de sterk empiristische invulling van kennis in de enge benadering (Webb, 2001). Ze argumenteren dat de eigenheid, complexiteit en meerwaarde van het sociaal werk zich niet (volledig) laat capteren in afgelijnde handelingsprotocollen of procedures. Een strikt positivistische benadering van het effectiviteitsvraagstuk is dan ook ontoereikend. Men benadrukt bovendien dat

niet elke interventie voor elke doelgroep of binnen elke setting werkt (Westhorp, 2014). Het enge perspectief op EBP houdt geen rekening met de vaak zeer specifieke context-factoren die de uitkomsten van interventies beïnvloeden. De ruime invulling van evidence-based practice wil daarom niet uitsluitend in kaart brengen ‘wat werkt?’, maar veel eerder onderzoeken hoe en waarom bepaalde interventies tot bepaalde resultaten leiden binnen een bepaalde context (Blom, 2009; Pawson, 2013). Deze zienswijze kent zijn oorsprong in het paradigma van het kritisch realisme.

### 3. Kritisch realisme

Elke traditie van evaluatieonderzoek berust, al dan niet bewust, op dieperliggende assumpties over de werkelijkheid (Westhorp, 2014). Het is bijgevolg cruciaal om kort stil te staan bij het kritisch realisme als wetenschapsfilosofisch paradigma, aangezien dit de basis legt voor de vorm van evaluatieonderzoek en de kijk op evidence-based practice die we in dit hoofdstuk bepleiten. Het kritisch realisme richt zich in grote lijnen op het beantwoorden van twee centrale vragen met betrekking tot de werkelijkheid, namelijk het ontologische vraagstuk ‘*hoe ziet de werkelijkheid eruit?*’ en het epistemologische vraagstuk ‘*hoe kunnen we de werkelijkheid begrijpen?*’.

#### 3.1 Hoe ziet de werkelijkheid eruit?

Met betrekking tot de vraag ‘*hoe ziet de wereld eruit?*’ ziet het kritisch realisme de werkelijkheid als een meerledig gegeven (Bhaskar, 1978). Er wordt hierbij een onderscheid gemaakt tussen drie werkelijkheidslagen, namelijk: ‘the empirical’, ‘the actual’ en ‘the real’. ‘The empirical’, de buitenste en meteen observeerbare laag heeft betrekking tot de wereld zoals deze beleefd, geobserveerd, begrepen en sociaal geconstrueerd wordt door mensen. ‘The actual’ daarentegen slaat op de wereld zoals deze is, onafhankelijk van de eigenlijke interpretatie en ervaring van mensen. Hiermee wordt bedoeld dat hoe de wereld is, niet noodzakelijk hetzelfde is dan hetgeen rechtstreeks of onrechtstreeks geobserveerd wordt door mensen (Blom & Morén, 2009). De laatste en diepste werkelijkheidslaag, ‘the real’ is niet volledig observeerbaar. ‘The real’ omvat naast het bovenstaande immers eveneens een onderliggende dimensie van zogenaamde generatieve of causale mechanismen die gebeurtenissen veroorzaken en, dus, de wereld vormgeven zoals deze is, maar ook effecten hebben op hoe deze beleefd wordt. Op deze manier wil het kritisch realisme interactie tussen individuen en sociale structuren in beeld brengen (Houston, 2010). Deze filosofische insteek is op het eerste zicht zodanig abstract en theoretisch dat de relatie met de evaluatie van lokaal sociaal beleid ver te zoeken lijkt. Toch is het cruciaal om de onderliggende gedachtegang van het kritisch realisme op deze manier te expliciteren, aangezien de werkelijkheidslaag ‘the real’ het

aanknopingspunt vormt om de eigenheid en meerwaarde van kritisch realistische evaluatiemethoden te duiden. Dit zal duidelijk worden in de volgende paragraaf, waar we het epistemologische vraagstuk *'hoe kunnen we de wereld begrijpen?'* behandelen.

### 3.2 Hoe kunnen we de werkelijkheid begrijpen?

De vraag *'hoe kunnen we de werkelijkheid begrijpen?'* is, zoals hierboven aangehaald, expliciet geënt op het niveau van 'the real'. Dat betekent dat mechanismen – welke gebeurtenissen veroorzaken en de wereld vormgeven zoals deze werkelijk is, maar ook zoals deze door mensen beleefd wordt – als uitgangspunt worden genomen binnen kritisch realistisch onderzoek. Gezien deze mechanismen zich volgens het paradigma in een open systeem bevinden – waarbij diverse mechanismen elkaar kunnen versterken, tegenwerken of compenseren – zijn er op het empirische niveau talloze oorzaak-gevolg relaties mogelijk naargelang de context of omstandigheden (Bhaskar, 1978, 1998). Het kritisch realisme streeft daarom niet naar veralgemening, maar eerder naar een diepgaand begrip van onderliggende en verklarende mechanismen. Vanuit de erkenning voor de veranderlijkheid en onvoorspelbaarheid van de sociale realiteit (Hacking, 1999), wordt alle kennis hierbij echter als voorlopig en feilbaar gezien. Het kritisch realisme streeft dus naar theorievorming die het rechtstreeks waarneembare overstijgt, maar vereist tegelijkertijd dat de geformuleerde theorieën continu tegen het licht gehouden worden van contesterende ervaringen, verklaringen en presumpties (Oliver, 2011).

Door de veralgemeenbaarheid en voorspellende waarde van onderzoek expliciet te problematiseren (Archer, Lawson, & Norrie, 2013; Bhaskar, 1978, 1998) en de nadruk eerder te leggen op het verklaren hoe en waarom bepaalde gebeurtenissen tot stand komen binnen een bepaalde context (Blom, 2009; Pawson, 2013), biedt het kritisch realisme waardevolle aanknopingspunten om de ruime invulling van evidence-based practice vorm te geven. Zoals later duidelijk zal worden, spelen verklarende mechanismen immers een belangrijke rol binnen de stroming van theoriegestuurde evaluatiemethoden en het CAIMeR-model van Blom en Morén (2009). Bovendien leent het kritisch realisme zich eveneens om de normatieve basis en opdracht van de sociaal werk professie (Kunemann, 2005; Payne, 2015) in beeld te brengen en te houden. Onderzoek vanuit het kritisch realisme is immers niet waardenvrij, maar gericht op verandering en emancipatie (Bhaskar, 1998). Dat betekent dat ongelijkheid, onderdrukking en sociale uitsluiting aangepakt dienen te worden door hun dieperliggende oorzaken, maar ook door de instituties die deze in stand houden, bloot te leggen en te contesteren (Houston, 2001; Oliver, 2011). Deze zienswijze komt sterk overeen met de maatschappelijke en structurele opdracht van het sociaal werk als professie, maar ook als academische discipline (IFSW, 2014). Bovendien maakt de focus van het lokaal sociaal beleid op de toegang tot sociale grondrechten dat de evaluatie van de praktijken – welke dit uitgangspunt willen realiseren – het tegengaan van onderbescherming en het bevorderen van sociale gelijkheid steeds als uitgangspunt dienen te nemen. Vanuit het bovenstaande beschou-

wen we het kritisch realisme als het uitgelezen paradigma om het effectiviteitsvraagstuk binnen het lokaal sociaal beleid te benaderen. Op welke manieren dit in de praktijk kan, verduidelijken we door dieper in te gaan op het gegeven van kritisch realistische evaluatiemethoden.

#### 4. Kritisch realistische evaluaties: een zoektocht naar verklaringen

De kritisch realistische benadering van evaluatieonderzoek behoort tot de school van theoriegestuurde evaluatiemethoden (Westhorp, 2014). Meest kenmerkend hiervoor is het gebruik van een zogenaamde programmatheorie doorheen het volledige evaluatieproces. Een programmatheorie is een "systematische configuratie van de prescriptieve en descriptieve veronderstellingen die zowel expliciet als impliciet gemaakt worden door de verschillende stakeholders" (Chen, 2012). Het is met andere woorden een synthetiserende theorie die weergeeft hoe en waarom een programma verwacht wordt te leiden tot de vooropgestelde doelstellingen (Rogers, Petrosino, Huebner, & Hacsí, 2000). In de praktijk betekent dit dat een kritisch realistische programmatheorie niet enkel een handelingstheorie (theory of action) omvat die omschrijft welke acties de stakeholders nodig achten om een bepaald doel te bereiken, maar eveneens een veranderings-theorie (theory of change) met onderliggende mechanismen die verklaren waarom die handelingen leiden tot de gewenste resultaten (Chen, 2012; Rogers, 2008). Het gaat dus niet uitsluitend om het aantonen van effectiviteit, maar des te meer om het verklaren hoe en waarom een bepaalde interventie effecten teweegbrengt binnen een specifieke praktijkcontext, volgens diverse actoren en stakeholders en ten aanzien van specifieke doelgroepen (Astbury & Leeuw, 2010).

Een centrale opdracht van een kritisch realistische evaluatie bestaat bijgevolg uit het formuleren en empirisch testen van hypothesen over de vraag 'wat werkt, voor wie, waarom en onder welke omstandigheden?' (White, 2009). Een multi-stakeholderperspectief is hierbij cruciaal (Rogers, 2008). Programma's starten immers steeds als theorieën in de hoofden van de designers, welke vervolgens naar de praktijk worden vertaald door de implementers en ten slotte, al dan niet, effecten teweeg brengen bij de target group (Chen, 1990; Pawson, 2013). Elk van deze actoren interpreteren, construeren en beleven het programma immers op hun eigen manier doorheen het volledige ontwikkelings-, implementatie- en evaluatieproces (Hasenfeld, 2000). In de zoektocht naar verklarende mechanismen is het bijgevolg noodzakelijk om de verschillende perspectieven op 'wat werkt, voor wie, waarom en onder welke omstandigheden?' voldoende in rekening te brengen. Op basis van deze resultaten kunnen de hypothesen en programmatheorie vervolgens worden bijgestuurd, waarna het proces – indien nodig – opnieuw doorlopen kan worden (Pawson, 2013; Pawson & Tilley, 1997). Een kritisch realistische evaluatie is bijgevolg geen lineair, maar een iteratief proces. Een dergelijke evaluatiebenadering

heeft vanuit een beleidsperspectief voordelen voor zowel de uitvoerende actoren, de lokale beleidsmakers als de bovenlokale beleidsmakers en politieke actoren (Westthorp, 2014):

**Tabel 1 – Voordelen van een kritisch realistische benadering bij de besluitvorming op verschillende niveaus.**

<b>Niveau</b>	<b>Rol</b>	<b>Voordelen van een kritisch realistische benadering</b>
Lokale uitvoerende actoren	Implementeren en realiseren van programma's	Een gedetailleerd begrip van de relatie tussen context, mechanismen en resultaten, waardoor het implementeren van het programma en het uitvoeren van de interventies meer op maat van de lokale context kan gebeuren.  Dit verhoogt de effectiviteit ten aanzien van de lokale noden en behoeften waaraan het programma tegemoet wil komen.
Lokale beleids- en stafactoren	Ontwikkelen, selecteren en/of beheren van programma's	Een gedetailleerd begrip van welke programma's het meest geschikt zijn binnen bepaalde contexten en voor het behalen van bepaalde doelstellingen.  Hierdoor kunnen beter overwogen keuzes gemaakt worden die het bovendien toelaten om regionale, nationale en/of internationale richtlijnen op een onderbouwde manier naar het lokale niveau te vertalen.
(Boven)lokale beleidsactoren, politici & opdrachtgevers	Financieren en subsidiëren van programma's	Een gedetailleerd begrip waarom bepaalde programma's nodig zijn om specifieke beleidsdoelstellingen te realiseren op het lokale niveau.  Een gedetailleerd begrip van welke programma's het meest geschikt zijn binnen bepaalde contexten en voor het behalen van bepaalde doelstellingen.  Het begrijpen van mechanismen kan helpen bij het ontwikkelen en selecteren van programma's die naast hun specifieke en afgebakende doelstellingen, eveneens een positieve impact hebben op bredere gewenste doelstellingen.

**Bron:** eigen interpretatie van en aanvullingen op Westthorp (2014)

In de praktijk worden er naargelang de voorliggende en te evalueren interventies verscheidene benaderingen geponeerd om programmatheorieën te ontwikkelen. In functie van dit hoofdstuk belichten we het CAIMeR-model van Blom en Morén (2009) als concrete manier en kapstok om programmatheorieën te ontwikkelen binnen de context van het lokaal sociaal beleid en de sociaal werk praktijk.

## 5. Het CAIMeR-model

Het CAIMeR-model werd door Blom en Morén (2009) expliciet ontworpen als conceptueel raamwerk om te onderbouwen op welke manieren de resultaten van soci-



aal werk praktijken voorvloeien uit specifieke interventies en vorm krijgen binnen specifieke contextuele settings. Aangezien het model sociale praktijken systematisch ontrafelt in hun **C**ontext, **A**ctoren, **I**nterventies, **M**echanismen en **R**esultaten, kan dit raamwerk begrepen worden als een basisstructuur om programmatheorieën te construeren. Het CAIMeR-model biedt met andere woorden een kapstok om de assumpties van de verschillende betrokken stakeholders te expliciteren vanuit een context-specifieke invalshoek. Op deze manier kan het model helpen om een handelingstheorie en een veranderingstheorie te ontwikkelen over het 'hoe en waarom' van het lokaal sociaal beleid. Het is belangrijk om te benoemen dat Blom en Morén (2009) hun model ontwikkelden met als opzet om afgebakende sociaal werk praktijken binnen een eerder therapeutische context te bestuderen. Dat betekent dat het onderzoek dat dit model hanteert zich hoofdzakelijk toespitst op de hulpverleningsrelatie, de gehanteerde methodieken en de resultaten die daarmee ten aanzien van cliënten worden geboekt. In deze bijdrage willen we echter argumenteren dat de basisstructuur van het CAIMeR-model zich, mits een re-conceptualisatie van de verschillende elementen, eveneens kan verlenen tot de ontwikkeling en evaluatie van het lokaal sociaal beleid. Dit vereist echter dat, naast de directe hulpverlening (Blom & Morén, 2009), ook het niveau van de organisatie en het netwerk van actoren die het lokaal sociaal beleid realiseren expliciet meegenomen dient te worden. De mogelijkheid hiertoe toonden we reeds binnen een lopende studie naar het Geïntegreerd Breed Onthaal (Boost, Raeymaeckers, & Hermans, 2017). In wat volgt, stemmen we het CAIMeR-model af op het ontwikkelen en evalueren van een lokaal sociaal beleid. We doen dit onder meer op basis van het (voorontwerp) Decreet Lokaal Sociaal Beleid en wetenschappelijke inzichten met betrekking tot netwerken, governance, regie en implementatie. Met als doel een concreet werkinstrument aan te reiken, formuleren we per element van het model een aantal reflectieve vragen die lokale besturen en lokale hulp- en dienstverleningsactoren kunnen bijstaan in het ontwikkelen en evalueren van een lokaal sociaal beleid gericht op het realiseren van een menswaardig bestaan voor elke burger.

## 5.1 Context

Voor de ontwikkeling of evaluatie van effectief lokaal sociaal beleid is het cruciaal om de specificiteit van de lokale context voldoende in kaart te brengen als mogelijk beïnvloedende factor. Het lokaal sociaal beleid heeft immers de expliciete opdracht om "het aanbod aan lokale sociale hulp- en dienstverlening maximaal af te stemmen op de lokale behoeften" (voorontwerp DLSB). Dat betekent dat deze noden en behoeften ook uitdrukkelijk bevraagd en meegenomen dienen te worden bij het ontwikkelen, uitvoeren en evalueren van het lokaal sociaal beleid. De volgende richtinggevende vragen kunnen hierbij helpen:

- Op welke lokaal relevante probleemstelling(en) bied(t) (en) de vooropgestelde doelstelling(en) en interventie(s) van het lokaal sociaal beleid een antwoord?
  - Wat zijn de lokale noden en behoeften volgens de (specifieke) doelgroep(en)?
  - Wat zijn de lokale noden en behoeften volgens sociaal werkers?
  - Wat zijn de lokale noden en behoeften volgens lokale beleidsmakers?
- Welke sterkten kenmerken de lokale context en zijn mogelijk bevorderend voor de uitvoering van de interventies en het behalen van de vooropgestelde doelstellingen van het lokaal sociaal beleid?
- Welke uitdagingen kenmerken de lokale context en zijn mogelijk belemmerend voor de uitvoering van de interventies en het behalen van de vooropgestelde doelstellingen van het lokaal sociaal beleid?

Het raamwerk van Blom en Morén (2009) biedt een aantal interessante aanknopingspunten om de concrete praktijken van het lokaal sociaal beleid verder te bestuderen. Ze benaderen de context van sociale interventies als een gelaagd gegeven en onderscheiden hierbij de (1) bredere maatschappelijke context op het macroniveau, de (2) interventie- of organisatiecontext op het mesoniveau en de (3) cliëntcontext op het microniveau. Onder de maatschappelijke context verstaan Blom en Morén (2009) bovenlokale condities die de werking van dienst- en hulpverleningsorganisaties, maar ook de leefwereld van cliënten beïnvloeden. Het gaat hier om de interactie tussen sociale, politieke, economische en culturele aspecten. De interventiecontext wordt opgedeeld in zowel directe als indirecte condities die de praktijk sturen. De directe condities omvatten invloeden die rechtstreeks voortvloeien uit de organisatie van de sociale voorziening waarbinnen de sociaal werker actief is. De indirecte interventiecontext heeft betrekking tot de (lokale) politieke besluitvorming, het bestuur en de allocatie van middelen. Onder dit laatste niveau zitten eveneens (impliciete) vooronderstellingen vervat over de opdracht die bepaalde organisaties horen na te streven en de manier waarop ze deze dienen te behalen (Blom & Morén, 2009; Chen, 2012; Leeuw, 2003). De leefwereld van cliënten verwijst ten slotte naar de private sfeer van hulpvragers en omvat hun levensomstandigheden, probleemsituaties en beschikbare sociale netwerken.

Vanuit een kritisch realistisch perspectief bepaalt de context welke mechanismen, al dan niet, geactiveerd worden en een impact hebben op de uitkomsten van de ondernomen interventies (Westhorp, 2014). Bij het ontwikkelen en evalueren van een programmatheorie is het bijgevolg noodzakelijk om ook deze contextfactoren in kaart te brengen, aangezien deze een invloed uitoefenen op het interventieproces, de mechanismen en de resultaten.

- Welke contextfactoren op het macroniveau hebben op welke manier een invloed op het interventieproces, de geactiveerde mechanismen en de resultaten?
- Welke contextfactoren op het mesoniveau hebben op welke manier een invloed op het interventieproces, de geactiveerde mechanismen en de resultaten?
- Welke contextfactoren op het microniveau hebben op welke manier een invloed op het interventieproces, de geactiveerde mechanismen en de resultaten?

## 5.2 Actoren

Het actor-concept omvat diegenen die rechtstreeks of onrechtstreeks een invloed uitoefenen op het interventieproces, oftewel: de designers, implementers en target group van sociale interventies (Chen, 2012). Het gaat met andere woorden om diegenen die het lokaal sociaal beleid bepalen en vormgeven, diegenen die het lokaal sociaal beleid in de praktijk uitvoeren en tenslotte de doelgroep op wie de concrete acties zijn gericht. Het is belangrijk om hierbij te bemerken dat het onderscheid tussen designers, implementers en de target group in realiteit niet altijd eenduidig is of hoeft te zijn. Vanuit een bottom-up en participatief perspectief op lokaal sociaal beleid kan de doelgroep immers niet uitsluitend optreden als loutere 'ontvanger', maar kan deze eveneens een rol opnemen als belangrijke actor bij het ontwikkelen en realiseren van programma's. Ditzelfde geldt voor sociaal werkers die niet tot uitvoerders gereduceert hoeven te worden, maar eveneens aan de basis kunnen staan bij het uitdenken van interventies. Het is bij de ontwikkeling en evaluatie van lokaal sociaal beleid daarom cruciaal dat de beleving en assumpties van de doelgroep en sociaal werkers worden meegenomen vanuit een multi-stakeholder perspectief. Met deze kritische kanttekeningen in het achterhoofd, kunnen de volgende vragen helpen om de relevante actoren te identificeren bij het opzetten en uitvoeren van een lokaal sociaal beleid:

- *Designers*: welke actoren zijn betrokken bij en verantwoordelijk voor het ontwikkelen van het lokaal sociaal beleid en het bepalen van de vooropgestelde doelstelling(en) en de benodigde interventie(s)?
  - Waarom zijn dit de aangewezen actoren binnen de gegeven context?
- *Implementers*: welke actoren zijn betrokken bij en verantwoordelijk voor de uitvoering van het lokaal sociaal beleid en het realiseren van de vooropgestelde doelstelling(en)?
  - Waarom zijn dit de aangewezen actoren binnen de gegeven context?
- *Target group*: op welke doelgroep(en) zijn het lokaal sociaal beleid, de vooropgestelde doelstellingen en interventies prioritair gericht en waarom?
  - Waarom zijn dit relevante doelgroepen binnen de gegeven context?

Wanneer de interventies en doelstellingen op het lokale niveau worden gerealiseerd binnen een netwerk van hulp- en dienstverleningsactoren, bestaat een belangrijke uitdaging uit het bereiken van een 'unity in effort' (Lawrence & Lorsch, 1967), oftewel: het integreren van de inspanningen van een gedifferentieerde set aan organisaties in een harmonieus geheel (Raeymaeckers & Kenis, 2016). Het is met andere woorden cruciaal dat de inspanningen van de netwerkactoren worden geïntegreerd op een manier die toelaat elkaars expertise ten volle te benutten, zonder daarbij de eigenheid van de verschillende actoren te raken. Deze integratie wordt noodzakelijk geacht om kwetsbare cliënten optimaal toegang te bieden tot een breder aanbod van voorzieningen en, zodoende, ook een beter en integraal antwoord te bieden op complexe hulpvragen (Rosenheck e.a., 1998). Om tot een dergelijke integratie te komen, wordt netwerkcoördinatie of regie noodzakelijk geacht. Binnen de context van het lokaal sociaal beleid heeft het lokaal bestuur de opdracht om deze regie te voeren en zodoende de afstemming te bevorderen tussen de lokale hulp- en dienstverleningsactoren (voorontwerp DLSB). In hoofdstuk drie van dit Jaarboek belichtten Vermeiren, Noël, Raeymaeckers en Dierckx (2017) de typologie van Span, Luijkx, Schols en Schalk (2012) om de mogelijke regierollen te operationaliseren. Deze typologie – welke een onderscheid maakt tussen de facilitator, co-producer en commissioner – kan handvatten bieden om de regierol zoals deze wordt ingevuld, maar ook de verwachtingen van de netwerkpartners in beeld te brengen. Bovendien formuleerden de auteurs van dit hoofdstuk aanbevelingen omtrent welke rol werkbaar is onder welke context-gebonden contingentiefactoren. Deze facetten van het lokaal sociaal beleid kunnen via de volgende vragen in kaart worden gebracht:

- Welke actor(en) neem(t) (en) de regierol op binnen het lokaal sociaal beleid?
  - Waarom is/zijn dit de relevante actor(en) binnen de gegeven context?
- Wat zijn de verwachtingen van de lokale hulp- en dienstverleningsactoren met betrekking tot deze regierol?
- Op welke manier(en) zal deze regierol concreet worden ingevuld om aan deze verwachtingen te voldoen?
  - Fungeert de regisserende actor hierbij als facilitator, co-producer of commissioner?
  - Waarom is deze rol aangewezen binnen de gegeven context?

### 5.3 Interventies

Interventies zijn de acties die de betrokken actoren ondernemen om veranderingen te weeg te brengen die tegemoetkomen aan de doelstelling(en) van het programma (Chen, 2012). Bij het uitdenken van interventies kunnen volgende vragen helpen om de acties van het lokaal sociaal beleid te spiegelen aan de lokale context, de vooropgestelde doelstellingen en de aanwezige actoren:

- Welke concrete interventie(s) word(t) (en) vanuit het lokaal sociaal beleid ontwikkeld en uitgevoerd?
- Waarom is/zijn deze interventie(s) relevant binnen de lokale context?
  - Aan welke vaststellingen/problemen tracht(en) deze interventie(s) tegemoet te komen?
  - Op welke doelgroep(en) is/zijn deze interventie(s) gericht?
- Waarom is/zijn deze interventie(s) relevant om de vooropgestelde doelstelling(en) te behalen?
- Wie is het meest geschikt om de interventie uit te voeren en waarom?

Als aanvulling op het model van Blom en Morén (2009), pleiten we dat er op het niveau interventies rekening gehouden dient te worden met de oriënterende perspectieven die de eigenlijke aard en inhoud van interventies bepalen (Chen, 2012). Het zijn met andere woorden de achterliggende principes en visies die richting geven aan het handelen van de betrokken actoren (Boost e.a., 2017). Aangezien het lokaal sociaal beleid als opdracht heeft een menswaardig bestaan te realiseren voor elke burger door middel van sociaal werk interventies, argumenteren we dat elke interventie, al dan niet impliciet, wordt vormgegeven op basis van een mens- en maatschappijvisie enerzijds en sociaal werk (handelings)kaders anderzijds. Mens- en maatschappijvisies gaan bijvoorbeeld over de achterliggende visie op armoede en de invulling die aan een menswaardig bestaan wordt gegeven. Sociaal werk (handelings)kaders omvatten perspectieven en uitgangspunten die tot de kern van de professie worden gerekend. Denk hierbij bijvoorbeeld aan oriënterende perspectieven zoals 'generalistisch', 'outreaching en proactief', 'krachtgericht', 'participatief' en een 'grondrechtenbenadering', zoals we deze reeds illustreerden in de studie naar het Geïntegreerd Breed Onthaal (Boost e.a., 2017). Hoewel dergelijke perspectieven de aard, inhoud en appreciatie van interventies beïnvloeden, blijven ze vaak onuitgesproken. Door ze te expliciteren kunnen deze normatief geladen perspectieven bespreekbaar worden gemaakt binnen het raam van evaluatie- en beleidsontwerp oefeningen.

- Welke mens- en maatschappijvisie(s) heeft/hebben op welke manier invloed op de aard en inhoud van de geselecteerde interventies?
- Welk(e) sociaal werk (handelings)kader(s) heeft/hebben op welke manier invloed op de aard en inhoud van de geselecteerde interventies?

#### 5.4 Mechanismen

Zoals eerder aangehaald in dit hoofdstuk, vereist het adequaat bestuderen en onderbouwen van praktijken een duidelijke conceptualisering van de manieren waarop concrete

resultaten voortvloeien uit specifieke interventies binnen een gegeven contextuele setting (Blom & Morén, 2009). Om een dergelijke veranderingstheorie – die verklaart waarom bepaalde interventies tot bepaalde resultaten leiden (Chen, 2012) – te ontwikkelen, dient te worden gekeken naar de onderliggende mechanismen. Het identificeren van dergelijke mechanismen is echter geen simpele aangelegenheid. Eerder onderzoek toont immers dat sociaal werkers voornamelijk beschrijven op welke manieren ze handelen, maar daarbij weinig reflecteren over de theoretische mechanismen die bijdragen tot de effectiviteit en resultaten van hun methodieken (Hermans, 2014; Oostrik, 2010; van der Tier e.a., 2016; Vlaeminck, 2010). Een loutere beschrijving van wat een programma doet is echter onvoldoende om te spreken van een evaluatie die het effectiviteitsvraagstuk verruimt tot ‘*wat werkt, voor wie, waarom en onder welke omstandigheden?*’. Bij het ontwikkelen van een lokaal sociaal beleid is het daarom cruciaal om hypothesen te formuleren over welke mechanismen verwacht worden de uitkomsten van de interventies te bepalen. De onderstaande vragen kunnen hierbij ondersteunen:

- Waarom zal deze concrete interventie bijdragen tot het realiseren van de vooropgestelde doelstelling(en) binnen de gegeven context en ten aanzien van de vooropgestelde doelgroep(en)?
  - Welke causale mechanismen worden verwacht te worden geactiveerd op het niveau van de organisatie en/of het samenwerkingsnetwerk?
  - Welke causale mechanismen worden verwacht te worden geactiveerd op het niveau van de praktijk van sociale professional(s)?
  - Welke causale mechanismen worden verwacht te worden geactiveerd op het niveau van de doelgroep(en)?

Bij het formuleren van hypothetische mechanismen kunnen reeds voorhanden kennis, onderzoek en theorieën worden aangewend om te verduidelijken waarom de geselecteerde interventies aangewezen worden geacht om de vooropgestelde doelstellingen te behalen in de context van armoedebestrijding. Vervolgens bestaat een cruciaal onderdeel van kritisch realistische evaluaties uit het onderzoeken of deze hypothetische mechanismen daadwerkelijk geactiveerd worden door het programma en ook verklaren waarom bepaalde uitkomsten, binnen een bepaalde context en ten aanzien van een bepaalde doelgroep worden gerealiseerd (Pawson, 2013). Aangezien mechanismen niet rechtstreeks te observeren zijn, vormen de reacties van de doelgroep(en) een belangrijk aanknopingspunt om verklarende factoren te expliciteren. Een centrale opdracht van een kritisch realistische evaluatie bestaat bijgevolg uit het in kaart brengen wie waarom op welke manier reageert op de uitgevoerde interventies (Westhorp, 2014). Een kritisch realistische en theoriegestuurde benadering is hierbij methodeneutraal, waardoor deze zienswijze zich leent tot kwalitatief, kwantitatief en mixed-method onderzoek om deze zaken in kaart te brengen (Chen, 2012; Donaldson, 2012).

## 5.5 Resultaten

De resultaten hebben betrekking tot de doelstellingen en effecten van de uitgevoerde interventies. Binnen de context van het lokaal sociaal beleid en armoedebestrijding is het cruciaal om het realiseren van een menswaardig bestaan voor elke burger hierbij steeds als uitgangspunt te nemen. Meer specifiek schrijft het decreet Lokaal Sociaal Beleid voor dat het lokaal sociaal beleid gericht is op het tegengaan van onderbescherming en het verhogen van de toegankelijkheid van de hulp- en dienstverlening. Bij het ontwikkelen van een lokaal sociaal beleid kunnen de onderstaande vragen helpen om deze globale doelstellingen naar operationele doelstellingen te vertalen:

- Welke concrete tijdsgebonden doelstellingen worden nagestreefd met betrekking tot het tegengaan van onderbescherming en het realiseren van een menswaardig bestaan voor elke burger?
- Welke concrete en tijdsgebonden doelstellingen worden nagestreefd met betrekking tot het verhogen van de toegankelijkheid van de hulp- en dienstverlening?

Bij de evaluatie van het lokaal sociaal beleid gaat het echter niet uitsluitend om het afbakenen van doelstellingen, maar eveneens om het in kaart brengen van de eigenlijke impact van de uitgevoerde interventies. Impact kan hierbij begrepen worden als de positieve, negatieve, bedoelde en onbedoelde veranderingen die interventies binnen een specifieke context teweegbrengen (Westhorp, 2014). Het onderscheid tussen deze verschillende soorten veranderingen laat het toe om een volledig zicht te krijgen op de eigenlijke impact van het lokaal sociaal beleid en de geactiveerde mechanismen, telkens vanuit het perspectief van alle mogelijke partners en cliënten. Onderstaande vragen kunnen helpen om enerzijds een genuanceerd beeld te schetsen van de impact die wordt gerealiseerd en om anderzijds deze impact te spiegelen aan de vooropgestelde doelstellingen. Het is hierbij noodzakelijk om de impact vanuit verschillende perspectieven in kaart te brengen en een uitdrukkelijke stem te geven aan de doelgroep, maar ook aan de sociaal werkers bij het evalueren van het lokaal sociaal beleid:

- Welke positieve, negatieve, bedoelde en onbedoelde veranderingen heeft/hebben de uitgevoerde interventie(s) teweeggebracht?
  - Welk(e) effect(en) op het niveau en vanuit het perspectief van de organisatie en/of het samenwerkingsnetwerk?
  - Welk(e) effect(en) op het niveau en vanuit het perspectief van de praktijk van sociale professional(s)?
  - Welk(e) effect(en) op het niveau en vanuit het perspectief van de doelgroep(en)?

## 6. Discussie

In dit hoofdstuk stonden we stil bij het gegeven van kritisch realistisch evaluatieonderzoek met als doel om de invulling van evidence-based practice te verruimen van ‘wat werkt?’ naar ‘wat werkt, voor wie, waarom en onder welke omstandigheden?’. Na een eerder theoretische duiding van het kritisch realisme, met de nadruk op de concepten van mechanismen en programmatheorieën, introduceerden we het CAIMeR-model van Blom en Morén (2009) als concrete toepassing van de deze inzichten. We herwerkten dit model – dat oorspronkelijk was bedoeld om afgebakende hulpverleningspraktijken te bestuderen – met een expliciete focus op de ontwikkeling en evaluatie van lokaal sociaal beleid. Het is echter belangrijk om dit model niet als een eindpunt in een lineaire beleidscyclus te beschouwen. Het model kan immers niet enkel ingezet worden voor een evaluatie van een bestaande interventie. Het CAIMeR-model, zoals ingevuld in dit hoofdstuk, kan al relevant zijn tijdens de ontwikkelings- en implementatiefase van het beleid. Geïnspireerd op Jessop (2002) benadrukken we dat beleid zich ontwikkelt binnen een continu proces van reflectie tussen diverse actoren, met de doelgroep als belangrijkste toetssteen om beleidsbeslissingen zowel voor te bereiden, te implementeren als te evalueren. De handvatten in dit hoofdstuk dragen bij tot dit reflectieproces waarbij niet enkel wordt nagedacht over welke praktijken er ingezet moeten worden, maar ook over hoe deze praktijken in een bepaalde context worden geïmplementeerd en geëvalueerd. De vragen die we formuleerden kunnen worden beschouwd als een startpunt voor lokale besturen en lokale actoren om een programmatheorie te ontwikkelen die het beleid en de praktijk verder kan vormgeven. Dat betekent dat, net zoals het lokaal sociaal beleid betaamt, het CAIMeR-model en de richtinggevende vragen niet rechtlijnig overgenomen dienen te worden, maar pragmatisch geadapteerd kunnen worden aan de lokale context. In de toekomst is het waardevol om het CAIMeR-model als dusdanig, maar evenzeer de concrete toepassing ervan op het lokaal sociaal beleid, kritisch onder de loep te nemen en samen met beleidsmakers, sociaal werkers en de doelgroep het model verder te verfijnen.

## NOOT

1. Een positivistische wetenschapsopvatting ziet de werkelijkheid als gesloten geheel, welke uitsluitend te begrijpen is op basis van empirische waarnemingen (Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, 2017). Vanuit dit paradigma wordt de kennisopbouw gereduceerd tot het ontologische niveau van ‘the empirical’ (zie verder).





## Lokaal sociaal beleid, terug naar de tijd van toen?

*Johan Vandenbussche, Rudi Roose en Koen Hermans*

### 1. Inleiding

Centraal bij de uitbouw van een lokaal sociaal beleid staat het recht op maatschappelijke dienstverlening. De inschrijving van dit recht in de Organieke wet betreffende de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (1976) betekende ook een paradigmaverschuiving tegenover de voorganger van het OCMW, de Commissie voor Openbare Onderstand. Voortaan dient de dienstverlening niet meer alleen naar behoeftige personen gericht te zijn, maar naar iedereen. In het geval van een OCMW betekent dit dat iedereen die zich op het grondgebied bevindt van de gemeente door dat OCMW bediend wordt. Bovendien is de dienstverlening niet meer een gunst, maar een recht voor iedereen met als “doel eenieder in de mogelijkheid te stellen een leven te leiden dat beantwoordt aan de menselijke waardigheid” (Organieke Wet, art. 1). De invulling van de dienstverlening is bewust open gehouden en dus in elke individuele situatie in dialoog met alle betrokkenen te concretiseren.

De voorbije decennia heeft deze opdracht geleid tot een zeer diverse praktijk, maar waarin toch een aantal gemeenschappelijke lijnen doorwerken. Zo zien we een sterke professionalisering van het sociaal werk, gepaard gaand met een verbreding (financiële hulp, psychosociale hulp ...) en niet zelden ook een sterke specialisering (schuldhulpverlening, activering en tewerkstelling ...). De praktijk is ook niet binnen de muren van het OCMW gebleven: intra- en interbestuurlijke samenwerking (met gemeentebesturen, andere OCMW's, provincie ...) en netwerkvorming (andere actoren, ook uit de social profit) zijn wijdverspreid.

Veertig jaar later moeten we echter vaststellen dat donkere wolken zich samentrekken boven deze praktijk. De exponentiële groei van de hulpvragen, de veranderende populatie, de wijzigende behoeften enerzijds en de economisch verslechterende omstandigheden anderzijds zorgen voor turbulentie in het politieke en maatschappelijke draagvlak. Responsabilisering van de cliënten, conditionalisering van de dienstverlening en de intrede van managerialistische technieken (bv. prestatie management, resultaatsindicatoren ...) moeten de hulpvraag beheersbaar houden (De Wilde e.a., 2016). De vraag is in

hoeverre deze ingrepen niet het universele recht op maatschappelijke dienstverlening zelf op de helling zetten. In deze bijdrage willen we dan ook inzoomen op een aantal recente beleidsontwikkelingen op Vlaams niveau en hun effect op het lokaal sociaal beleid en armoedebestrijding op lokaal niveau.

## 2. Voorgeschiedenis en opdracht van het OCMW

In vele opzichten is de instelling van het OCMW via de Organieke Wet van 8 juli 1976 een mijlpaal te noemen in de ontwikkeling van een lokaal sociaal beleid. De vernieuwende aspecten liggen vooral in de opdracht en in de methodieken die de wet als kader aangeeft. Het OCMW krijgt bovendien een rol toebedeeld in het sluitend maken van de sociale zekerheid; het wordt immers verantwoordelijk voor het toekennen van het (toenmalige) bestaansminimum.

Institutioneel-organisatorisch liggen de wortels van het OCMW in de middeleeuwse 'caritas' om via een proces van secularisering, collectivisering en verstatelijking (cf. De Swaan, 1989) bij de huidige wet uit te komen. Steeds staat daarbij het lokale niveau centraal. Sinds de instelling van de Burgerlijke Godshuizen en de Burelen van Weldadigheid (1796) is er een link met het formele, lokale beleidsniveau, de gemeenten. Na een lange voorbereidingsperiode werden in 1925 de Commissies voor Openbare Onderstand (COO) geïnstalleerd als lokale, publieke instelling voor armenzorg. Een structuur die (pas) 50 jaar later vervangen werd door het OCMW. Daarin wordt andermaal de link met de lokale gemeenschap bevestigd: "aan de personen en gezinnen de dienstverlening te verzekeren waartoe de gemeenschap gehouden is" (Organieke wet, art. 57). Daartoe blijft ook een politiek draagvlak behouden: het OCMW wordt geleid door de Raad voor Maatschappelijk Welzijn die bestaat uit door de gemeenteraad (onrechtstreeks) verkozen mandatarissen. Dit alles bevestigt de centrale rol van het lokale beleidsniveau als "regisseur, facilitator en initiatiefnemer van welzijnsdiensten" (Hermans & Van den Bosch, 2012, p. 196).

Naast deze continue lijn zorgt de Organieke Wet ook voor een paradigmaverschuiving. De fundamentele omslag is dubbel: van het lenigen van specifieke noden van behoeftigen (selectief) naar ondersteuning van de mogelijkheid om een menswaardig leven te leiden voor iedereen (universeel) en van een gunst naar een afdwingbaar subjectief recht op maatschappelijke dienstverlening (Organieke wet, art. 1) (Vranken e.a., 1997).

Artikel 1 kan echter niet los gelezen worden van de andere wetsartikelen en met name van artikel 57 dat de taak van het OCMW omschrijft: "[...] Het verzekert niet alleen lenigende of curatieve doch ook preventieve hulp. Het bevordert de maatschappelijke participatie van de gebruikers. Deze dienstverlening kan van materiële, sociale, genees-

kundige, sociaal-geneeskundige of psychologische aard zijn" (Organieke wet, art. 57 § 1). Het preventieve aspect stond ook vermeld in de wetgeving met betrekking tot de COO ("het bestrijden der ellende door voorbehoedende maatregelen"), maar de opties worden sterk uitgebreid.

De wet geeft bovendien aan hoe die taakstelling gerealiseerd dient te worden: "Het OCMW vervult zijn opdracht volgens de meest aangepaste methoden van het maatschappelijk werk en met eerbiediging van de ideologische, filosofische of godsdienstige overtuiging van de betrokkenen" (Organieke wet, art. 59).

Een belangrijke mijlpaal is verder de professionalisering van het OCMW. De bestaande verplichting om een secretaris en een ontvanger te hebben, wordt bevestigd (Organieke wet, art. 41), maar voortaan moet elk OCMW over ten minste één maatschappelijk werker beschikken (Organieke wet, art. 42). In de wetgeving betreffende de COO was dit nog optioneel. Al werd onder andere door de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten aangedrongen om sociaal werkers aan te werven om de sociale enquêtes te doen bij de "hulpbehoevenden". (Senaeve, 1977, p. 104). Een praktijk die meer en meer in voege kwam en als verplichting bekrachtigd werd in de Organieke Wet. Die geeft bovendien aan hoe een maatschappelijk werker zijn opdracht dient in te vullen (Organieke wet, art. 47):

"§ 1. De maatschappelijk werker heeft als opdracht, [...] de personen en gezinnen te helpen bij het opheffen of verbeteren van de noodsituaties waarin zij zich bevinden. Hiertoe doet hij, onder meer, de onderzoeken ter voorbereiding van de te nemen beslissingen, verstrekt documentatie en raadgevingen en verzekert de maatschappelijke begeleiding van de betrokkenen. § 2. De verantwoordelijke van de sociale dienst licht de raad voor maatschappelijk welzijn, het vast bureau, het bijzonder comité voor de sociale dienst of de secretaris in over de algemene behoeften die hij bij de vervulling van zijn taak vaststelt en hij stelt de maatregelen voor om daaraan tegemoet te komen. [...]."

Bovendien krijgt de maatschappelijk werker ook een signaalfunctie. "Algemene behoeften" dienen gesignaleerd aan de politiek verantwoordelijken. In het licht van de actuele discussies zijn dit niet onbelangrijke elementen (zie verder).

Binnen het kader van de realisatie van het recht op maatschappelijke dienstverlening vallen vele opdrachten: wettelijk verplichte opdrachten (bv. leefloon), wettelijk geregementeerde opdrachten (bv. sociale tewerkstelling via art. 60 § 7, sociaal verhuurkantoor) en optionele taken (bv. buurtwerk). De invulling van de opdracht wordt aan de autonomie van het OCMW overgelaten. Een autonomie die geschraagd wordt door een eigen rechtspersoonlijkheid. De beslissingsmacht, zowel op vlak van beleidsoriëntaties als wat betreft de sociale praktijk van (individuele) hulpverlening zit bij een politiek samengestelde Raad voor Maatschappelijk Welzijn (cf. supra) en/of desgevallend binnen een gedelegeerd Bijzonder Comité. Belangrijk is evenwel dat in het kader van de (individuele) hulpverlening voorafgaandelijk een voorstel door een maatschappelijk werker moet worden uitgewerkt.

Het OCMW kan samenwerken met alle relevante actoren (Organieke wet, art. 61) of ook een vereniging oprichten “met een of meer andere OCMW’s, met andere openbare besturen en of met rechtspersonen andere dan die welke winsttoogmerken hebben” (Organieke wet, art. 118). Artikel 62 van de Organieke Wet verwijst dan weer naar de mogelijkheid om de samenwerking met andere instellingen te coördineren. En ten slotte: “Waar de noodzakelijkheid zich voordoet, richt het OCMW, desgevallend in het kader van een bestaande planning, inrichtingen of diensten op met sociaal, curatief of preventief karakter, breidt deze uit en beheert deze”(Organieke wet, art. 60 § 6).

### 3. Het OCMW en de sociale grondrechten

De finaliteit van de instelling van het recht op maatschappelijke dienstverlening is het creëren van een grotere gelijkheid in de mogelijkheden om een menswaardig bestaan te leiden. Daarmee wordt uitdrukkelijk de link gelegd met de sociale grondrechten, zoals die in 1993 in artikel 23 van de Grondwet werden verankerd. Het recht op maatschappelijke dienstverlening is een welzijnsrecht. Het subjectieve recht op maatschappelijke dienstverlening verplicht het OCMW om elke individuele vraag afzonderlijk te onderzoeken, te beoordelen en desgevallend als antwoord de meest geschikte middelen in te zetten. In die zin is dit een open recht dat niet is voor-gestructureerd. Elke vraag, elke context is verschillend. En het antwoord is dat ook. De aansturing gebeurt hier door de hulpvrager. Het OCMW is, als publieke voorziening, in dit licht te zien als een institutioneel forum waar individuele situaties worden afgewogen tegenover maatschappelijke verwachtingen. In die zin onderscheidt dit welzijnsrecht zich van een bijstandsrecht als het recht op maatschappelijke integratie/leefloon. Het organiseren van de bijstand is een taak die door de wetgever aan het OCMW is toevertrouwd. De aansturing van de uitvoeringspraktijk berust bij de wetgever. Het antwoord is voor-gestructureerd: wie aan bepaalde criteria voldoet, krijgt een tussenkomst volgens bepaalde barema’s (De Bie & Vandenbussche, 2016).

De invulling van het recht op maatschappelijke dienstverlening kwam er vanuit specifieke antwoorden op specifieke vragen, mede aangestuurd door de rechtsspraak van de vroegere Provinciale beroepskamers en huidige Arbeidsrechtbanken. De verschillen tussen OCMW’s kunnen te maken hebben met verschillen in (historische) context, ligging, bestuurskracht en/of politieke keuzes. In die zin is de praktijk ‘maatwerk’ waarbij de (lokale) gemeenschap binnen een gegeven context op zoek gaat naar gepaste antwoorden op hulpvragen. Wel dreigt hier een spanning met het principe van gelijkheid waarbij rechten overall (dus onafhankelijk van de plaats) dienen te worden gegarandeerd (cf. Luyten, 1993; Dewilde e.a., 2016).

#### 4. Lokaal sociaal beleid

Vooraf een in de Belgische context niet onbelangrijke opmerking: de basiswetgeving (o.a. art. 1 uit de Organieke wet) is federaal gebleven, maar de organisatie is overgeheveld naar de gemeenschappen. De opeenvolgende staatshervormingen hebben ervoor gezorgd dat het OCMW-beleid vanuit verschillende beleidsniveaus en ministers wordt aangestuurd. De federale Minister voor Maatschappelijke Integratie is bevoegd voor de federaal gebleven artikels van de Organieke Wet. Op Vlaams niveau is de Minister van Binnenlands Bestuur bevoegd voor de politieke en ambtelijke organisatie, het organisatorische en financiële management, de relatie burger – bestuur, de interne en externe verzelfstandiging, het bestuurlijk toezicht en de relatie met de gemeente (Decreet betreffende de organisatie van de OCMW's (19 december 2008, gewijzigd 29 juni 2012)). De inhoudelijke aansturing gebeurt in Vlaanderen echter door de Minister van Welzijn (decreet Lokaal Sociaal Beleid 3 maart 2004, gewijzigd 4 juli 2012). Overigens is die inhoudelijke aansturing nog complexer omdat ook andere ministers (deel)bevoegdheden beheren. Op vlak van armoedebeleid is er bijvoorbeeld de federale Staatssecretaris voor Armoedebeleid en de Vlaamse Minister voor Armoedebestrijding. Vanuit een breder perspectief op sociaal beleid spelen ook verantwoordelijken voor andere beleidsterreinen een rol, zoals bijvoorbeeld de Minister van Werk of de Minister van Wonen. Die bestuurlijke complexiteit is een belangrijk contextueel gegeven voor de actuele beleidsvoering.

De OCMW's zijn, als lokaal bestuur én als welzijnsvoorziening, een belangrijke katalysator voor de uitbouw van een lokaal sociaal beleid. Dit houdt de opdracht in de beleidsplanning en werking te kaderen binnen een brede focus op sociaal beleid, dat wordt gekenmerkt door integraliteit en inclusiviteit. Dit zijn centrale uitgangspunten bij het uittekenen van het kaderdecreet Lokaal Sociaal Beleid (3 maart 2004). Het decreet Lokaal Sociaal Beleid zet vier duidelijke bakens uit: uitgangspunt is het wegwerken van ongelijkheden met betrekking tot de toegang tot en uitoefening van sociale grondrechten, dit via een aanpak die stoelt op een integrale en inclusieve aanpak, met aandacht voor de meest kwetsbaren.

In het OCMW-decreet wordt de strategische planning gelinkt aan de instrumenten voorzien in het decreet Lokaal Sociaal Beleid: "De beleidsdoelstellingen en beleidsopties worden afgestemd op het lokaal sociaal beleidsplan overeenkomstig het decreet van 19 maart 2004 betreffende het lokaal sociaal beleid" (OCMW-decreet, art. 146 § 2).

Het idee van een brede, lokale beleidsplanning gaat terug op de ervaringen met het Sociaal Impulsfonds, dat in 1996 van start ging en dat eerst voor steden en later voor alle gemeenten ingevoerd werd.

"Het Sociaal Impulsfonds heeft, abstractie gemaakt van vele lokale verschillen, de kwaliteit van de planning door gemeenten en OCMW's bevorderd. Het heeft ertoe geleid: dat er meer continuïteit, regelmaat en meer systematiek in de planning kwam (strategische plannen, jaarplannen, evaluaties ...); dat er tussen gemeente en OCMW tenminste een

structuur van overleg is gekomen en een kader voor het maken van afspraken; dat het overleg met de 'derden', de vele lokale vzw's en verenigingen is verbeterd; dat minstens enige prikkels zijn geïnstalleerd tot meer publieke discussie en betrokkenheid van cliënten en geïnteresseerde burgers en burgergroepen." (Vlaams Parlement, 2003, p. 7)

Het decreet Lokaal Sociaal Beleid zet dan ook in op vier pijlers: lokale sociale beleidsplanning (strategische meerjarenplanning); coördinatie van het lokaal sociaal beleid (een gezamenlijk planningsproces voor gemeente en OCMW); samenwerking met derde actoren (bevolking en lokale actoren, in het bijzonder de meest kwetsbare doelgroepen) en de instelling van een Sociaal Huis. Dat laatste moet de toegang tot de dienstverlening voor cliënten vergemakkelijken. Het Sociaal Huis dient in te zetten op informatieverstrekking, een laagdrempelige loketfunctie en een doorverwijzingsfunctie in samenwerking met de lokale actoren. Een eenheidsmodel wordt niet vastgelegd. De decreetgever wil de lokale dynamiek ten volle laten spelen. Het is ook niet de bedoeling een superstructuur op te zetten boven OCMW en gemeente; ieder blijft binnen haar verantwoordelijkheden. "De Vlaamse regering is gewonnen voor betere taakafspraken tussen gemeente en OCMW, maar laat de institutionele relatie tussen beide besturen voorlopig onaangeroerd" (Vlaams Parlement, 2003, p. 17). Bemerkt het woord "voorlopig" in de tekst; dit geeft aan dat er ook een minderheidsstroom was die pleitte om af te stappen van de dualiteit tussen OCMW en gemeente.

Het decreet gaat uit van de coördinerende rol van lokale besturen voor de uitbouw van een lokaal sociaal beleid. Met betrekking tot de rol van het OCMW beschouwt de decreetgever het als een meerwaarde

"door de keuze voor een ruimere invulling van het begrip sociaal beleid waardoor ook de acties en beleidsbepaling van gemeentebesturen gevat worden. Bijkomend argument is dat lokale besturen met hun vragen naar meer sturingsinstrumenten [...] niet aantonen dat het louter en alleen vermelden van een coördinatieopdracht zoals verwoord in de organieke wet onvoldoende is. Er moeten in de sectorale regelgeving concrete instrumenten voorzien worden." (Vlaams Parlement, 2003, p. 21)

De decreetgever onderstreept dat het om een kaderdecreet gaat dat door aanpassingen in sectorale regelgeving dient te worden gevolgd, precies om de coördinerende rol te kunnen laten spelen.

Het decreet werd in 2012 bijgestuurd (4 juli 2012). Tegenover de originele tekst valt de expliciete vermelding op van de versterking van de relatie met de meest kwetsbare doelgroepen; de organisatie en ondersteuning van de afstemming tussen de lokale actoren wordt bevestigd (decreet Lokaal Sociaal Beleid, 4 juli 2012, art. 4). De ambitie van coördinatie door het lokale bestuur blijft centraal staan.

Ondertussen is de Beleids- en Beheerscyclus (BBC) algemeen ingevoerd (2014) op initiatief van de Minister van Binnenlands Bestuur. Hier speelt andermaal de complexiteit van spreiding van verantwoordelijkheden. In tegenstelling tot het oorspronkelijke idee van een geïntegreerd beleidsplan sociaal beleid, zoals vervat in het decreet

Lokaal Sociaal Beleid, is er hier sprake van twee plannen (OCMW en gemeente), al moet het proces op elkaar afgestemd zijn. De ambitie van de BBC is om vanuit één geïntegreerd systeem de beleidsvoering én de financiële vertaling te organiseren. Het instrument is hetzelfde voor OCMW en gemeente, wat wederzijdse informatie bevordert. Het laat toe binnen alle beleidsterreinen sociale aspecten binnen te brengen (integraal sociaal beleid) en garandeert de specifieke werking van het OCMW. Het geeft de vrijheid aan lokale besturen de werking en het organogram af te stemmen (bijvoorbeeld gezamenlijke ondersteunende diensten). Maar er kunnen ook kritische kanttekeningen gemaakt worden. Zo dreigt een risico op overheersing van financiële 'wetmatigheden' op de inhoudelijke discussie en is er het mogelijk politieke overwicht van het gemeentebestuur omdat het verantwoordelijk is en blijft voor toezicht op het OCMW.

Het huidige reglementair kader van OCMW- en Gemeentedecreet biedt reeds mogelijkheden voor afstemming en samenwerking tussen gemeente en OCMW. Zo bijvoorbeeld zetelt de OCMW-voorzitter ook in het College van Burgemeester en Schepenen, kunnen een gemeenschappelijke secretaris, financieel beheerder en managementteam aangeduid worden, kan men gebruikmaken van elkaars personeel, gemeenschappelijke diensten instellen en is er eenzelfde rechtspositieregeling voor personeel van OCMW en gemeente.

De strategische meerjarenplanning is voor gemeenten in Vlaanderen dus verplicht en algemeen. Om een sturing vanuit Vlaanderen te behouden, dienen gemeenten zich wel te houden aan sectorale 'Vlaamse beleidsprioriteiten'. Die zijn meestal gekoppeld aan een specifieke subsidiëring. Opvallend is wel dat er geen sectorale beleidsprioriteiten op het vlak van lokaal sociaal beleid worden meegegeven (en dus ook geen sectorale subsidie). De bevoegde Minister beperkt zich in een omzendbrief tot het formuleren van 'aandachtspunten'. Daarin zijn thema's als bijvoorbeeld vermaatschappelijking van de zorg of een inclusief en integraal beleid tot bestrijding van (kinder)armoede opgenomen. De ruimte voor lokale invulling blijft dus open.

De centrale rol van de lokale besturen vergt zowel bovenlokaal als lokaal duidelijke sociaal-politieke keuzes binnen een brede invulling van sociaal beleid. De sociale grondrechten bieden hiertoe een kapstok en worden in de praktijk ook als inhoudstafel voor het planningsproces gehanteerd. Een regiefunctie veronderstelt echter instrumenten om deze regierol ook te kunnen invullen. Nu ontbreekt het lokale besturen vaak aan handvatten om effectief in te grijpen op het aanbod aan diensten op lokaal vlak of zelfs maar betrokken te zijn bij de uitbouw van diensten. Een spanningsveld is hier bijvoorbeeld de schaalgrootte. Waar OCMW's binnen de grenzen van een gemeente actief zijn, werken andere welzijnsactoren (bijvoorbeeld samenlevingsopbouw, CAW ...) op een bovenlokale schaal. Dit maakt een samenwerking, laat staan coördinatie op lokaal niveau niet evident.



## 5. Continuïteit of breuk met het verleden?

Het lokaal sociaal beleid staat sterk in de belangstelling. Op de tekentafel liggen voorstellen om te sleutelen aan structuren (Ontwerpdecreet over het Lokaal Bestuur) en de werking bij te spijkeren (Ontwerpdecreet betreffende het Lokaal Sociaal Beleid) terwijl de belendende percelen ook volop in veranderingsprocessen zitten waarbij ook lokale besturen genoemd worden (o.a. het eerstelijnsgezondheidsbeleid).

Minister Homans, Viceminister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams Minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding, werkt aan een decreet Lokaal Bestuur ter vervanging van het OCMW-decreet, het Gemeentedecreet en het decreet intergemeentelijke samenwerking. Een ambitieus opzet dat verstrekkende gevolgen heeft voor de lokale besturen. Direct gelinkt aan het lokaal sociaal beleid is de aangekondigde 'inkanteling' van het OCMW in de gemeente, waarmee ze uitvoering geeft aan een 'conceptnota' die door de Vlaamse Regering is goedgekeurd. In het nieuwe decreet worden ook wijzigingen opgenomen die betrekking hebben op de (vrijwillige) fusies van gemeenten en de invulling van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden. Eerder wezen we al op de schaaldiscussie als spanningsveld bij de uitbouw van een sociaal beleid.

Daarnaast werkt Minister Vandeurzen, Vlaams Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, aan een herwerking van het decreet Lokaal Sociaal Beleid. Hier komt andermaal de hiervoor vermelde dualiteit ter sprake. Waar het decreet Lokaal Bestuur inwerkt op de organisatie, zet het (herwerkte) decreet Lokaal Sociaal Beleid de inhoudelijke lijnen uit. Met andere woorden: er wordt niet alleen gewerkt aan de structuur van het OCMW, maar ook aan inhoudelijke beleidslijnen voor het OCMW en dus aan de invulling van een lokaal sociaal beleid.

Het brede welzijnswerk in Vlaanderen kent daarnaast nog 'werven'. Met als gemene deler dat al deze initiatieven gevolgen hebben voor een lokaal sociaal beleid. Zo werkt Minister Vandeurzen ook aan een hertekening van de eerstelijnszorg. Centraal staat daarbij samenwerking en afstemming, verwijzend naar actuele tendensen zoals de sterke vergrijzing, minder ligdagen in de ziekenhuizen en de daling van het aantal huisartsen. Bedoeling is onder andere 'eerstelijnszones' op te starten, maar ook om de lokale besturen te ondersteunen bij de uitwerking van hun lokaal sociaal beleid. De lokale besturen zijn dan ook een verplichte partner bij de oprichting van de eerstelijnszones. Inhoudelijke keuzes en schaalgrootte spelen hier dus een rol. Ondertussen wordt ook het concept van persoonsgebonden financiering verder uitgerold. Nog andere ontwikkelingen hebben een impact op de ontwikkeling van een lokaal sociaal beleid, zoals het onttrekken van de persoonsgebonden materies aan de provincies, die op het vlak van welzijn vaak een coördinerende of faciliterende rol speelden. Die rol dient ofwel door de gemeenten ofwel door Vlaanderen overgenomen te worden. Bij ontstentenis daarvan dreigen initiatieven en ondersteuningskanalen te verdwijnen. Ten slotte moeten we in

dit rijtje ook federale maatregelen opnemen, zoals de taxshift die gevolgen heeft voor de financiële middelen van gemeenten.

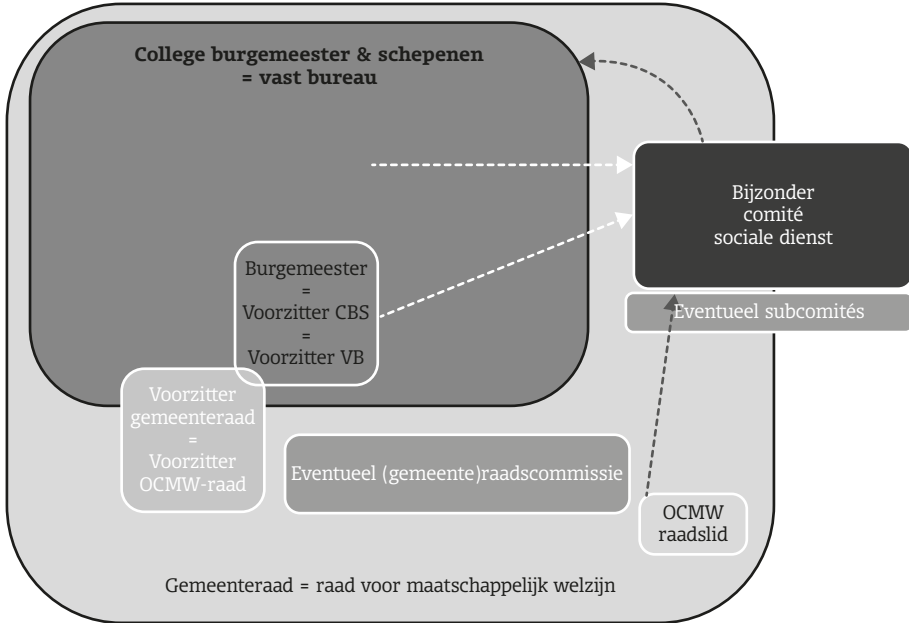
Deze wijzigingen zijn vaak weinig gecoördineerd of zelfs maar op elkaar afgestemd, met een zware tijdsdruk, niet altijd gestoeld op een gedegen voorbereiding of (wetenschappelijk) studiemateriaal, vaak weinig inhoudelijk en vooral organisatorisch (m.b.t. structuren) gemotiveerd. Dat kan niet zonder gevolgen blijven voor de kwaliteit van het lokaal sociaal beleid in het algemeen en de rol van publieke actoren hierin in het bijzonder. Tegen deze achtergrond willen we hieronder kort ingaan op een aantal ontwerpen van decreet die direct ingrijpen op de institutioneel-structurele en inhoudelijke uitwerking van een lokaal sociaal beleid. Het zijn ontwerpen en ze moeten dus nog de juridische (Raad van State) en politieke (Vlaams Parlement) toets doorstaan.

## 6. Integratie OCMW – gemeente

De vraag of lokaal sociaal beleid het best wordt vorm gegeven vanuit één (publieke) instantie, dan wel vanuit twee, is niet nieuw (cf. supra decreet Lokaal Sociaal Beleid). Het Vlaams Regeerakkoord (2014) opteert voor een volledige integratie; het federale Regeerakkoord (2014) ondersteunt die optie. Een eerste conceptnota van de Vlaamse Regering (januari 2015) voorzag in een opgaan van de OCMW's in de gemeente. Alleen hangt de instelling van de OCMW's als instituut af van federale wetgeving: "Er worden Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn opgericht die, onder de door deze wet bepaalde voorwaarden, tot opdracht hebben deze dienstverlening te verzekeren" (Organieke wet, art. 1). Probleem is dat Brussel en Wallonië niet op diezelfde lijn zitten en geen vragende partij zijn voor een (verplichte) integratie. Een voorstel om voor Vlaanderen alleen een regeling te treffen, doorstond de toets van de Raad van State (Advies 9.067/VR van 9 mei 2016) niet met als argument "voor de afschaffing van het OCMW is tweederdemeerderheid vereist" en die is er niet. De Vlaamse Regering werkte daarop een tweede Conceptnota uit (mei 2016) waarin een verregaande integratie van gemeente en OCMW werd voorgestaan, waarbij het OCMW als aparte rechtspersoon blijft bestaan, maar verder helemaal wordt leeggehaald. De hele werking, personeel, patrimonium, fondsen gaan over naar de gemeente en politiek wordt het OCMW aangestuurd door de gemeenteraad die samenvalt met de Raad voor Maatschappelijk Welzijn. Voor behandeling van individuele dossiers komt er een Bijzonder Comité voor de Sociale Dienst. Het Schepencollege voert als Vast Bureau het dagelijkse bestuur van het OCMW.

Dit voorstel is verfijnd en uiteindelijk ook opgenomen in het ontwerpdecreet over het Lokaal Bestuur, dat in een eerste lezing goedgekeurd werd door de Vlaamse Regering (24 februari 2017) en in tweede lezing na het wettelijk voorziene advies met betrekking tot de personeelsaspecten (30 juni 2017). Schematisch leidt dit tot volgend institutioneel schema:

Figuur 1 – Institutioneel schema OCMW.



Het OCMW behoudt rechtspersoonlijkheid. De Raad voor Maatschappelijk Welzijn is identiek aan de Gemeenteraad. Belangrijk is de ‘scheiding’ met het Bijzonder Comité Sociale Dienst dat niet noodzakelijk uit raadsleden dient te worden samengesteld, maar dat wel door de Raad voor Maatschappelijk Welzijn wordt verkozen. Het Bijzonder Comité is geen beleidsorgaan en heeft een gesloten takenpakket: individuele dienst- en hulpverlening en de bekrachtiging van beslissingen in verband met dringende steun die door de voorzitter kunnen worden genomen. Daarnaast moet het OCMW minstens over één maatschappelijk werker beschikken, zoals in de Organieke wet is voorzien.

## 7. Decreet Lokaal Sociaal Beleid

Het Voorontwerp (2017) bouwt verder op het bestaande decreet en neemt dus ook de sociale grondrechten als uitgangspunt. Centraal staat de regierol van de lokale besturen:

“(1) strategisch niveau: het voorbereiden, nemen, evalueren en bijsturen van lokale sociale beleidsdoelstellingen die deel uitmaken van de meerjarenplannen van de lokale besturen. Dit betreft het ontwikkelen van een integraal en inclusief lokaal sociaal beleid door het lokaal bestuur in samenwerking met de lokale actoren en de bevolking. [...]”

(2) tactisch niveau: de coördinatie van vraag naar en aanbod van de lokale sociale hulp- en dienstverlening; (3) operationeel niveau: de toegankelijkheid van de lokale sociale hulp- en dienstverlening voor de burgers via het Sociaal Huis, het Geïntegreerd Breed Onthaal en de preventieve gezinsondersteuning." (voorontwerp decreet Lokaal Sociaal Beleid, 2017, p. 2)

**De bakens uit het oorspronkelijke decreet worden bevestigd: het wegwerken van ongelijkheden met betrekking tot de toegang tot en uitoefening van sociale grondrechten, een integrale en inclusieve aanpak, met aandacht voor de meest kwetsbaren.**

**Het voorontwerp kiest opnieuw voor een kaderdecreet.**

"Het is nodig dat dit algemeen beleidskader voldoende vrijheidsgraden biedt, zodat er per sector (bijvoorbeeld buitenschoolse kinderopvang, of woon- en thuiszorg) gediversifieerd kan worden inzake de operationalisering van zaken als (1) de coördinatie tussen vraag en aanbod van lokale sociale hulp- en dienstverlening, (2) de modaliteiten inzake de scheiding tussen actorrol en regierol wanneer het lokaal bestuur ook zelf aanbieder is van lokale sociale hulp- en dienstverlening, en (3) het garanderen van lokale bestuurskracht (inclusief 'doorzettingsmacht', of de instrumenten die een lokaal bestuur ter beschikking heeft om te kunnen sturen binnen een bepaalde sector." (voorontwerp decreet Lokaal Sociaal Beleid, 2017, p. 5)

**Het voorontwerp kiest uitdrukkelijk voor vermaatschappelijking van de lokale hulp- en dienstverlening:**

"Met de vermaatschappelijking van de lokale sociale hulp- en dienstverlening beogen we de verschuiving waarbij ernaar gestreefd wordt om kwetsbare mensen (bijvoorbeeld mensen met een beperking, chronisch zieken, kwetsbare ouderen, jongeren met gedrags- en emotionele problemen, mensen die in armoede leven ...), met al hun mogelijkheden en kwetsbaarheden een eigen zinvolle plek in de samenleving te laten innemen, hen daarbij waar nodig te ondersteunen en de lokale sociale hulp- en dienstverlening zoveel mogelijk in de samenleving te laten verlopen. Begrippen die hierbij een rol spelen, zijn onder meer de-institutionalisering, community care, empowerment, kracht- en contextgericht werken enzovoort." (voorontwerp decreet Lokaal Sociaal Beleid, 2017, p. 10)

**De bedoeling is niet dat de overheid zich terugtrekt of haar verantwoordelijkheid afwentelt op de burger en de samenleving.**

"De overheid speelt nog steeds een belangrijke rol: (1) faciliterend, als oprichter en ondersteuner van informele en vrijwillige zorgnetwerken in de buurt (de nodige systemen ontwikkelen en aanbieden), (2) subsidiërend, als financier van organisaties die nieuwe initiatieven ontwikkelen, of (3) als organisator van een uitgebreid netwerk aan professionele dienstverlening waar mensen een beroep op kunnen doen wanneer de eigen kracht of de informele zorg in de samenleving te kort schiet. De keuze voor meer vermaatschappelijking is dus een keuze voor meer maatschappelijk engagement en responsabilisering, vanuit een overtuiging dat kwetsbare mensen baat hebben bij verbondenheid en contact, voorbij en naast de zorgrelatie die er is met professionele zorgvertrekkers.[...] De lokale schaal is bij uitstek de schaal waarop dergelijke initiatieven kunnen functioneren." (voorontwerp decreet Lokaal Sociaal Beleid, 2017, p. 11)

## 8. Vermaatschappelijking

Beide bovengeschetste ontwikkelingen hebben grote gevolgen voor het lokaal sociaal beleid. Een hertekend OCMW wordt dus verantwoordelijk voor de invulling van vermaatschappelijking.

De term ‘vermaatschappelijking’ is stilaan uitgegroeid tot een containerbegrip. In vroegere officiële teksten werd de term nog gelinkt aan het beleidsproces, zoals in het decreet Lokaal Sociaal Beleid: “De vermaatschappelijking verwijst naar de toenemende druk tot maatschappelijke discussies en participatie rond dat beleid en in het dagelijkse bestuur van lokale besturen” (Vlaams Parlement, 2003, p. 11). Ondertussen wordt de term vermaatschappelijking ook gehanteerd als beleidsambitie (sociale cohesie) of als methodiek (community-building).

De Nederlandse Raad voor het openbaar bestuur (Rob) omschrijft vermaatschappelijking als de situatie waarbij “de overheid publieke taken en de daarbij behorende verantwoordelijkheden en bevoegdheden overlaat aan burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven” (Rob, 2012, p. 9). De argumentatie pro vermaatschappelijking – het installeren van een “compacte overheid”, een overheid die zich op een (kosten)efficiënte manier beperkt tot een aantal kerntaken – vindt de Rob overigens een verkeerd uitgangspunt. Volgens de Rob is Nederland een “vitale staat” en moet de overheid vooral “voorwaardescheppend” opereren.

“De motivatie van de overheid bij het overdragen van publieke taken aan burgers en hun verbanden is daarbij cruciaal. Die ligt nu eenzijdig bij bezuinigen en de realisatie van een ‘compacte overheid’. De belangrijkste reden voor vermaatschappelijking zou echter de erkenning moeten zijn dat politiek en bestuur voor kennis en ervaring afhankelijk zijn van de inbreng vanuit de samenleving, dat de overheid het uiteindelijk niet alleen kan. Verder is het raadzaam als politiek en bestuur de zorg wegnemen dat vermaatschappelijking leidt tot de afwenteling van verantwoordelijkheden. De overheid moet het vangnet voor de kwetsbaren in de samenleving blijven en alert zijn op overvraging. Ten slotte wijst de Raad erop dat burgers en hun sociale verbanden ook meer verantwoordelijkheid en zeggenschap moeten krijgen. Vermaatschappelijken van publieke taken is een recept voor teleurstelling als bewoners en hun verbanden worden gereduceerd tot uitvoeringsinstanties die de orders vanuit het gemeentehuis moeten uitvoeren.” (Rob, 2012, p. 11)

In het rapport wordt ook een vergelijking gemaakt met andere landen waar vermaatschappelijking als beleidsoptie gehanteerd wordt, zoals de Big Society in het Verenigd Koninkrijk. Al zijn vergelijkingen niet gemakkelijk omdat de sociale architectuur verschilt. Zo speelt in de Scandinavische landen de overheid een belangrijkere rol, wat een invloed heeft op de positie en rol van het middenveld en de samenleving; in het Verenigd Koninkrijk weegt de nadruk op de markt door terwijl in Australië vermaatschappelijking zowel de rol van de overheid als van de samenleving lijkt te versterken (Rob, 2012, p. 15).

De noodzakelijke voorzichtigheid met vergelijkingen geldt uiteraard ook voor de situatie in Vlaanderen. In de Vlaamse sociale infrastructuur neemt het middenveld (vrijwil-

ligers, social-profit, not-for-profit ...) een belangrijke plaats in. Dit kan een voedingsbodem zijn voor vermaatschappelijking in de zin van versterking van het sociale weefsel. Vooralsnog wordt in Vlaanderen de kaart getrokken van een samenwerking tussen de beleidsniveaus, in tegenstelling tot Nederland waar geopteerd werd voor een verregaande decentralisatie. Het lokale beleidsniveau krijgt een rol als regisseur. Het ontwerpdecreet geeft een brede taakstelling voor lokale besturen in verband met vermaatschappelijking: "Het lokaal bestuur neemt maatregelen die de vermaatschappelijking van de lokale sociale hulp- en dienstverlening stimuleren (art. 13). Het [...] organiseert initiatieven van vrijwillige en informele zorg, of ondersteunt en stimuleert dergelijke initiatieven die door lokale actoren of de bevolking georganiseerd worden (art. 14)" en "Het [...] sensibiliseert de bevolking voor deelname aan, oprichting, organisatie of gebruik van de initiatieven van vrijwillige en informele zorg" (art. 15). Bedoeling is ook dat in de nodige doorzettingsmacht wordt voorzien om tot een reële impact te leiden. Details worden in het kaderdecreet niet ingevuld.

## 9. Toegankelijkheid en onderbescherming

Naast voor vermaatschappelijking kiest het decreet Lokaal Sociaal Beleid ook voor: "Het maximaal realiseren van de toegang tot de sociale grondrechten en het aanpakken van onderbescherming vereist, naast onder meer automatische rechtentoekenning, administratieve vereenvoudiging ook een toegankelijke hulp- en dienstverlening" (voorontwerp, 2017, p. 8). Er wordt ingezet op proactief handelen en het maximaal verzekeren van de toegang tot dienst- en hulpverlening. Het decreet wil verder bouwen op het proces dat voor de installatie van een Sociaal Huis is afgelegd om uiteindelijk tot een 'Geïntegreerd Breed Onthaal' (GBO) te komen. Dit moet een samenwerkingsverband worden dat minstens het OCMW, het erkende centrum voor algemeen welzijnswerk en de erkende diensten maatschappelijk werk van de ziekenfondsen omvat. Het ontwerpdecreet bevat de functies: "1) neutrale informatie over het aanbod van de lokale sociale hulp- en dienstverlening verstrekken; 2) de rechten verkennen; 3) de rechten realiseren; 4) de hulpvragen verhelderen; 5) neutraal naar de gepaste lokale sociale hulp- en dienstverlening doorverwijzen" (art. 10). Het geeft terzelfdertijd ook de werkingsprincipes aan: "1) neutraal, bekend, herkenbaar en zichtbaar zijn voor de burger; 2) generalistisch werken met specialisaties binnen handbereik; 3) outreachend handelen naar kwetsbare doelgroepen; 4) in continuïteit in de hulp- en dienstverlening voorzien; 5) participatief en krachtgericht werken in de hulp- en dienstverlening" (art. 11).

Een lokaal bestuur kan zijn eigen weg afleggen, maar de functies en werkingsprincipes van het GBO zijn wel in de tekst ingebouwd. Dat is niet het geval met 'onderbescherming', dat nergens omschreven wordt. Uit de tekst kan worden afgeleid dat dit slaat op het maximaal garanderen van de sociale grondrechten, met naast zorg dus ook huis-

vesting, gezondheid enzovoort. Dit kan vaak niet (alleen) op lokaal niveau gerealiseerd worden. In de memorie is de ambitie dan ook iets bescheidener: "lokale automatische rechtentoekenning" (voorontwerp, 2017, p. 9).

## 10. Knipperlichten

Bij bovenstaande beleidsintenties willen we een aantal knipperlichten plaatsen. Een knipperlicht komt bij het beslissingsproces. De horizon van begin 2019, de start van de nieuwe gemeentelijke legislatuur, wordt aangehouden voor het decreet over het lokaal bestuur. Dat is kort voor zeer ingrijpende veranderingen en hypothekeert de resultaten. Ten tweede worden zowel institutioneel-structureel als inhoudelijk wijzigingen voorbereid. Zonder afstemming, zonder dwarsverbindingen dreigt een ingewikkeld verandingsproces dat weinig stabiele grond biedt voor duurzame bijsturingen. Ten derde ligt de nadruk in de politieke discussie op de structurele veranderingen. De mogelijke integratie van OCMW's in de gemeentebesturen is echter niet te herleiden tot het bijsturen van een organisatiemodel, maar omvat de vraag naar een verdere verdieping van het recht op dienstverlening en van de beleidsvormende instrumenten die hiervoor nodig zijn. Een complexe opdracht dus die slaat op de samenhang tussen lokaal bestuur en lokale welzijnsvoorzieningen, tussen overheid en particuliere voorzieningen, tussen overheidsbeleid en burgerinitiatief, tussen welzijnsrationaliteit, economische rationaliteit en de rationaliteit van sociale orde. Het vertrekpunt moet de inhoud en doelstellingen zijn, niet de structuur. Bovendien is het de vraag hoe de grote variatie aan lokale situaties (stedelijke en landelijke OCMW's, verschillen in bestuurskracht, in (scherpte van) problematieken ...) kan worden ingepast in één model dat voor alle gemeenten geldt.

Een tweede knipperlicht kan een discussie over de vorm lijken, maar gaat verder dan dat. Wanneer in artikel 2 § 1 van het decreet over het Lokaal Bestuur immers wordt gesteld dat: "De gemeenten en de OCMW's beogen om op het lokale niveau duurzaam bij te dragen aan het welzijn van de burgers en verzekeren een burgernabije, democratische, transparante en doelmatige uitoefening van hun bevoegdheden", dan is die 'bijdrage' zwakker uitgedrukt dan het recht op maatschappelijke dienstverlening te garanderen, ook al wordt er verder verwezen naar artikel 1 van de Organieke wet (zij het niet tekstueel). Zo vervagen doelstellingen. Dit botst met de ambitieuze doelstellingen die in het decreet Lokaal Sociaal Beleid worden ingeschreven (cf. hierboven). Andermaal een voorbeeld van de dualiteit tussen beslissingsinstanties.

Een derde knipperlicht kunnen we zetten bij de architectuur van het 'nieuwe' OCMW en met name bij de plaats van het Bijzonder Comité. De gesloten taakstelling beperkt het takenpakket tot individuele steunverlening. Structureel is er geen rechtstreekse band met de Raad voor Maatschappelijk Welzijn die instaat voor het algemene beleid. De vraag is dus of signalen vanuit het Bijzonder Comité nog kunnen doorstromen naar

de Raad, zoals nu het geval is, al was het maar omdat nu alle leden van het Bijzonder Comité ook lid zijn van de Raad. Er dreigt een 'individualisering' van de hulpverlening waarbij het structurele kader uit het zicht kan verdwijnen, en daarmee ook de inbedding in een breed, geïntegreerd lokaal sociaal beleid – wat nochtans gepropageerd wordt. Wie arm en behoeftig is, komt bij het Bijzonder Comité. Voor alle andere discussies rond een breed sociaal beleid dient de Raad het initiatief te nemen. Maar daar zitten mandatarissen met twee petjes (gemeente en OCMW). De vraag is of en hoe een evenwicht tussen de verschillende lokale thema's (bijvoorbeeld zorg versus mobiliteit) zal kunnen worden gerealiseerd.

Bovendien dreigt ook de inhoud van het maatschappelijk werk te veranderen. Momenteel is expliciet voorzien dat een maatschappelijk werk(st)er problemen van structurele aard dient te signaleren; dat hij/zij dus een individuele casuïstiek dient te overstijgen. De vraag is of de gesloten taakstelling van het Bijzonder Comité dit nog zal toelaten.

Een vierde knipperlicht kan worden geplaatst bij de dualiteit die uit de voorstellen van de twee decreten spreekt. Zo focust het decreet over het lokale bestuur in zijn organisatie van het bijzonder Comité voor de Sociale Dienst op mensen in acute nood. Daarmee lijkt de deur open te staan voor een terugkeer naar 'de tijd van toen', toen sociaal beleid een 'gunst' was voor de 'behoefte'. Dit dreigt een breuk te worden met het recht op maatschappelijke dienstverlening, dat stoelt op een "automatische, universeel toegankelijke en tegensprekelijke" aanspraak. Het decreet Lokaal Sociaal Beleid daarentegen vertrekt van een betrokkenheid van alle burgers, met specifieke aandacht voor "de meest kwetsbare burgers", met inbegrip van specifieke participatiemethodieken die afgestemd zijn op de doelgroep" (art. 5 § 1). Het GBO moet maximale toegankelijkheid garanderen. Momenteel lopen een aantal pilootprojecten rond GBO. Het begeleidende onderzoek zal ongetwijfeld elementen aanreiken voor een toekomstige invulling.

Knipperlichten kunnen ook geplaatst worden bij de invulling van vermaatschappelijking. Vermaatschappelijking gaat uit van samenlevingsverbanden die ondersteunend kunnen zijn voor mensen in nood. Vraag is of die er nog zijn of voldoende sterk zijn en/of net niet het ontbreken van samenlevingsverbanden aanleiding was tot (en/of versterking van) probleemsituaties. Bovendien is vermaatschappelijking in het kader van de-institutionaliseringprocessen op de voorgrond gekomen. Mensen met beperkingen, zieken enzovoort zijn groepen die zichtbaar aanwezig zijn en solidariteit oproepen. Vraag is of er een even sterk maatschappelijk draagvlak is of kan worden gevonden voor mensen die aan de zelfkant van de maatschappij zijn terechtgekomen (mensen met een verslavingsproblematiek, generatie-armen ...). Met als risico dat een opdeling wordt gemaakt tussen mensen die steun 'verdienen' en mensen die dat niet verdienen. Een maatschappelijke discussie die we al sinds de middeleeuwen torsen. En zo dreigt de tijd van toen ...

De vraag naar de doelstelling van vermaatschappelijking blijft vooralsnog onvoldoende beantwoord. Is het de bedoeling complementair te zijn ten aanzien van de formele



hulpverlening dan wel die te vervangen door een meer informele invulling? Voorlopig wijst niets op het tweede, maar de vaststelling blijft dat wachtlijsten (bijvoorbeeld in de jeugdzorg) een heikel probleem blijven. Initiatieven om die onder controle te krijgen (via bijvoorbeeld persoonsvolgende financiering) zijn nog te pril om op hun merites beoordeeld te worden, maar in de mate dat dit onvoldoende werkt, zou een verschuiving naar meer informele zorg als een uitweg kunnen worden gezien. Een genuanceerde kijk is hier geboden. De grens tussen vrijwilligerswerk, informele zorg en mantelzorg is flou, maar belangrijk om goed te duiden, wil men tot kwaliteitsvolle zorg komen.

De vraag is ook wat de rol van gemeente en OCMW in deze kan zijn. Is het de bedoeling mantelzorg (financieel) te (blijven) ondersteunen, mantelzorg te organiseren, vrijwilligerswerk te ondersteunen of moet een lokaal bestuur ook actief zorgarrangementen uitwerken?

Daarmee kan ook de inhoudelijke invulling van sociaal werk verschuiven. Waar nu in het kader van het recht op maatschappelijke dienstverlening in dialoog met de hulpvrager gezocht wordt naar oplossingen, veronderstelt vermaatschappelijking een meer teruggetrokken positie van de sociaal werk(st)er. Dit betekent echter niet minder professionalisering, maar een andere invulling van professionalisering. De vraag is ook of er een scheiding komt tussen maatschappelijk werk(st)ers die individuele steunverleningsdossiers opvolgen en maatschappelijk werkers die vermaatschappelijking ondersteunen. In kleine gemeenten met minder personeel is een onderscheid bijvoorbeeld niet evident.

## 11. Lokaal sociaal beleid en armoedebestrijding

Lokaal sociaal beleid is in beweging. Het OCMW staat voor grote veranderingen. De beslissingslijnen lopen door elkaar. Enerzijds wordt continuïteit met het verleden nagestreefd (bijvoorbeeld de rol van openbare besturen, sociale grondrechten als uitgangspunt ...). Anderzijds worden discontinue lijnen uitgezet (bijvoorbeeld inkanteling van OCMW in gemeente).

Een van de centrale problemen is dat verschillende beleidsingrepen terzelfdertijd en op een hoog tempo naar implementatie gaan. De combinatie creëert spanning en onduidelijkheid over de te volgen richting. De historisch gegroeide dualiteit die in de besluitvorming van de Vlaamse Regering verankerd zit, met een Minister bevoegd voor Binnenlands Bestuur (organisatie) en een (andere) Minister voor Welzijn (inhoudelijk beleid), maakt de puzzel complex.

Deze vraag is des te prangender vanuit het oogpunt van armoedebestrijding. De hierboven beschreven decreten zijn op zich geen initiatieven van armoedebestrijding, maar ze zetten wel de institutionele kaders uit. Het Vlaams Regeerakkoord stipuleert: "Het Vlaams armoedebestrijdingsbeleid is universeel waar mogelijk, categoriaal waar nood-

zakelijk en legt een bijzondere klemtoon op kinderarmoede, generatiearmoede en de betrokkenheid van mensen in armoede. De ondersteuning van mensen in armoede moet zoveel mogelijk op maat" (Vlaams Regeerakkoord 2014-2017, p. 124).

De spanning 'universeel – categoriaal' hebben we hiervoor aangeduid met een knipperlicht. De dualiteit waarbij verschillende ministers vanuit verschillende bevoegdheden kaders hertekenen, zorgt voor spanning. Enerzijds dreigt het decreet over het lokale bestuur individualisering te organiseren, terwijl het decreet Lokaal Sociaal Beleid een inclusief en integraal beleid voorstaat.

Anderzijds dreigt het decreet Lokaal Sociaal Beleid aan werkbare kaders in te boeten als het niet de link weet te leggen tussen het lokale beleid (lokalisering) en andere beleidsniveaus, bijvoorbeeld in het wegwerken van onderbescherming. De keuze voor vermaatschappelijking draagt dan weer het gevaar in zich van het isoleren van mensen met het zwakste netwerk en het informaliseren van de zorg.

De vraag of de realisatie van fundamentele sociale rechten verzekerd zal blijven, zal pas kunnen worden beantwoord als het stof rond de vele op til staande hervormingen is gaan liggen.



# Recepten voor lokaal beleid in de strijd tegen armoede

## Een grondrechtenbenadering vanuit de kennis en ervaring van mensen in armoede

*Griet Briels en Frederic Vanhauwaert*

### 1. Inleiding

Hoe ervaren mensen in armoede het lokaal sociaal beleid? Wat vinden mensen in armoede goede manieren om op het lokale niveau armoede te bestrijden? Welke rol kunnen de verenigingen waar armen het woord nemen, opnemen in het lokale armoedebeleid? Het Netwerk tegen Armoede<sup>1</sup> zocht samen met zijn verenigingen stapsgewijs antwoorden op deze vragen. Dat resulteerde in concrete recepten die enerzijds vertrekken vanuit de grondrechten en anderzijds vanuit de kennis en ervaring van mensen in armoede. Lokale besturen kunnen op het terrein aan de slag met die kennis en ervaring.

Uiteraard is er op geen van deze drie vragen een eenduidig antwoord. Het ene lokaal bestuur is het andere niet. We stellen grote verschillen vast in de lokale visie op armoede en de uitwerking van het lokaal sociaal beleid. In deze tekst staan we stil bij die ervaringen van mensen in armoede die we lokaal het meest zien terugkomen. Die ervaringen zijn verzameld op overlegdagen met de verenigingen binnen het Netwerk tegen Armoede en via aparte bevragingen. We kiezen er heel bewust voor om geen enkel lokaal bestuur of vereniging waar armen het woord nemen bij naam te noemen. Sommige lokale besturen gaven aan te vrezen voor 'aanzuigeffecten' of negatieve reacties van de brede publieke opinie over initiatieven die zich richten naar de kwetsbaren in de samenleving. Tegelijk gaven sommige verenigingen waar armen het woord nemen aan dat ze de band met hun lokaal bestuur niet willen hypothekeren door 'openbaar' commentaar te geven. Lokaal op eieren lopen, zo iets.

Wat hier verteld wordt, is geen verhaal louter voor lokale besturen. Heel wat knelpunten zijn ook relevant voor de werkwijze van sommige Huizen van het Kind, CAW's of mutualiteiten. Heel wat voorstellen kunnen ook hen hopelijk inspireren om in partnerschap met lokale besturen aan de slag te gaan rond lokaal sociaal beleid.

## 2. Welke knelpunten signaleren mensen in armoede in lokaal armoedebeleid?

In deze paragraaf overlopen we de belangrijkste knelpunten die mensen in armoede signaleren in het lokaal sociaal beleid. Zij vertrekken daarbij vanuit de visie op armoede die terug te vinden is in de visietekst van het Netwerk tegen Armoede. Deze tekst stelt: "Armoede betekent uitsluiting op verschillende vlakken. Het is het ontbreken van kansen en niet kunnen of mogen meedoen, er niet bij horen. [...] Armoede maakt dat je rechten niet gegarandeerd zijn. [...] Armoede heeft in de eerste plaats een maatschappelijke oorzaak en is een structureel probleem omdat de samenleving er niet in slaagt de rechten van mensen te verzekeren. De ene uitsluiting brengt de andere met zich mee." (Netwerk tegen Armoede, 2010).

Een te klein inkomen maakt dat je gedwongen bent tot het huren van slechte en onzekerere huisvesting en zorgt voor stress en andere gezondheidsproblemen. Gezondheidsproblemen brengen kosten met zich mee.

---

Mensen in armoede verwachten dat hun lokaal bestuur de oorzaak van armoede bij de maatschappij legt en niet bij mensen in armoede.

---

Mensen in armoede verwachten dus dat hun lokaal bestuur de oorzaak van armoede bij de maatschappij legt en niet bij mensen in armoede zelf. Armoedebestrijding betekent dan – ook op lokaal niveau – het realiseren van grondrechten. Deze structurele op grondrechten gebaseerde aanpak van armoede zien we nu op de meeste plaatsen veel te weinig. Hieronder overlopen we de knelpunten die we vaak zien terugkomen.

### 2.1 Lokaal sociaal beleid moet veel meer zijn dan hulpverlening

Mensen in armoede geven aan dat lokaal sociaal beleid te veel wordt verengd tot het aanbieden van hulpverlening. Uiteraard heeft hulpverlening een rol te spelen in het realiseren van rechten (zie verder bij 3.5), maar rechten dienen zelf ook voldoende uitgebouwd te zijn. Zo kan je bijvoorbeeld wel in ondersteuning voorzien bij het zoeken naar een betaalbare woning, maar dienen er eerst en vooral voldoende betaalbare woningen te zijn. Je kunt budgetbegeleiding aanbieden, maar voor wie moet rondkomen met een inkomen onder de armoedegrens ondervang je daarmee het structurele probleem onvoldoende.

Bovendien mogen rechten niet uitsluitend via hulpverlening toegankelijk zijn. Een premie alleen voor het vaste cliënteel, een aanbod alleen voor de mensen die in budgetbegeleiding zijn, een correctie voor wie de vraag komt stellen enzovoort. Niet iedereen

zet de stap naar hulpverlening, maar dat zou ook niet nodig moeten zijn om hulp op maat te ontvangen. Want, ook mensen die met een klein inkomen moeten rondkomen, maar niet in budgetbegeleiding zijn, kunnen de eventuele voordelen die aan mensen in budgetbegeleiding worden geboden, vaak goed gebruiken.

Er is niet één exact antwoord op de vraag wie de doelgroep van sociaal beleid moet zijn, maar in ieder geval is het beter om aansluiting te proberen vinden op de behoeften van hulpbehoevende mensen. De doelgroep mag niet verengd worden tot de selecte groep van mensen die al gebruikmaken van hulpverlening.

## 2.2 Armoede wordt te vaak benaderd vanuit het ‘individueel schuldmodel’

De hulp- en dienstverlening die men binnen het kader van lokaal sociaal beleid organiseert, vertrekt soms te veel vanuit een visie op armoede die in realiteit te zeer aanleunt bij het individueel schuldmodel waarbij men de schuld van armoede bij mensen in armoede zelf legt.

Heel wat van het aanbod zet meer specifiek in op gedrag, vaardigheden en leefstijl van mensen in armoede. Zo wordt veel geïnvesteerd in opvoedingsondersteuning, budgetbegeleiding, huiswerkbegeleiding, tips om energie te besparen, informatie over gezond koken, woonbegeleiding en richt men initiatieven in om meer te bewegen. Wij vragen niet om volledig te stoppen met een leefstijlaanbod, maar wel om dit meer in de weegschaal te leggen en te zorgen dat het zwaartepunt ligt bij een meer structurele aanpak van armoede. Dat kan door in te zetten op het realiseren van grondrechten en armoede niet te herleiden tot een probleem van een gebrek aan individuele vaardigheden of kennis.

Daarnaast signaleren mensen in armoede op veel plaatsen ook een toenemend wantrouwen vanuit de hulpverlening. Dit uit zich in een grotere voorwaardelijkheid van rechten, meer aandacht voor fraude enzovoort. Uiteraard moet fraude aangepakt worden, maar de keuze voor deze focus is opvallend, aangezien onderzoek aantoonde dat non-take up een veel groter probleem is dan fraude. Zo toont onderzoek (Bouckaert & Schokkaert, 2011) aan dat de non-take up van het leefloon zou oplopen tot meer dan 50%.

## 2.3 Verschuiving van armoedebeleid naar kinderarmoedebeleid: soms een vloek, soms een zegen

De afgelopen jaren steeg de aandacht voor kinderarmoede. Op lokaal niveau gaf dit in sommige gemeenten het armoedebeleid een nieuwe kans. De focus op kinderarmoede werkte ‘ontschuldiging’ en zorgde voor een groter draagvlak en meer middelen. Op andere plaatsen zorgde de focus op kinderarmoede voor een verdere verschraling van het armoedebeleid. Oplossingen worden dan vooral gezocht in het domein van opvoe-

dingsondersteuning terwijl de problematiek veel complexer is en veel verder gaat dan opvoeding alleen. Om kinderarmoede aan te pakken, moet je armoede aanpakken en dus zeker inzetten op domeinen zoals huisvesting, inkomen en onderwijs.

#### 2.4 Het lokale niveau in volle verandering, maar ook meer behoeftegericht?

De recente uitdagingen die eerder in de inleiding van dit boek al aan bod kwamen zoals onder meer de afslanking van de provincies, de regierol van lokale besturen die meer expliciet opduikt in regelgeving, de integratie van budgetten, de komst van een decreet Lokaal Bestuur en een decreet Lokaal Sociaal Beleid enzovoort maken dat de waaier aan beleidskeuzes voor lokale besturen snel evolueert, ook wat betreft lokaal sociaal beleid. Vraag is dan of de keuzes die men maakt beter tegemoetkomen aan de noden van mensen in armoede.

Als men de werking van het OCMW wijzigt, gebeurt dit dan op basis van de noden van mensen in armoede? Als budgetten minder gekleurd naar het lokale niveau komen, welke keuzes maakt men dan en in hoeverre is armoede dan een prioriteit?

#### 2.5 Verenigingen waar armen het woord nemen, kunnen hun rol onvoldoende spelen

Heel wat verenigingen geven aan dat ze door hun lokale bestuur te veel herleid worden tot een vindplaats van mensen in armoede en te weinig hun rol met betrekking tot beleidsparticipatie kunnen spelen. De verenigingen vormen dan een plek waar mensen in armoede bereikt worden en die dan ingeschakeld kunnen worden om deze mensen toe te leiden naar een lokaal aanbod van hulpverlening, informatie of vorming. Een plek die hulpverlenende taken kan uitvoeren. Jammer, want hoewel verenigingen mensen in armoede uiteraard bereiken, ligt hun opdracht veel meer op andere punten: knelpunten signaleren en aanbevelingen formuleren, meer inzicht in armoede verschaffen, een signaalfunctie opnemen tegenover het beleid. In het laatste deel van deze tekst formuleren we rollen die verenigingen waar armen het woord nemen, kunnen opnemen in functie van een lokaal sociaal beleid en die beter aansluiten bij het DNA van de vereniging.

### 3. Lokaal aan de slag vanuit een grondrechtenbenadering

Hierboven schetsten we welke visie op armoede en armoedebestrijding mensen in armoede verwachten van hun lokale bestuur en welke knelpunten we vaak zien opduiken. Hieronder verduidelijken we hoe men deze visie lokaal kan realiseren. We bekijken dit

aan de hand van voorbeelden vanuit de ervaringskennis van mensen in armoede over wonen, energie, gezondheid, werk, onderwijs, hulpverlening, participatie, inkomen en mobiliteit. We stelden reeds dat uitsluiting op één terrein ook uitsluiting genereert op andere domeinen. Omgekeerd, betekent dit dat aan de slag gaan met een van deze domeinen ook positieve effecten kan hebben op andere domeinen. Zo kan betaalbare, kwaliteitsvolle huisvesting onder andere zorgen voor vooruitgang op het vlak van inkomen en gezondheid. Al hopen we uiteraard dat lokale besturen zoveel mogelijk kiezen voor een integrale aanpak en inzetten op meerdere domeinen tegelijk.

De aandachtige lezer ziet dat we hier meer thema's opnoemen dan de sociale grondrechten, zoals opgenomen in de grondwet. Dit is op geen enkele manier een oordeel over de sociale grondrechten. We kozen deze thema's omwille van hun grote relevantie in de strijd tegen armoede en/of omwille van de grote bestuurskracht die lokale besturen hierin hebben.

### 3.1 Wonen en energie

Dat we beginnen met wonen, is geen toeval. Zonder een kwaliteitsvol en betaalbaar dak boven je hoofd is het onmogelijk om uit de armoede te raken. Het Grote Woononderzoek van 2013 (Winters e.a., 2013) toonde aan dat 46,9% van alle private huurders in een woning van ontoereikende kwaliteit woont. Ook bij woningen die binnen het stelsel van de sociale huur worden verhuurd, is dit percentage hoog. Zowel op de private als de sociale huurmarkt valt bovendien op dat huurders met lagere inkomens een grotere kans maken op woningen van mindere kwaliteit. Er staan meer dan 100.000 mensen op de wachtlijst voor sociale huisvesting. Huisvesting en energie nemen samen een enorme hap uit het budget van mensen.

---

Huisvesting en energie nemen samen een enorme hap uit het budget van mensen.

---

Lokale besturen hebben heel wat beleidsmogelijkheden om op het terrein van wonen en energie het verschil te maken. Het is belangrijk dat een lokaal bestuur deze handvatten gebruikt om effectief werk te maken van beleid dat vertrekt van het recht op wonen, bijvoorbeeld door in te zetten op bestrijding van leegstand en huisjesmelkerij en op een degelijk beleid inzake ruimtelijke ordening. We formuleren hieromtrent volgende aanbevelingen.

#### 3.1.1 *Sociale huisvesting uitbouwen*

Lokale besturen moeten minimaal het sociaal objectief halen. Dit sociaal objectief is de som van woningen die onder het kaderbesluit sociale huur vallen. Dit cijfer is vastgelegd



per gemeente en is een streefcijfer waar de gemeente aan zou moeten voldoen, maar dat wordt niet overal gehaald. Op die plaatsen waar men het sociaal objectief nog niet haalt, zou dit een echte doelstelling moeten zijn. Daar waar men het sociaal objectief haalde, is onze uitdrukkelijke vraag om niet op de lauweren te rusten. Verdere uitbreiding van het aanbod is noodzakelijk in functie van de nood. Op termijn zal men hierdoor de private huurmarkt ook versterken door een breder en kwalitatiever aanbod.

Sociale Verhuurkantoren (SVK) zijn een goed instrument om extra betaalbare huurwoningen te creëren. Deze woningen worden verhuurd op basis van transparante, sociale criteria. We zien goede voorbeelden van lokale besturen die samen de schouders zetten onder een SVK of die verhuurders stimuleren (bv. via premies) om woningen te verhuren aan een SVK.

Ook OCMW's kunnen een belangrijke rol opnemen door in vormen van crisishuisvesting te voorzien zoals daklozenopvang en doorgangswoningen.

### 3.1.2 *Kost van huur en energie drukken*

Er zijn heel wat mooie voorbeelden van lokale besturen die energiekosten en/of huurkosten van hun kwetsbare inwoners proberen te drukken via eigen premies of tussenkomsten. Van een jaarlijkse premie voor mensen die noodgedwongen een weinig energiezuinige woning moeten huren, tot een maandelijks tussenkomst in de huurkosten. Het loont de moeite om dit soort pistes lokaal uit te werken of te verfijnen.

Naast het verstrekken van een financiële tussenkomst kunnen lokale besturen ook op andere manieren de kosten drukken. Zo kan een OCMW helpen nakijken of cliënten de meest voordelige energieleverancier hebben en zo nodig op basis daarvan mensen helpen bij het veranderen van leverancier.

### 3.1.3 *Het referentieadres toekennen*

Een referentieadres genereert geen dak boven je hoofd, maar wel een adres. Dat adres is belangrijk, want geen adres hebben, heeft enorme gevolgen: geen inkomen, geen identiteitskaart, geen bankrekening, geen post enzovoort. Zowel uit de ervaringskennis van mensen in armoede (Netwerk tegen Armoede, 2017) als uit onderzoek (De Boyser, e.a. 2010) is geweten dat het helemaal niet vanzelfsprekend is om dit sleutelrecht te krijgen. Zo stellen we vast dat dakloze mensen van het kastje naar de muur worden gestuurd, botsen we lokaal op discussies over territoriale bevoegdheid en weigeren OCMW's soms onterecht om het referentieadres toe te kennen.

Eventuele aanpassingen in de regelgeving moeten uiteraard op het federale niveau gebeuren, maar het zijn de lokale besturen die het licht op rood of groen zetten in individuele situaties. Een belangrijke aanbeveling is dat dakloosheid intensiever moet worden tegengegaan, maar ook dat er nood is aan een betere lokale toepassing van het

referentieadres, het vermijden van extra voorwaarden, een minder sanctionerend beleid van OCMW's tegenover tijdelijk samenwonen en het vermijden van administratieve pingpong.

#### 3.1.4 *Gegevens over uithuiszetting en energieschulden proactief gebruiken*

OCMW's krijgen gegevens over mensen die uit huis dreigen te worden gezet of die energieschulden hebben. De manier waarop ze met deze gegevens omgaan, is erg verschillend. Sommige OCMW's ondernemen niets of schrijven een brief naar enkele van de mensen op de lijst. Andere proberen deze gezinnen effectief te bereiken, bijvoorbeeld via huisbezoeken.

Lokale besturen geven, net als veel hulpverleningsinstanties, soms aan dat ze niet goed weten welke mensen ze nog zouden moeten bereiken. De gegevens over uithuiszetting en energieschuld zijn echter duidelijke knipperlichten die vragen om onmiddellijke actie. Het is dan ook zeer belangrijk deze mensen echt te contacteren en samen op zoek te gaan naar een antwoord op maat.

### 3.2 Gezondheid

---

De gezondheidskloof wordt onterecht vaak herleid tot een leefstijlkloof.

---

Gezondheid is een van die thema's waarbij men mensen in armoede jammer genoeg heel vaak benadert vanuit de 'leefstijl'-aankpak waarbij voornamelijk aanbod ontwikkeld wordt rond gezond koken, meer bewegen, het belang van tanden poetsen of gezonde tussendoortjes. Op die manier wordt de gezondheidskloof herleid tot een leefstijlkloof, terwijl ze dat net niet is. Wetenschappelijke onderbouwing daarvan vinden we onder andere in het model van Dahlgren en Whitehead (1991) waaruit blijkt dat de gezondheidskloof in de eerste plaats een socio-economische kloof is. Hoe lager op de maatschappelijke ladder, hoe lager de levensverwachting.

#### 3.2.1 *Tussenkomen in medische kosten en Dringende Medische Hulp*

OCMW's kunnen tussenkomen in de medische kosten van mensen. De concrete praktijken zijn erg verschillend zowel wat betreft de afbakening van de doelgroep, de hoogte van de tussenkomst, als wat betreft de concrete uitwerking. In sommige gemeenten zagen we de afgelopen jaren een sterke verstrenging van dit systeem. Zo wensen sommige lokale besturen niet meer tussen te komen in bepaalde vormen van gezondheidszorg. Verder merken we dat bepaalde tussenkomsten enkel worden beperkt tot mensen

met een leefloon en dat er minder snel wordt tussengekomen in de bijdrage voor de ziekteverzekering of zorgverzekering.

Vanuit het Netwerk tegen Armoede schuiven we niet één te verkiezen systeem naar voren om tussen te komen in medische kosten. Cruciaal is dat een systeem behoeftegericht en op maat kan werken. We waarschuwen voor de enge toepassing die we op veel plaatsen zien ontstaan. De realiteit is immers dat heel wat gezinnen gezondheidszorg moeten uitstellen omwille van financiële redenen en dat ons gezondheidszorgsysteem – in vergelijking met andere Europese landen – hoge eigen bijdragen vraagt aan patiënten. Het Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg noemt dit een werkpunt in hun rapport over de performantie van het Belgische gezondheidssysteem (Vrijens e.a., 2015).

Voor mensen zonder papieren vormt de 'Dringende Medische Hulp' het vangnet onder de ziekteverzekering. We stellen echter vast dat erg kwetsbare mensen hier uit de boot vallen.<sup>2</sup> Bijvoorbeeld omdat ze niet weten dat ze in aanmerking komen voor Dringende Medische Hulp, omdat het OCMW weigert hier een toekenning voor te geven en/of omdat arts en OCMW naar elkaar wijzen over wie eerst wat had moeten regelen.

Lokale besturen kunnen het recht op 'Dringende Medische Hulp' onder andere ondersteunen door te zorgen voor voldoende kennis bij artsen en een duidelijke procedure die ook in spoedgevallen medische hulp garandeert.

### 3.2.2 *Toegankelijkheid en hiaten in het aanbod wegwerken*

Door tussen te komen in medische kosten nemen OCMW's een belangrijke remediërende rol op. Op sommige plaatsen gaan lokale besturen een stap verder door zelf mee te wegen op de toegankelijkheid van en hiaten in het aanbod. Bijvoorbeeld met een eigen rusthuis, door zelf een psycholoog te financieren om zo te zorgen voor de nu vaak ontbrekende toegankelijke eerste lijn in geestelijke gezondheidszorg, door in dialoog te gaan en afspraken te maken met zorgverstrekkers over extra kosten die worden aangerekend of door de toepassing van de derdebetalersregeling te stimuleren.

### 3.3 Werk

Tewerkstelling is een van de instrumenten om mensen uit armoede te halen. Daarbij is er nood aan een integrale aanpak die oog heeft voor zowel werk- als welzijnsgerelateerde zaken. Er zijn tal van drempels die de weg naar werk bemoeilijken, gaande van mobiliteitsproblemen, betaalbare kinderopvang, de digitale kloof, te weinig of geen recente werkervaring. Het loont de moeite om als lokaal bestuur in samenwerking met de doelgroep en partners zoals OCMW, VDAB, De Lijn enzovoort te onderzoeken op welke terreinen het vaak fout- of vastloopt.

### 3.3.1 *Investeren in projecten, sociale economie en wijk-werken*

Daarnaast is het aangewezen om extra middelen te investeren in jobs voor kort- en laaggeschoolden zoals via sociale werkplaatsen en de lokale diensteneconomie. Op deze manier krijgen kwetsbare groepen de kans om een kwaliteitsvolle werkervaring op te doen. De opstart van bijvoorbeeld een sociale kruidenier, tweedehandswinkel, volksrestaurant of een repair-café bieden uitgelezen kansen voor tewerkstelling van kwetsbare doelgroepen. Dergelijke praktijken renderen op lange termijn en hebben een meerwaarde voor de hele samenleving. Ook de recente hervorming van het PWA-systeem naar het nieuwe wijk-werken, met als belangrijkste hervorming de beperking in de duurtijd, bevat nog steeds kansen. Het geeft mensen namelijk de mogelijkheid om in een laagdrempelige werkomgeving hun competenties uit te breiden of te versterken om daarna door te stromen naar een gepaste opleiding, stage of tewerkstelling.

### 3.3.2 *Vrijwilligerswerk erkennen als een vrijwillige en zinvolle bezigheid*

Naast een groeiende waardering voor vrijwilligerswerk zien wij ook een andere tendens, namelijk de instrumentalisering van de inzet van vrijwilligers door allerlei diensten en organisaties. Uit de praktijk leren we dat ook lokale besturen hiermee worstelen in hun vrijwilligersbeleid. Vrijwilligerswerk fungeert dan als een eerste voorbereidende stap richting tewerkstelling, een zinvolle tijdsbesteding voor moeilijkere doelgroepen of een voorwaarde om het leefloon te behouden. Hoewel dit waarschijnlijk vanuit goede bedoelingen geïmplementeerd wordt, stellen we ons ook ernstige vragen, want in een instrumentele en disciplinerende benadering van vrijwilliger werk schuilen heel wat valkuilen. Zo moet een vrijwilligersbeleid voldoen aan een aantal voorwaarden, zoals het bewaken van vrijwillige keuze en onvoorwaardelijkheid. Het moet op maat zijn, groeiomogelijkheden bieden en er moet worden ingezet op kwetsbare vrijwilligers. Er dient ook aandacht voor diversiteit en voldoende zorg en begeleiding te zijn. Kortom, vrijwilligerswerk moet worden erkend als een vrijwillige zinvolle bezigheid. We vragen dat vrijwilligerswerk dus niet gepromoot wordt als 'activeringstool', maar dat het op zichzelf erkend wordt en in haar waarde gelaten wordt.

### 3.3.3 *Zelf het goede voorbeeld geven als werkgever*

Lokale besturen zijn zelf een belangrijke werkgever, ook voor mensen in armoede. Ze kunnen in deze rol onder andere het goede voorbeeld geven door ervoor te zorgen dat het eigen personeelsbestand een goede afspiegeling is van de samenleving, door te zorgen dat vacatures geen onnodige vereisten stellen en door zo nodig mogelijk te maken dat een job kan worden gecombineerd met taallessen.

### 3.4 Onderwijs

Wat onderwijs betreft, kunnen lokale besturen een beroep doen op het flankerend onderwijsbeleid. Decretaal verstaat men daaronder: het geheel van actieplannen die een gemeente ontwikkelt om, vertrekkende vanuit de lokale situatie en aanvullend bij het Vlaams onderwijsbeleid, het lokale onderwijs – en de gelijke onderwijskansen in het bijzonder – te ondersteunen. De doelstelling is dus een antwoord bieden op lokale noden met betrekking tot alle actoren betrokken bij onderwijs. Welke noden dit zijn, wordt best bepaald met een omgevingsanalyse of tijdens overleg met de betrokken (lokale) actoren. Het lokaal overlegplatform (LOP)<sup>3</sup> kan een orgaan zijn om dit overleg te realiseren. Dat er noden zijn staat vast. Zo worstelen bijvoorbeeld zeven op de tien scholen met onbetaalde facturen (Deredactie, 2016).

#### 3.4.1 *Kostenbeheersing ondersteunen*

Scholen moeten worden aangemoedigd om een kostenbeheersend beleid te voeren. Dat kan via het LOP-overleg. Er is geen maximumfactuur in het secundair onderwijs, maar scholen kunnen zichzelf wel een maximumfactuur opleggen. Ook een engagementsverklaring of 'schoolcode' met betrekking tot kostenbeheersing is mogelijk. Als blijkt dat ouders in de problemen komen door het betalen van schoolfacturen kan men lokaal een aantal pistes verkennen. Een OCMW kan een systeem van onderwijscheques invoeren, waarbij ouders bijvoorbeeld voor 2 euro een cheque van 10 euro kunnen aankopen als tussenkomst voor de schoolrekeningen van hun kind. Goed overleg tussen school en OCMW, met toestemming van de doelgroep en oog voor de privacy van het gezin, kan leiden tot niet-stigmatiserende oplossingen voor onbetaalde facturen en het vermijden van incassobureaus. OCMW's kunnen ook een intermediaire rol spelen bij de aanvraag van een school- of studietoelage, door laagdrempelig en toegankelijk te zijn. Studenten hoger onderwijs die leven van een toelage, moeten vaak aan veel voorwaarden voldoen, wat hun situatie vaak precair maakt. Overleg over de haalbaarheid van een studietraject en flexibiliteit op het vlak van vakantiewerk kunnen voor hen het verschil betekenen tussen slagen en opgeven.

#### 3.4.2 *Brugfiguren inzetten*

Brugfiguren zijn een andere manier om via het lokale bestuur aan (kinder)armoedebestrijding te werken in het onderwijs. Een goede brugfiguur biedt ondersteuning aan ouders en scholen vanuit zijn/haar ervarings- of verworven kennis over armoede, de schoolwerking en het lokale welzijnsveld. De brugfiguur werkt outreachtend als aanknopingspunt voor moeilijk bereikbare ouders, verbindt gezin, onderwijs en samenleving en vergroot de ouderbetrokkenheid op die manier. Een stad kan daarin zelf investeren of een vereniging ondersteunen die dit opneemt.

### 3.5 Hulpverlening

#### 3.5.1 *Meer focussen op rechtentoekenning*

Lokaal sociaal beleid moet veel meer zijn dan hulpverlening, maar hulpverlening is uiteraard een belangrijke hefboom in de strijd tegen armoede. Die hulpverlening moet voldoende generalistisch en krachtgericht aangepakt worden. Het inhoudelijke zwaartepunt van hulpverlening moet bij rechtentoekenning liggen en niet bij interventies op vlak van leefstijl (zie ook 2.1 en 2.2). Het is niet verkeerd om mensen tips te geven om energie te besparen of gezond te eten, maar hopelijk mogen mensen in armoede vooral verwachten dat hulpverlening inzet op rechtentoekenning.

---

Mensen worden vaak jarenlang begeleid zonder dat cruciale rechten zijn nagekeken.

---

Jammer genoeg weten we dat die noodzakelijke focus op rechtentoekenning er in de realiteit te weinig is. Te vaak botsen we op situaties waarin mensen al jaren op een of andere manier begeleid worden, maar waar zelfs cruciale rechten (verhoogde kinderbijslag, verhoogde tegemoetkoming, in regel zijn met de ziekteverzekering, recht op huurpremie ...) niet zijn nagekeken. Dit gebeurt jammer genoeg soms bewust. Hulpverleners zeggen dan: "We hebben hier geen tijd voor", "Dit recht moet organisatie X maar nakijken" of "Mensen moeten zelf maar leren uitzoeken waar ze recht op hebben". Maar ook onbedoeld worden rechten vaak niet nagekeken omdat er te weinig systematiek is, omwille van een foutieve toepassing van de regelgeving of door onwetendheid bij hulpverleners over het bestaan van bepaalde tussenkomsten.

Het Netwerk tegen Armoede roept dan ook op om meer uitdrukkelijk en systematisch in te zetten op rechtentoekenning. Zo vragen we dat organisaties in kaart brengen welke rechten ze standaard nakijken naar aanleiding van een intake of bij een herziening van steun of begeleiding. Is er een duidelijke lat in de organisatie en hoe kan deze hoger gelegd worden? Wanneer is het noodzakelijk dat mensen worden doorverwezen naar een andere organisatie en op welke manieren probeer je doorverwijzing te vermijden?

#### 3.5.2 *Minder inzetten op informatie en een loket als oplossing*

Bevraag eender welke doelgroep over eender welk thema of probleem en men zal horen dat er 'nood is aan informatie', 'een plek waar je terecht kan met al je vragen' enzovoort. Vanuit mensen in armoede is dit niet anders. Het is echter noodzakelijk om goed in kaart te brengen waarom er gezegd wordt dat er een informatienood of nood aan een centrale plek is. Uit de ervaringen van mensen in armoede komen er dan immers knelpunten naar boven die niet te ondervangen zijn met informatie of een loket, zoals een aanbod dat onvoldoende aansluit bij de noden van mensen, wantrouwen tegenover het aanbod, gebrek

aan transparantie over bijvoorbeeld wachtlijsten, specialisatie die maakt dat mensen met een probleem bij heel wat hulpverleners en/of instanties moeten langsgaan, niemand die heeft nagekeken of er recht was op extra financiële tussenkomsten enzovoort.

Vanuit het Netwerk tegen Armoede denken we dat er zelden nood is aan een extra of nieuw informatiepunt. Vanuit het perspectief van mensen in armoede is het wel interessant om na te denken over hoe het bestaande aanbod meer behoeftegericht kan worden georganiseerd, hoe het betere resultaten kan neerzetten op vlak van rechten-toekenning, hoe heen- en weerverwijzing in/tussen allerhande actoren vermeden kan worden en op welke manier meer garantie verkregen kan worden over wat men mag verwachten van hulpverlening.

### 3.6 Participatie

#### 3.6.1 *Beleidsparticipatie, ook van mensen in armoede*

Welke beleidskeuzes maak je als lokaal bestuur? Er zijn heel wat mogelijkheden om hierover in dialoog te gaan met de burger. We weten echter uit ervaring dat de stem van mensen in armoede minder wordt gehoord. Ook signaleren sommige verenigingen voorbeelden van participatiemoedigheid of schijnparticipatie: "Er gebeurt toch niets met wat we vertellen, de fundamentele lijnen lagen al vast." We zijn ervan overtuigd dat investering in beleidsparticipatie loont en de betrokkenheid van mensen in armoede een meer duurzaam beleid oplevert:

"Als we willen dat maatregelen om armoede te bestrijden ook echt kunnen werken, dan kan dat alleen als mensen in armoede ook hun stem laten horen en deelnemen aan het beleid zodat men niet enkel over hen beslist, maar met hen. Zij kunnen anders dan technici, vanuit de ervaring van de impact van maatregelen op het leven in armoede, de keerzijde van een nieuwe maatregel aanvoelen en aantonen." (Netwerk tegen Armoede, 2010)

Er bestaat reeds heel wat materiaal (zoals dit artikel) waarin mensen in armoede aangeven hoe lokaal beleid kan inzetten op armoedebestrijding. Het loont om dat soort adviezen op een participatieve manier waar te maken in de eigen gemeente.

#### 3.6.2 *Laagdrempelige ontmoetingsplaatsen creëren*

Ook participatie in de brede betekenis van 'erbij horen', is belangrijk. Welke plekken waar mensen elkaar kunnen ontmoeten – ook los van hulpverlening – zijn er lokaal?

Een lokaal bestuur, ook in kleine gemeenten, kan mee een verschil maken voor laagdrempelige initiatieven zoals verenigingen waar armen het woord nemen. Vaak door concrete projecten mee te ondersteunen, maar soms ook praktisch, door bijvoorbeeld een lokaal ter beschikking te stellen.

### 3.6.3 *Participatie aan cultuur, sport, vrije tijd mogelijk maken*

Uit de praktijk van verenigingen waar armen het woord nemen, blijkt het grote belang en het positieve effect van vrijetijdsactiviteiten voor mensen in armoede op hun algemeen welzijn, sociaal netwerk, welbevinden en zelfvertrouwen. Vanuit het Netwerk tegen Armoede zijn we ervan overtuigd dat vrijetijdsparticipatie een hefboom is om mensen terug het gevoel te geven dat ze deel uitmaken van onze samenleving. Op dit punt kunnen lokale besturen een groot verschil maken. Het oprichten van een lokaal netwerk om lokaal vrijetijdsparticipatie financieel toegankelijk te maken, is een eerste stap. Als we kijken naar Vlaanderen dan bestaat er een grote discrepantie tussen regio's waar geen lokaal netwerk is, regio's met een sterk uitgebreid en goed werkend lokaal netwerk en regio's die ervoor gekozen hebben om de UITPAS in te zetten om dit grondrecht waar te maken voor elke burger. Een verdere uitrol van deze UITPAS geniet onze voorkeur. Naast het financieel meer toegankelijk maken van het vrijetijdsaanbod is het belangrijk om ook aandacht te hebben voor toeleiding.

## 3.7 *Inkomen*

Over inkomen horen we lokale besturen vaak zeggen dat dit een federale aangelegenheid is. Toch hebben lokale besturen hier zelf ook een aantal hefbomen in handen: de gemeentebelastingen, de aanvullende steun door het OCMW, eigen premies en tussenkomsten.

### 3.7.1 *Herverdeling in de gemeentebelastingen*

Een lokaal bestuur heeft middelen nodig om beleid te voeren. Ook in het genereren van die inkomsten kan men meer of minder sociale keuzes maken, zowel in de aanvullende belasting als de eigen belastingen (huisvuilophaling ...). Wat de beste lokale keuze is, hangt af van de lokale context.

### 3.7.2 *Een correcte toekenning van het leefloon*

Zoals in hoofdstuk 2 al vermeld werd, is het leefloon een bijstandsuitkering, een vangnet onder onze sociale zekerheid. Steeds meer mensen moeten een beroep doen op die bijstand (bijvoorbeeld door strengere regels in de sociale zekerheid bij de toegang tot minimumpensioen, wachtuitkering enzovoort). Meer en meer wordt dit vangnet voorwaardelijker gemaakt door het opleggen van een contract en de mogelijkheid tot gemeenschapsdienst. Opvallend is ook dat we zeer regelmatig op ervaringen botsen van mensen in armoede wiens leefloon onterecht werd stopgezet, foutief werd berekend (inkomsten die men niet mocht verrekenen, werden toch in mindering gebracht) of die een foutieve categorie toegekend kregen (de categorie 'samenwonende', terwijl eigenlijk de categorie 'alleenstaand' van toepassing was).



Aan de onderkant van de samenleving – daar waar armoede en uitsluiting zich het scherpst laten voelen – mag uitsluiting niet nog meer versterkt worden. Hier moet men net investeren in mensen, via een leefloon boven de armoedegrens, kansen op waardig werk (betaald dus), degelijke huisvesting enzovoort. We vragen OCMW's dan ook om goed op te volgen dat de wetgeving over het leefloon op een correcte en menswaardige manier wordt toegepast.

### 3.7.3 *Aanvullende steun van het OCMW*

De aanvullende steun is een instrument dat zeer behoeftegericht kan worden ingezet en op die manier ook belangrijke effecten kan genereren. Voor aanvullende steun duiken echter dezelfde problemen op als bij tussenkomsten in medische kosten: elk OCMW heeft zijn eigen praktijk en de afgelopen jaren zagen we op heel wat plaatsen een verstrenging. De doelgroep werd kleiner, de voorwaarden werden strenger en de financiële steun werd lager.

### 3.7.4 *Premies, toelagen, tussenkomsten*

Doorheen deze tekst vermeldden we verschillende voorbeelden van premies en tussenkomsten zoals energiepremies, tussenkomsten in huuruitgaven en teruggave van medische kosten enzovoort. Deze premies betekenen vaak een belangrijk verschil in het inkomen van mensen. Net als de aanvullende steun zijn premies een belangrijk instrument in de strijd tegen armoede.

Heel wat lokale besturen hebben vormen van eigen premies zoals een terugbetaling van herbruikbare luiers, een premie per vierkante meter groendak, een premie voor elke pasgeborene enzovoort.

---

Breng als lokaal bestuur in kaart of het eigen premiebeleid voldoende inzet op kwetsbare groepen en take-up.

---

Het Netwerk tegen Armoede vraagt lokale besturen om goed in kaart te brengen of men in het eigen premiebeleid ook voldoende inzet op kwetsbare groepen enerzijds en op take-up van deze premies en toelagen anderzijds. Hoe bakent men de doelgroep af versus de hoogte van de tussenkomst? Mensen met een leefloon? Eigen cliënteel? Iedereen met een Verhoogde Tegemoetkoming? (zie ook bij 3.5.1 over rechtentoekening). Welke administratieve stappen verlopen automatisch, welke niet en waarom? Ook hier is er niet één gouden recept en is monitoring en dialoog met mensen in armoede aangewezen.

### 3.8 Mobiliteit

Op vlak van mobiliteit zal de rol van lokale besturen de komende jaren veel belangrijker worden. In het kader van het nieuwe concept van basisbereikbaarheid, ter vervanging van basismobiliteit, zullen zij met name het aanvullende net en het vervoer op maat mee mogen uittekenen binnen opnieuw af te bakenen vervoerregio's. Het principe van basisbereikbaarheid is dat belangrijke bestemmingen bereikbaar moeten zijn, eerder dan dat elke Vlaming een bus- of tramhalte moet hebben op wandelafstand (zoals vroeger bij basismobiliteit).

Het Netwerk tegen Armoede ziet kansen in de omslag naar basisbereikbaarheid. Centraal staan bestemmingen die bereikbaar moeten zijn voor elke inwoner. Het principe is dus vraaggestuurd (welke bestemmingen zijn essentieel voor reizigers?). Het huidige concept van de basismobiliteit is volledige aanbodgestuurd: een halte op wandelafstand, maar of je van daaruit vlot naar je bestemming kunt, is van secundair belang.

Het is echter wel belangrijk dat men blijft focussen op de bereikbaarheid van diensten die sociale grondrechten helpen te realiseren zoals gemeentehuis, OCMW, ziekenhuis, wijkgezondheidscentrum, werk, maar ook de plaatselijke vereniging of culturele bestemmingen in het kader van vrijetijdsparticipatie.

Lokale besturen zullen, in het kader van de basisbereikbaarheid en binnen hun vervoerregio, zelf een laagdrempelig aanbod moeten uitwerken, ook voor wie minder mobiel is en/of een laag inkomen heeft.

## 4. De rol van de verenigingen waar armen het woord nemen in functie van een sterk lokaal sociaal beleid

Welke rol kunnen verenigingen waar armen het woord nemen, opnemen in functie van lokaal beleid? In het begin van deze tekst signaleerden we dat lokale besturen verenigingen waar armen het woord nemen op heel wat plaatsen herleiden tot vindplaatsen van mensen in armoede. Hieronder staan we stil bij rollen die beter aansluiten bij het DNA van de verenigingen. Zo weten lokale besturen beter wat ze kunnen verwachten van de verenigingen op hun grondgebied.

### 4.1 Beleidsparticipatie van mensen in armoede

De kerntaak van de verenigingen waar armen het woord nemen, is om vanuit de leefwereld van mensen in armoede in dialoog te gaan met anderen. Lokale overheden hebben hierbij het voordeel dat ze dicht bij burgers staan en concreet aan de slag kunnen met de stem van de meest kwetsbaren. De gedeelde ervaringen van mensen in armoede

en de oplossingen die zij zien, kunnen een lokaal beleid helpen om de eigen blinde vlekken bloot te leggen en samen te werken aan sterkere armoedebestrijding.

---

Beleidsparticipatie van mensen in armoede kan een lokaal beleid helpen om tot sterkere armoedebestrijding te komen.

---

Er zijn mooie voorbeelden van langlopende beleidstrajecten, waar meerjarige armoedeplannen op lokaal niveau de samenwerking en concrete output bevorderen. Maar beleidsparticipatie kan op lokaal niveau ook gebeuren op kleinere, afgelijnde topics. Zo kan input van mensen met armoede-ervaring uit verenigingen waar armen het woord nemen klaarheid brengen in de vraag of er een sociale kruidenier opgestart moet worden. En, als er een opgestart wordt, hoe dat dan het best wordt aangepakt.

#### 4.2 Inzicht in armoede

Investeren in visie-opbouw en inzicht in armoede helpt om tot een sterk sociaal beleid te komen. Vanuit de ervaringskennis van mensen in armoede kunnen verenigingen vorming geven en in dialoog gaan. Van onthaalmedewerkers in de Huizen van het Kind tot mandatarissen, van leerkrachtenteams tot stadswachten, voor mensen die werken met kwetsbare doelgroepen is een vorming vanuit een vereniging vaak zeer vruchtbaar. Verenigingen hebben verschillende formules ontwikkeld om op maat inzicht te bieden: vormingen, maar evengoed stadswandelingen, filmmateriaal, coaching trajecten voor hulpverlening enzovoort.

#### 4.3 Signaalfunctie

Omdat verenigingen zo'n diverse groep mensen in armoede bereiken en een plaats zijn waar mensen op verhaal kunnen komen, zijn ze goed geplaatst om een signaalfunctie op te nemen, bijvoorbeeld over drempels richting aanbod of een nieuwe doelgroep die zich aandient. Verenigingen hebben vaak ook een sterk netwerk met andere lokale organisaties en worden regelmatig informeel aangesproken op hun expertise.

Gebruik de signaalfunctie van verenigingen waar armen het woord nemen voor een beter lokaal sociaal beleid.

#### 4.4 Experimenteerruimte

Verenigingen zijn de noodzakelijke plekken waar mensen in armoede zichzelf kunnen zijn, op adem komen en contacten leggen met anderen. Daar blijft het echter niet bij,

vaak hebben deze plaatsen een 'labo' functie: kleine experimenteerplekken waar nieuwe initiatieven kunnen ontstaan. Niet met de bedoeling om structureel een apart circuit of aanbod voor mensen in armoede uit te bouwen, maar om manieren van werken uit te testen en te kunnen meegeven aan andere partners.

## 5. Tot slot

Mensen in armoede verwachten van hun lokaal bestuur een structurele aanpak van armoede door het realiseren van grondrechten. Zo'n structureel armoedebeleid moet een logisch onderdeel zijn van het volledige lokale beleid en doordringen in alle beleidsthema's, van mobiliteit tot gezondheid.

Momenteel is de ervaring van mensen in armoede dat sociaal beleid naast het bredere lokaal beleid vorm krijgt en soms te veel vertrekt vanuit een visie die aanleunt bij het individuele schuldmodel. Hierdoor wordt sociaal beleid te veel het kleine broertje met een onvoldoende brede focus op diverse grondrechten en onvoldoende structurele aanpak van de armoedeproblematiek.

In deze bijdrage signaleerden we – vanuit de ervaringskennis van mensen in armoede – vaak voorkomende knelpunten en goede voorbeelden om met meerdere grondrechten lokaal aan de slag te gaan. Zo hopen we lokale besturen te inspireren.

## NOTEN

1. In het Netwerk tegen Armoede werken 58 verenigingen in Vlaanderen en Brussel samen met het uiteindelijke doel armoede en sociale uitsluiting uit te bannen. In de verenigingen staan mensen in armoede centraal. Zij nemen er op alle niveaus het woord.
2. In het memorandum 'Dringende Medische Hulp, waar knelt het schoentje?' formuleren Brusselse organisaties knelpunten en aanbevelingen in functie van het recht op Dringende Medische Hulp: [http://www.meetingvzw.be/sites/default/files/memorandum\\_dmh\\_nl.pdf](http://www.meetingvzw.be/sites/default/files/memorandum_dmh_nl.pdf).
3. Het lokaal overlegplatform valt binnen het GOK-I-decreet over gelijke onderwijskansen en brengt onderwijsverstrekkers en lokale actoren samen voor onderzoek (omgevingsanalyse), advies, bemiddeling en ondersteuning. Het uiteindelijke doel is het waarborgen en/of verbeteren van onderwijskansen van leerlingen.



## Bibliografie

- Adolfsen, F., Martinussen M., Thyraug, A. M., & Vedeler, G. W. (2012). *The Family's House. Organization and professional perspectives*. University of Tromsø.
- Agentschap Binnenlands Bestuur. (2017). *Armoedetoets, Decreet Lokaal Bestuur*. Brussel: Vlaamse overheid.
- Aiken, M., & Bode, I. (2009). Killing the golden goose? Third sector organizations and back-to-work programmes in Germany and the UK. *Social policy and administration*, 43(3), 209-225. doi:10.1111/j.1467-9515.2009.00658.x
- Akgunduz, Y.E, Unver, O., Plantenga, J., & Nicaise, I. (2015). *The socio-economic dimension of Early Childhood Education and Care in Europe*. EU-CARE project. Utrecht University & HIVA KU Leuven.
- Alexander, & Weiner. (1998). The adoption of the corporate governance model by nonprofit organizations. *Nonprofit Management and Leadership*, 8(3), 223-242. doi:10.1002/nml.8302
- Allen, C. (2003). Desperately seeking fusion: on "joined-up thinking", "holistic practice" and the new economy of welfare professional power. *British Journal of Social Work*, 54(2), 287-306.
- Anciaux, B. (2014). *Zelforganisaties in Vlaanderen. Onderzoek naar plaatselijke (zelf)organisaties op basis van etnisch-culturele identiteit*. Brussel: Academic & Scientific Publishers.
- Andersson, F. O., & Self, W. (2015). The social-entrepreneurship advantage: An experimental study of social entrepreneurship and perceptions of nonprofit effectiveness. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 26(6), 2718-2732.
- Anheier. (2005). *Nonprofit organizations: Theory, management, policy*. New York: Routledge.
- Ansary, A., Eggerickx, T., Martin, E., Schoonvaere, Q., & Unger, J. (2012). *Etats de lieux de la situation des primo-arrivants en région de Bruxelles-Capitale*. Bruxelles: Commission Communautaire Française.
- Anthony, E., King, B., & Austin, M. (2011). Reducing child poverty by promoting child well-being: identifying best practices in a time of great need. *Children and Youth Services Review*, 33, 1999-2009. doi: 10.1016/j.childyouth.2011.05.029
- Arvidson, M., & Lyon, F. (2014). Social impact measurement and non-profit organisations: Compliance, resistance, and promotion. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 25(4), 869-886.
- Archer, M., Lawson, T., & Norrie, A. (2013). *Critical realism: Essential readings*. New York: Routledge.
- Asante, F. A., & Ayee, J. R. (2008). Decentralization and poverty reduction. In E. Aryeetey, & R. Kanbur (Eds.), *Economy of Ghana: Analytical perspectives on stability, growth and poverty* (pp. 325-347). Boydell and Brewer. Geraadpleegd van <http://www.jstor.org/stable/10.7722/j.ctt81fmh.19>
- Astbury, B., & Leeuw, F. L. (2010). Unpacking black boxes: mechanisms and theory building in evaluation. *American journal of evaluation*, 31(3), 363-381.
- Baines, D., Cunningham, I., & Fraser, H. (2011). Constrained by managerialism: Caring as participation in the voluntary social services. *Economic and Industrial Democracy*, 32(2), 329-352.
- Banks, S. (2011). Ethics in an age of austerity: Social work and the evolving New Public Management. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 20(2), 5-23.

- Beresford, P., & Croft, S. (2001). Service users' knowledges and the social construction of social work. *Journal of Social Work*, 1(3), 295-316. doi: 10.1177/146801730100100304
- Bergmark, A., & Lundström, T. (2011). Guided or independent? Social workers, central bureaucracy and evidence-based practice. *European Journal of Social Work*, 14(3), 323-337.
- Bhaskar, R. (1978). On the possibility of social scientific knowledge and the limits of naturalism. *Journal for the Theory of Social Behaviour*, 8(1), 1-28.
- Bhaskar, R. (1998). *Philosophy and scientific realism*. In M. Scotford Archer (Red.), *Critical realism: Essential readings* (pp. 16-47). London: Routledge.
- Blom, B. (2009). Knowing or un-knowing? That is the question in the era of evidence-based social work practice. *Journal of Social Work*, 9(2), 158-177.
- Blom, B., & Morén, S. (2009). Explaining social work practice – the CAIMER theory. *Journal of Social Work*. 10(1), 98-119.
- Blom, B., Nygren, L., Nyman, C., & Scheid, C. (2007). Social work students' use of knowledge in direct practice – Reasons, strategies and effects. *Social Work & Society*, 5(1), 46-61.
- Bode, I. (2006). Disorganized welfare mixes: voluntary agencies and new governance regimes in Western Europe. *Journal of European Social Policy*, 16(4), 346-359. doi:10.1177/0958928706068273
- Boogers, M., & Schaap, L. (2007). Bestuurskracht, wat moeten we ermee? Een stand van zaken. *Bestuurskunde*, (2), pp. 5-14.
- Boost, D., Raeymaeckers, P., & Hermans, K. (2017). *Een beschrijvend en evaluerend onderzoek naar het Geïntegreerd Breed Onthaal: Rapport eerste onderzoeksfase*. Geraadpleegd van [www.welzijn13.be/sites/leiedal\\_welzijn/files/media/.../gbo\\_onderzoeksrapportv1.docx](http://www.welzijn13.be/sites/leiedal_welzijn/files/media/.../gbo_onderzoeksrapportv1.docx).
- Bouckaert, N., & Schokkaert E. (2011). Een eerste berekening van non-take-upgedrag bij leefloon. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 53(4), 603-627.
- Boujebbar, S., De Boeck, A., De Greef, I., El Kaddouri, S., Goossens, S., Mollaert, L., & Schrooten, M. (2014). Moskeeën als welzijnsactor in Brussel? Een verkenning, *Brussels Welzijnsnieuws*, 35(204), 20-21.
- Broadhead, P., Meleady, C., & Delgado, M. (2008). *Children, families and communities: creating and sustaining integrated services*. United Kingdom: Open University Press.
- Brodtkin, E. Z. (2011). Policy work: Street-level organizations under new managerialism. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(suppl 2), i253-i277.
- Bronstein, L. R. (2003). A model for interdisciplinary collaboration. *Social Work*, 48(3), 297-306.
- Brussels Informatie-, Documentatie- en Onderzoekscentrum. (2014). *Briofiche: internationalisering van het Brussels gewest en de Vlaamse Rand*. Brussel: BRIO.
- Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse (2015). *Demografische barometer 2014 van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Focus van het BISA, nr. 7*. Brussel: BISA.
- Brussels Instituut voor Statistiek en Analyse. (2016). *Demografische barometer 2016 van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Focus van het BISA, nr. 16*. Brussel: BISA.
- Brusselse Welzijns- en gezondheidsRaad. (2015). *Powercare*. Brussel: BWR.
- Carpentier, S. (2016). *Lost in transition? Essays on socio-economic trajectories of social assistance beneficiaries*. Antwerpen: Universiteit Antwerpen.
- Chalmet, L. (2013). *Wij zijn Toyota niet*. Brugge: Die Keure.
- Chen, H. T. (1990). *Theory-driven evaluations*. Sage.
- Chen, H. T. (2012). Theory-driven evaluation: conceptual framework, application and advancement *Evaluation von Programmen und Projekten für eine demokratische Kultur* (pp. 17-40). Springer.
- Child, C. (2015). Tip of the iceberg. The nonprofit underpinnings of for-profit social enterprise. *Non-profit and Voluntary Sector Quarterly*, 45(2), 217-237. doi: 10.1177/0899764015572901.
- Coene, J., Ghys, T., Oosterlyncck, S., & Raeymaeckers, P. (2016). Inleiding. Energiearmoede structureel bestrijden. In S. Oosterlyncck, P. Raeymaeckers, J. Coene, B. Delbeke, P. Debruyne, & T.

- Ghys (Reds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2016. Blik op energiearmoede*. Antwerpen: Universiteit Antwerpen.
- Cooney, K. (2006). The institutional and technical structuring of nonprofit ventures: Case study of a U.S. hybrid organization caught between two fields. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 17(2), 137-155. doi:10.1007/s11266-006-9010-8
- Cournoyer, B. R., & Powers, G. T. (2002). Evidence-based social work: the quiet revolution continues. In A. R. Roberts & G. J. Greene (Eds.), *Social workers' desk reference* (pp. 798-807). New York: Oxford University Press.
- Dahlgren G., & Whitehead M. (1991). *Policies and strategies to promote social equity in health*. Stockholm: Institute of Future Studies.
- Dart, R. (2004). Being "business-like" in a nonprofit organization: A grounded and inductive typology. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 33(2), 290-310. doi:10.1177/0899764004263522
- Dawson-McClure, S., Calzada, E., Huang, K.Y., Kamboukos, D., Rhule, D., Kolawole, B., Petkova, E., & Brotman, L. M. (2015). A population-level approach to promoting healthy child development and school success in low-income, urban neighborhoods: Impact on parenting and child conduct problems. *Prevention Science*, 16(2), 279-290.
- De Bie, M., & Vandenbussche, J. (2016). 40 jaar OCMW-praktijk op de spanning tussen bijstand als sociaal beleidsinstrument en bijstand als sociaal grondrecht. In M. De Wilde, B. Cantillon, F. Vandenbroucke, & M. De Bie (Eds.), *40 jaar OCMW en bijstand*. Leuven: Acco.
- De Boyser, K. (2008). *Naar een doelmatigere armoedebestrijding: een verkenning van de paden naar een meer planmatig en evidence-based armoedebestrijdingsbeleid in Vlaanderen*. Antwerpen: Universiteit Antwerpen.
- De Boyser, K., Linchet, S., van Dijck, L., Casman, M., Dierckx, D., & Vranken, J. (2010). *Onderzoek naar de OCMW-hulpverlening aan dak- en thuislozen*. POD Maatschappelijke Integratie.
- Debruyne, P., & Oosterlynck, S. (2016). *Rapport retrospectieve case study "De Mangoboom in Bloei"*. DieGem.
- De Corte, J., Verschuere, B., & De Bie, M. (2017). Networks for welfare provision: getting a grip on processes of social exclusion by evaluating network effectiveness. *Social Policy & Administration*. doi: 10.1111/spol.12241.
- Decreet betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn (19 december 2008), *Belgisch Staatsblad*, 24.12.2008, 67932
- Decreet van 4 april 2003 betreffende het sociaal-cultureel volwassenenwerk, *Belgisch Staatsblad*, 28 mei 2003.
- Decreet van 19 maart 2004 betreffende het lokaal sociaal beleid, *Belgisch Staatsblad*, 12 mei 2004.
- De Decker, P. (2004). *De ondraaglijke lichtheid van het beleid voor de stad in Vlaanderen, van geïndividualiseerd woonmodel tot stedelijke crisis: een sociologische analyse* (Niet gepubliceerd proefschrift). Antwerpen: Universiteit Antwerpen.
- De Donder, L., Smetcoren, A., Buffel, T., & Bayetmur, E. (2014). *Rol van sleutelfiguren en zelforganisaties op vlak van welzijn: aanpak, meerwaarde en ondersteuningsnoden. Rapport in opdracht van BWR en VOEM*. Gent: Universiteit Gent.
- Defourny, J., & Nyssens, M. (2010). Social enterprise in Europe: At the crossroads of market, public policies and third sector. *Policy and Society*, 29(3), 231-242. doi:10.1016/j.polsoc.2010.07.002
- Deleu, H. (2015). *Naar een nieuw lokaal sociaal beleid voor Brussel*. Brussel: BWR.
- Deleu, H., & Nolf, E. (2015). "Je m'accroche à la vie" – Maman Régine getuigt over een leven vol engagement, *Brussels Welzijnsnieuws*, 37(212), 2-5.
- Denters, B., & Toonen, T. (2010). Bestuurskrachtmeting 3.0. In H. Aardema, W. Derksen, M. Herweijer, & P. de Jong (Eds.), *Meerwaarde van de bestuurskunde. Liber amicorum voor prof. dr. Arno F.A. Korsten*. Den Haag: Boom Lemma.
- Denzin, N. K., & Lincoln, Y. (2000). *Handbook of Qualitative Research*. Thousand Oaks: Sage Publications.



- Department for Education (2014). *Evaluation of Children's Centres in England (ECCE). Strand 3: Parenting services in Children's Centres.*
- Depauw, J., & Driessens, K. (2014). *Bind-Kracht in OCMW's. Een kader voor organisatorisch empowerment.* Leuven: LannooCampus.
- De Peuter, B., & Bouckaert, G. (2004). *Een monitoringsysteem voor lokale bestuurskracht: naar de modellering van een Vlaams design.* Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie.
- De Pourcq, L., Lyssens-Danneboom, V., & Driessens, K. (2017). *Maatschappelijk Werk en kinderopvang hand in hand. Samenwerking tussen OCMW's, kinderdagverblijven en maatschappelijk kwetsbare ouders.* Antwerpen: Expertisecentrum Krachtgericht Sociaal Werk – Karel de Grote Hogeschool.
- Deredactie. (2016). *7 op 10 scholen worstelen met onbetaalde schoolfacturen.* Geraadpleegd op 5 juli 2017, van <http://www.deredactie.be/permalink/1.2756388>
- Derksen, W., Drift, J. A., van der Giebels, R., & Terbrack, C. (1987). *De bestuurskracht van kleine gemeenten: een beleidsrapport.* Leiden/Amsterdam: Onderzoekscentrum Sturing van de Samenleving van de Rijksuniversiteit Leiden.
- De Rynck, F., & Wayenberg, E. (2017). De lokale besturen. In A. Hondeghem, W. Van Dooren, F. De Rynck, B. Verschuere, & S. Op de Beeck. *Handboek Bestuurskunde.* Brugge: Vanden Broele.
- De Rynck, F., Verschuere, B., & Gerin, N. (2017). De rol van de lokale overheid: Een schets van actuele debatten. In W. Lahaye, I. Pannecoucke, J. Vranken, & R. Van Rossem (Red.), *Armoede in België. Jaarboek 2017.* Gent: Skribis.
- De Rynck, F., Pauly, R., & Verschuere, B. (2017). *Nieuw Publiek Management in Vlaanderen en de impact op het middenveld.* Geraadpleegd van [www.middenveldinnovatie.be](http://www.middenveldinnovatie.be): <https://www.middenveldinnovatie.be/sites/default/files/2017-01/Spotlightpaper-Nieuw%20Publiek%20Management-DEF.pdf>
- De Swaan, A. (1989). *Zorg en de staat: welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd.* Amsterdam: Bert Bakker.
- Devos, B. (2016). *Kinderopvang is er voor iedereen. Sector zet in op sociale functie.* Geraadpleegd op 25 augustus 2016, van <http://sociaal.net/opinie/kinderopvang-is-er-iedereen/>.
- De Wilde, M. (2016). Het gebruik van de discretionaire ruimte door Vlaamse OCMW-medewerkers. In M. De Wilde, B. Cantillon, F. Vandenbroucke, & M. De Bie (Reds.), *40 jaar OCMW en bijstand* (pp. 104-120). Leuven: Acco.
- De Wilde, M., & Marchal, S. (2016). De voorwaardelijkheid van de bijstand: de werkbereidheidseis. In M. De Wilde, B. Cantillon, F. Vandenbroucke, & M. De Bie (Reds.), *40 jaar OCMW en bijstand* (pp. 84-103). Leuven: Acco.
- De Wilde, M., Cantillon, B., Vandenbroucke, F., & De Bie, M. (Red.). (2016). *40 jaar OCMW en bijstand.* Leuven: Acco.
- Dierckx, D. (2007). *Tussen armoedebeleid en beleidsarmoede. Een retrospectieve en interventiegerichte analyse van de Vlaamse beleidspraktijk.* Leuven: Acco.
- Dierckx, D., & Vranken, J. (2003). Armoedebeleid anno 2003: van de Brugstraat tot Straatsburg. In J. Vranken, D. Dierckx, & K. De Boyser. (Reds.). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2003* (pp. 288-317). Leuven: Acco.
- Donaldson, S. I. (2012). *Program theory-driven evaluation science: Strategies and applications.* Routledge.
- Doyal, L. & Gough, I. (1991). *A Theory of Human Need.* Hampshire/London: Macmillan Education Ltd.
- Driessens, K. (2003). *Armoede en hulpverlening: omgaan met isolement en afhankelijkheid.* Gent: Academia Press.
- Eikenberry. (2013). A critical case study of cause-related marketing. *Administrative Theory & Praxis*, 35(2), 290-305.
- Fording, R. C., Soss, J., & Schram, S. F. (2007). Devolution, discretion, and the effect of local political values on TANF sanctioning. *Social Service Review*, 81(2), 285-316.

- Frost, N. (2005). *Professionalism, partnership and joined-up thinking: a research review of front-line working with children and families*. Research in practice. Totnes: Devon.
- Gambrill, E. (2006). Evidence-based practice and policy: Choices ahead. *Research on Social Work Practice*, 16(3), 338-357.
- Garrow, E., & Hasenfeld, Y. (2012). Managing conflicting institutional logics: social service versus market. In B. Gidron & Y. Hasenfeld (Reds.), *Social enterprises: An organizational perspective* (pp. 121-143).
- Geens, N., Roets, G., & Vandebroeck, M. (2015). Informal social support in contexts of diversity: shaping the relationship between the public and the private sphere. *Health and Social Care in the Community*, 23(5), 532-540. doi: 10.1111/hsc.12161
- Geinger, F., Van Haute, D., Roets, G., & Vandebroeck, M. (2015). *Integration and alignment of services including poor and migrant families with young children*. Paper presented at the 5th meeting of the transatlantic forum on inclusive early years. Dublin.
- Ghys, T. (2016). *Sociale innovatie en structurele armoedebestrijding*. Proefschrift voorgelegd tot het behalen van de graad van doctor in de sociale wetenschappen aan de Universiteit Antwerpen van Tuur Ghys. Promotoren: Stijn Oosterlynck & Danielle Dierckx. Antwerpen, van <https://www.uantwerpen.be/images/uantwerpen/container2456/files/Tuur%20Ghys%20doctoraat%20-%20Sociale%20innovatie%20en%20structurele%20armoedebestrijding.pdf>
- Gilgun, J. F. (2005). The four cornerstones of evidence-based practice in social work. *Research on Social Work Practice*, 15(1), 52-61.
- Grohs, S., Schneiders, K., & Heinze, R. G. (2013). Social entrepreneurship versus intrapreneurship the German social welfare state: A study of old-age care and youth welfare services. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 4(1), 163-180. doi: 10.1177/0899764013501234.
- Grymonprez, H., & Debruyne, P. (2017). *Sociaal Werk zal politiek zijn of niet zijn. Vermarkting legt hypotheek op politiserend werken*. Geraadpleegd van <http://hdl.handle.net/1854/LU-85180>.
- Grymonprez, H., Naert, J., Debruyne, P., Raeymaeckers, P., Hermans, K., & Roose, R. (2016). *Tendering bedreigt kwaliteit van sociaal werk: Vlaamse opleidingen weerleggen voordelen van marktlogica*. Geraadpleegd van <https://sociaal.net/opinie/tendering-bedeigt-kwaliteit-van-sociaal-werk/>
- Hacking, I. (1999). *The social construction of what?*. Harvard University Press.
- Hasenfeld, Y. (2000). Social welfare administration and organizational theory. In R. Patti (Red.), *The Handbook of Social Welfare Management* (pp. 89-112). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Herman, B. (2015). *Vie associative et participation politique des personnes issues de l'immigration. Le cas des populations d'origine marocaine, turque et congolaise à Bruxelles*. Bruxelles: Université Libre de Bruxelles.
- Hermans, K. (2005). *De actieve welvaartsstaat in werking. Een sociologische studie naar de implementatie van het activeringsbeleid op de werkvloer van de Vlaamse OCMW's*. Leuven: KU Leuven.
- Hermans, K. (2005). Evidence-based practice in het maatschappelijk werk: een pragmatische benadering. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 14(3), 5-16.
- Hermans, K., & Van den Bosch, D. (2012). *Zorg voor welzijn: oude vragen en nieuwe antwoorden*. Leuven: Acco.
- Hermans, K. (2014). Methodiekontwikkeling, evaluatieonderzoek en de body of knowledge van het sociaal werk. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 23(1), 33-52.
- Holzner, C., Munz, S., & Büttner, T. (2009). *Evaluating the organisational performance of local job centers*. CESifo Group Munich.
- Hood, R. (2014). Complexity and integrated working in children's services. *British Journal of Social Work*, 44, 27-43. doi: 10.1093/bjsw/bcs091
- Houston, S. (2001). Beyond social constructionism: Critical realism and social work. *British Journal of Social Work*, 31(6), 845-861.
- Houston, S. (2010). Prising open the black box: Critical realism, action research and social work. *Qualitative Social Work*, 9(1), 73-91.

- Hustinx, L., & De Waele, E. (2015). Managing hybridity in a changing welfare mix: Everyday practices in an entrepreneurial nonprofit in Belgium. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 26(5), 1666-1689.
- Huxham, C., & Vangen, S. (1996). Working together: Key themes in the management of relationships between public and non-profit organizations. *International Journal of Public Sector Management*, 9(7), 5-17.
- Hvenmark, J. (2013). Business as usual? On managerialization and the adoption of the balanced scorecard in a democratically governed civil society organization. *Administrative Theory & Praxis*, 35(2), 223-247.
- Hvenmark, J. (2015). Ideology, practice, and process? A review of the concept of managerialism in civil society studies. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 1-27. doi:10.1007/s11266-015-9605-z
- IFSW. (2014). *Global definition of social work*. Geraadpleegd van <http://ifsw.org/policies/definition-of-social-work/>
- Isett, K.R., Mergel, I.A., LeRoux, K., Mischen, P.A., & Rethemeyer, R.K. (2011). Networks in public administration scholarship: Understanding where we are and where we need to go. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21, 1157-1173.
- Jacobs, D., Phalet, K., & Swyngedouw, M. (2004). Associational membership and political involvement among ethnic minority groups in Brussels. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 30(3), 543-559.
- Jones, M. B. (2007). The multiple sources of mission drift. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 36(2), 299-307. doi:10.1177/0899764007300385
- Jütting, J. P., Corsi, E., & Stockmayer, A. (2005). *Decentralisation and poverty reduction. OECD Development Centre Policy Insights, No. 5*. Paris: OECD Publishing. doi: 10.1787/023062400046.
- Kahn, W. A. (1990). Psychological conditions of personal engagement and disengagement at work. *Academy of Management Journal*, 33(4), 692.
- Kazepov, Y. (2005). Cities of Europe: Changing contexts, local arrangements, and the challenge to social cohesion. In Y. Kazepov (Ed.), *Cities of Europe* (pp. 3-42). Blackwell Publishing Ltd.
- Kazepov, Y. (2010). *Rescaling social policies: Towards multilevel governance in Europe*. Ashgate Publishing Ltd.
- Kazepov, Y. (2010). Rescaling social policies towards multilevel governance in Europe: some reflections on processes at stake and actors involved. In Y. Kazepov (Ed.), *Rescaling social policies: Towards multilevel governance in Europe* (pp. 35-72). London: Ashgate.
- Keiser, L. R., Mueser, P. R., & Choi, S.-W. (2004). Race, bureaucratic discretion, and the implementation of welfare reform. *American Journal of Political Science*, 48(2), 314-327.
- Kekkonen, M., Montonen, M., & Viitala, R. (2012). *Family centre in the Nordic countries. A meeting point for children and families*. Finland: Norden.
- Kind en Gezin (2016). *Het kind in Vlaanderen*. Brussel.
- Kind en Gezin. (2017). *Kansarmoede-index Kind en Gezin*, van <http://www.kindengezin.be/cijfers-en-rapporten/cijfers/kansarmoede/vlaams-gewest-en-provincie/#1-Evolutie-Kansarmoede-in>.
- Klijn, E.H., Steijn, B., & Edelenbos, J. (2010). The impact of network management on outcomes in governance networks. *Public Administration*, 88(4), 1063-1082.
- Klijn, E.H. (2008a). Governance and governance networks in Europe: An assessment of ten years of research on the theme. *Public Management Review*, 10(4), 505-525.
- Klijn, E.H. (2008b). *It's the management, stupid: over het belang van management bij complexe beleidsvraagstukken*. Den Haag: Lemma.
- Kreutzer, K., & Jäger, U. (2011). Volunteering versus managerialism: Conflict over organizational identity in voluntary associations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 40(4), 634-661. doi:10.1177/0899764010369386

- Kunnemann, H. (2005). Social work as laboratory for normative professionalisation. *Social Work & Society*, 3(2), 191-200.
- Laumann, E.O., Galaskiewicz, J., & Marsden, P.V. (1978). Community structure as interorganizational linkages. *Annual Review of Sociology*, 4, 455-484.
- Lawrence, P. R., & Lorsch, J. W. (1967). Differentiation and integration in complex organizations. *Administrative science quarterly*, 1-47.
- Leseman, P. P. M., & Slot, P. L. (2014). Breaking the cycle of poverty: challenges for European early childhood education and care. *European Early Childhood Education Research Journal*, 22(3), 314-326.
- Lister, R. (2004). *Poverty*. Cambridge: Polity Press.
- Loopmans, M. (2004). Lokaal Sociaal Beleid: beleidsherschaling en haar gevolgen. In J. Vranken, K. De Boyser, & D. Dierckx (Eds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2004* (pp. 263-273). Leuven: Acco.
- Luyten, D. (1993). *OCMW en armenzorg. Een sociologische studie van de sociale grenzen van het recht op bijstand*. Leuven: KUL-Departement sociologie/SOI.
- Maier, F., & Meyer, M. (2009). "Business-like" form without "business-like" substance? *The thin line between nonprofit managerialism and economization*. Vienna: Vienna University of Economics and Business, Department of Nonprofit Management.
- Maier, F., Meyer, M., & Steinbereithner, M. (2016). Nonprofit organizations becoming business-like: A systematic review. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 45(1), 64-86. doi:10.1177/0899764014561796
- Mandell, M.P., & Keast, R.L. (2008). Evaluating the effectiveness of interorganizational relations through networks: developing a framework for revised performance measures. *Public Management Review*, 10(6), 715-731.
- Martinielli, F., Anttonen, A., & Mätzke, M. (2017). *Social services disrupted: Changes, challenges and policy implications for Europe in times of austerity*. Londen: Edward Elgar Publishing.
- Mattessich, P. W., Murray-Close, M., & Monsay, B. R. (2001). *Collaboration: What makes it work. 2<sup>nd</sup> Edition: A review of research literature on factors influencing succesful collaboration*. Saint Paul, MN: Amherst H. Wilder Foundation.
- McDermont, M. (2007). Mixed messages: housing associations and corporate governance. *Social and legal studies*, 16(1), 71-94. doi:10.1177/0964663907073448
- McDonald, R. E. (2007). An investigation of innovation in nonprofit organizations: The role of organizational mission. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 36(2), 256-281. doi:10.1177/0899764006295996
- McKeown, K., Haase, T., & Pratschke, J. (2014). *Evaluation of national early years access initiative & Solta quality assurance programme: A study of child outcomes in pre-school*. Dublin: Pobal.
- Merton, R. K. (1968). The Matthew effect in science. The reward and communication systems of science are considered. *Science*, 159(3810), 56-63.
- Meyer, M., Buber, R., & Aghamanoukjan, A. (2013). In search of legitimacy: Managerialism and legitimation in civil society organizations. *Voluntas*, 24(1), 167-193. doi:10.1007/s11266-012-9306-9
- Minas, R., Bäckman, O., Jakobsen, V., Korpi, T., Lorentzen, T., & Kauppinen, T. (2014). Rescaling inequality? Welfare reform and local variation in social assistance payments. In K. Farnsworth, I. Zoë, & M. Fenger. *Social Policy Review 26. Analysis and debate in social policy*. Bristol: Policy Press.
- Minas, R., Whrigh, S., & Van Berkel, R. (2012). Decentralization and centralization: Governing the activation of social assistance recipients in Europe. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 32(5/6), 286-298.
- Mohr J., & Spekman R. (1994). Characteristics of partnership success: Partnership attributes, communication behaviour and conflict resolution techniques. *Strategic Management Journal*, 15(2), 135-152.

- Monnat, S. M. (2010). The color of welfare sanctioning: Exploring the individual and contextual roles of race on TANF case closures and benefit reductions. *Sociological Quarterly*, 51(4), 678-707.
- Moorman, C., Zaltman, G., & Deshpande, R. (1992). Relationships between providers and users of marketing research: The dynamics of trust within and between organizations. *Journal of Marketing Research*, 29(3), 314-329.
- Moosa-Mitha, M., & Ross-Sheriff, F. (2010). Transnational social work and lessons learned from transnational feminism, *Affilia*, 25, 105-109.
- Morén, S., & Blom, B. (2003). Explaining human change: on generative mechanisms in social work practice. *Journal of Critical Realism*, 2(1), 37-60.
- Morgan, R.M., & Hunt, S.D. (1994). The commitment-trust theory of relationship marketing. *Journal of Marketing*, 58(3), 20-38.
- Mullen, E. J., Shlonsky, A., Bledsoe, S. E., & Bellamy, J. L. (2005). From concept to implementation: Challenges facing evidence-based social work. *Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*, 1(1), 61-84.
- Netwerk tegen Armoede. (2010). *Gewoon mens mogen zijn! Visietekst Netwerk tegen Armoede*. Geraadpleegd op 2 juli 2017, van <http://www.netwerktegenarmoede.be/over-ons/visietekst>
- Netwerk tegen Armoede. (2017). *Werknota: het (referentie)adres voor daklozen. Versie februari 2017*. Geraadpleegd op 4 juli 2017, van [http://www.netwerktegenarmoede.be/documents/170200-Het-\(referentie\)adres-voor-daklozen--werknota-Netwerk-tegen-Armoede.pdf](http://www.netwerktegenarmoede.be/documents/170200-Het-(referentie)adres-voor-daklozen--werknota-Netwerk-tegen-Armoede.pdf)
- Nolf, E., & Van Den Daele, K. (2012). *Bruggenbouwers: werken aan toegankelijkheid*. Brussel: BWR.
- Noppe, J., Vergeynst, T., & Vanaseddinge, M. (2017). *Vlaamse armoedemonitor*. Brussel: Studiedienst Vlaamse Regering.
- Nussbaum, M. (1995/2001). Introduction. In M. Nussbaum, & J. Glover (Eds.), *Women, culture and development: A study of human capabilities* (pp. 1-36). Oxford: Clarendon Press.
- Nussbaum, M. (2000). *Women and human development: The capabilities approach*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Nussbaum, M. (2012). *Mogelijkheden scheppen: een nieuwe benadering van de menselijke ontwikkeling*. Amsterdam: Ambo/Anthos.
- Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad. (2016). *Welzijnsbarometer 2016*. Brussel: Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie.
- Oliver, C. (2011). Critical realist grounded theory: A new approach for social work research. *British Journal of Social Work*, 42(2), 371-387.
- Oostrik, H. (2010). Het handwerk van de theorie in de praktijk van het Sociaal Werk. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 19(2), 61-76.
- O'Toole, L.J. (1997). Treating networks seriously: Practical and research-based agendas in public administration. *Public Administration Review*, 57(1), 45-52.
- Pawson, R. (2013). *The science of evaluation: a realist manifesto*. Sage.
- Pawson, R., & Tilley, N. (1997). *Realistic evaluation*. Sage.
- Payne, M. (2015). *Modern social work theory*. Oxford University Press.
- Provan, K. G., & Kenis, P. (2008). Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(2), 229-252.
- Provan, K.G., & Milward, H.B. (1995). A preliminary theory of interorganizational network effectiveness – a comparative study of 4 community mental-health systems. *Administrative Science Quarterly*, 40(1), 1-33.
- Provan, K. G., & Milward, H. B. (2001). Do networks really work? A framework for evaluating public-sector organizational networks. *Public Administration Review*, 61(4), 414-423.
- Raad van State (2016). *Advies 59.067/VR van 9 mei 2016 over een voorontwerp van wet 'tot wijziging van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn'*.

- Raad voor het Openbaar Bestuur. (2012). *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving*. 12/2012. Den Haag: Rob.
- Raad voor Volksgezondheid en Samenleving. (2017). *Zonder context geen bewijs. Over de illusie van evidence-based practice in de zorg*. Geraadpleegd van [https://www.raadrvs.nl/uploads/docs/Zonder\\_context\\_geen\\_bewijs.pdf](https://www.raadrvs.nl/uploads/docs/Zonder_context_geen_bewijs.pdf)
- Raeymaeckers, P., & Dierckx, D. (2012). How can we study the integration of networks among human service organizations? Some lessons from organizational sociology. *European Journal of Social Work*, 15(4), 484-502. doi: 10.1080/13691457.2012.704871
- Raeymaeckers, P., & Dierckx, D. (2013). To work or not to work? The role of the organisational context for social workers' perceptions on activation. *British Journal of Social Work*, 43(6), 1170-1189.
- Raeymaeckers, P., & Dierckx, D. (2014). How can we study the integration of networks among human service organisations? Some lessons from organizational sociology. *European Journal of Social Work*, 15(4), 484-502.
- Raeymaeckers, P., & Kenis, P. (2016). The influence of shared participant governance on the integration of service networks: A comparative social network analysis. *International Public Management Journal*, 19(3), 397-426.
- Raeymaeckers, P., Nisen, L., Dierckx, D., Vranken, J., & Casmet, M.-T. (2009). *Activering binnen de Belgische OCMW's: op zoek naar duurzame trajecten en goede praktijken*. Brussel: POD Maatschappelijke Integratie.
- Ramirez, R. (2016). *Kotosa 'Palavers onder de mangoboom. Le domaine des femmes sages.'* Brussel: ZinTV.
- Rittel, H.W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155-169.
- Rogers, P. J. (2008). Using programme theory to evaluate complicated and complex aspects of interventions. *Evaluation*, 14(1), 29-48.
- Rogers, P. J., Petrosino, A., Huebner, T. A., & Hacsí, T. A. (2000). Program theory evaluation: Practice, promise, and problems. *New directions for evaluation*, 2000(87), 5-13.
- Roose, R., & De Bie, M. (2003). From participative research to participative practice – a study in youth care. *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 13, 475-485. doi: 10.1002/casp.752
- Rosenheck, R., Morrissey, J., Lam, J., Calloway, M., Johnsen, M., Goldman, H., & Calsyn, R. (1998). Service system integration, access to services, and housing outcomes in a program for homeless persons with severe mental illness. *American Journal of Public Health*, 88(11), 1610-1615.
- Salamon, & Anheier. (1998). Social origins of civil society: Explaining the nonprofit sector cross-nationally. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 9(3), 213-248.
- Samenlevingsopbouw Brussel, Dokters van de wereld, Pigment vzw, Medimmigrant, stadslabo Jes. (2012). *Memorandum. Dringende Medische Hulp voor mensen zonder wettig verblijf. Waar knelt het schoentje?* Geraadpleegd op 4 juli 2017, van [http://www.meetingvzw.be/sites/default/files/memorandum\\_dmh\\_nl.pdf](http://www.meetingvzw.be/sites/default/files/memorandum_dmh_nl.pdf)
- SAR WGG. (2017). *Advies decreet lokaal sociaal beleid*. Brussel: SAR WGG.
- Schrooten, M. (2016). *Crossing borders: the lived experiences of Brazilians on the move*. Leuven: KU Leuven.
- Schrooten, M. (2017). *Mobiele migranten en hun zelforganisaties hebben behoefte aan andere welzijns-hulp*. Geraadpleegd van <http://www.socialevraagstukken.nl/mobiele-migranten-en-hun-zelforganisaties-hebben-behoefte-aan-andere-welzijnshulp/>
- Schrooten M., Withaecx S., Geldof D., & Lavent, M. (2015). *Transmigratie. Hulpverleners in een wereld van superdiversiteit*. Leuven: Acco.
- Sen, A. (1987). The standard of living. In G. Hawthorn (Ed.), *The standard of living: The tanner lectures* (pp. 1-38). Cambridge: Cambridge University Press.
- Sen, A. (1993/2002). Capability and well-being. In M. Nussbaum, & A. Sen (Eds.), *The quality of life* (pp. 30-53). Oxford: Oxford University Press.

- Senaeve, P. (1977). *De bestrijding van de armoede in België*. Leuven: Acco.
- Serneels, S., Colruyt, P., Moyersoen, J., Huysentruyt, M., & Michiels, F. (2016). *Allemaal sociaal 3.0. Kunnen ondernemers de wereld redden?* Antwerpen: Manteau.
- SERV. (2017). *Voorontwerp advies lokaal sociaal beleid*. Brussel: SERV.
- Smith, Cronley, & Barr. (2012). Funding implications of social enterprise: The role of mission consistency, entrepreneurial competence, and attitude toward social enterprise on donor behavior. *Journal of Public Policy & Marketing*, 31(1), 142.
- Sorensen, E., & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*, 87(2), 234-258.
- Soss, J., Fording, R., & Schram, S. F. (2011). The organization of discipline: From performance management to perversity and punishment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(suppl 2), i203-i232.
- Soss, J., Schram, S. F., Vartanian, T. P., & O'Brien, E. (2001). Setting the terms of relief: Explaining state policy choices in the devolution revolution. *American Journal of Political Science*, 45(2), 378-395.
- Span, K. C., Luijckx, K. G., Schols, J. M., & Schalk, R. (2012). The relationship between governance roles and performance in local public interorganizational networks: A conceptual analysis. *The American Review of Public Administration*, 42(2), 186-201.
- Span, K.C.L., Luijckx, K.G., Schalk, R., & Schols, J. M. G. A. (2012a). What governance roles do municipalities use in Dutch local social support networks? *Public Management Review*, 14(8), 1175-1194.
- Statham, J. (2011). *Working together for children. A review of international evidence on interagency working, to inform the development of Children's Services Committees in Ireland*. London: Department of Children and Youth Affairs.
- Steenkens, K. (2014). Proactief handelen als middel in de strijd tegen sociale onderbescherming, een verkenning van de concepten en de huidige beleidscontext, *Belgisch Tijdschrift Voor Sociale Zekerheid*, 1e trimester, 21-64.
- Steinberg, R., & Weisbrod, B. A. (1998). Pricing and rationing by nonprofit organizations with distributional objectives. *To profit or not to profit: The commercial transformation of the nonprofit sector*, 64-82.
- Suykens, B., Verschuere, B., & De Rynck, F. (2017). *Exploring the link between forms and causes of nonprofit organizations becoming business-like. Evidence from a multiple case study in Flanders*. Paper voorgesteld op de European Group for Public Administration, Milaan.
- Thirion, J., Dewil, N., & Geuens, N. (2013). *Ouders uit kansarme milieus aan het woord over zorg en onderwijs voor jonge kinderen*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Thys, R. (2017). *Opportunities, obstacles and resistances. The political participation by Brussels based Belgian Moroccan, Belgian Turkish and Belgian Congolese organisations*. Bruxelles: Université Libre de Bruxelles.
- van Berkel, R. (2006). The decentralisation of social assistance in The Netherlands. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 26(1/2), 20-31.
- Van Dam, S., & Raeymaeckers, P. (2017). *Brug binnen buiten. Inzetten op ondersteuningsnoden van ex-gedetineerden door vrijwilligers*. Brussel: Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.
- Van de Donk, W. B. H. J. (2008). *Maatschappelijk besturen: sector of idee?*. Brugge: Die Keure.
- Vande Gaer, E., Gijssels, C., & Hedebouw, G. (2013). *Het gebruik van opvang voor kinderen jonger dan drie jaar in het Vlaamse Gewest*. Leuven: Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.
- Vandenbroeck, M. (2009). *In verzekerde bewaring. Honderdvijftig jaar kinderen, ouders en kinderopvang*. Amsterdam: SWP.
- Vandenbroeck, M. (2013). *Ongelijkheid begint in de wieg. Society Case over 'Early Childhood Education and Care' (ECEC)*. VLAS-studies 5. Antwerpen: Vlaams Armoedesteunpunt.
- Vandenbroeck, M., & Van Lancker, W. (2014). *Een tweesparenbeleid inzake armoede*. VLAS-studies 14. Antwerpen: Vlaams Armoedesteunpunt.

- Vandermotten, C., Leclercq, E., Cassiers, T., & Wayens, B. (2009). L'économie bruxelloise, *Brussels Studies*, Note de synthèse, EGB n° 7.
- van der Tier, M., Hermans, K., & Potting, P. (2016). Hoe kunnen sociale professionals hun interventie theoretisch onderbouwen. Een case studie van vijf Nederlandse maatjesprojecten. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 25(4), 41–62. doi: 10.18352/jsi.483.
- Vandevoort, L., & Libin, L. (2016). *De sociale functie van kinderopvang. Cahier reeks Kinderopvang*. Brussel: VVSG – Politeia.
- Van Dijck, L., & Raeymaeckers, P. (2012). Over netwerken en sociale innovatie: de kracht van een lokaal bestuur. In D. Dierckx, S. Oosterlynck, J. Coene, & A. Van Haarlem (Reds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2012* (pp. 333-353). Leuven: Acco.
- Van Lancker, W. (2013). Putting the child-centred investment strategy to the test: Evidence for the EU27. *European Journal of Social Security*, 15(1), 4-27.
- Vanmechelen, O. (2005). Eenheid in de veelheid. Lokaal sociaal beleid in Brussel, *Weliswaar*, 67, 34-36.
- Vanmechelen, O., Adriaens, K., & Seurs, R. (2007). *Lokaal sociaal beleid Brussel. Van concept naar praktijk*. Brussel: BWR.
- Van Mechelen, N., Zamora, D., & Cantillon, B. (2016). De groei en de diversificatie van de bijstandspopulatie. In M. De Wilde, B. Cantillon, F. Vandenbroucke, & M. De Bie (Reds.), *40 jaar OCMW en bijstand* (pp. 13-32). Leuven: Acco.
- Van Regenmortel, T. (2002). *Empowerment en maatzorg. Een krachtgerichte psychologische kijk op armoede*. Leuven: Acco.
- Vandenbroeck, M. (2013). *Ongelijkheid begint in de wieg. Society case over 'Early Childhood Education and Care' (ECEC)*. VLAS-Studies 5. Antwerpen: Vlaams Armoedesteunpunt, van <https://armoede.vlaanderen.be/sites/default/files/media/documenten/societycase.pdf>
- Vandenbroucke, F., Luigjes, C., & Lievens, K. (2016). Activering en bijstand na de staatshervorming: buitenlandse lessen, uitdagingen en kansen. In M. De Wilde, B. Cantillon, F. Vandenbroucke, M. De Bie, & B. Storms. *40 jaar OCMW en bijstand* (pp. 184-206). Leuven: Acco.
- van Oorschot, W. (2000). Who should get what, and why? On deservingness criteria and the conditionality of solidarity among the public. *Policy & Politics*, 28(1), 33-48.
- Van Orshoven, P., & De Peuter, B. (2015). *Lokale bestuurskrachtmonitoring. Integraal benaderen en meten van lokale bestuurskracht in Vlaanderen*. Leuven: Steunpunt Bestuurlijke Organisatie.
- Van Reppelen, J. (2014). *Lokaal Sociaal Beleid in de meerjarenplanning: missen lokale besturen het lokaal sociaal beleidsplan?* Brussel: VVSG.
- Verschuere, B., & Hermans, K. (2016). *Welzijn in Vlaanderen: Beleid, bestuurlijke organisatie en uitdagingen (4de editie)*. Brugge: Die Keure.
- Vertovec, S. (2007). Super-diversity and its implications. *Ethnic and Racial Studies*, 30(6), 1024-1054.
- Vidovich, L., & Currie, J. (2012). Governance networks: Interlocking directorships of corporate and nonprofit boards. *Nonprofit Management & Leadership*, 22(4), 507-523. doi:10.1002/nml.21042
- Vlaamse Gemeenschapscommissie. (2015). *Lokaal sociaal beleid. Beleidsplan Brussel 2016-2020*. Brussel: Vlaamse Gemeenschapscommissie.
- Vlaamse Overheid. (n.d.). *Stedenfonds*. Gelezen op 5 mei 2017, van <http://www.stedenbeleid.vlaanderen.be/stedenfonds>
- Vlaamse Overheid. (1999). *Actualisering van de criteria van Sociaal Impulsfonds*. Gelezen op 5 mei 2017, van <https://www.vlaanderen.be/nl/vlaamse-overheid/persberichten/actualisering-van-de-criteria-van-sociaal-impulsfonds>
- Vlaamse Regering. (2014). *Vlaams Regeerakkoord 2014-2019*. Geraadpleegd van <https://www.vlaanderen.be/nl/vlaamse-regering/regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering>
- Vlaams Parlement. (2003). *Ontwerp van Decreet betreffende het lokaal sociaal beleid*. Stuk 1777/1
- Vlaams Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. (2017). *Memorie van toelichting betreffende het voorontwerp van decreet betreffende het lokaal sociaal beleid*. DOC.0170/3BIS.



- Vlaams Parlement. (n.d.). *Ontwerp van decreet tot wijziging van het decreet van 5 juli 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Gemeentefonds en tot opheffing van het decreet van 13 december 2002 tot vaststelling van de regels inzake de dotatie en de verdeling van het Vlaams Stedenfonds*. Gelezen op 5 mei 2017, van <http://docs.vlaamsparlement.be/docs/stukken/2016-2017/g898-1.pdf>
- Vlaeminck, H. (2010). De dans van de taal in het sociaal werk. *Journal of Social Intervention: Theory and Practice*, 19(4), 63-81.
- Voorontwerp van Decreet betreffende het Lokaal Sociaal Beleid. (2017). VR 2017 2402 DOC.0170/3BIS
- Voorontwerp van Decreet over het Lokaal Bestuur. (2017). VR 2017 3006 DOC.0645/2BIS
- Vranken, J., & Geldof, D. (Reds.) (1992). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1991*. Leuven: Acco.
- Vranken, J., Geldof, D., & Van Menxel, G. (Reds.). (1997). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 1997*. Leuven: Acco.
- Vranken, J., De Boyser, K., & Dierckx, D. (Reds.). (2003). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2003*. Leuven: Acco.
- Vranken, J., De Boyser, K., & Dierckx, D. (Reds.). (2004). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2004*. Leuven: Acco.
- Vranken, J., De Boyser, K., & Dierckx, D. (Reds.). (2005). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2005*. Leuven: Acco.
- Vranken, J., De Boyser, K., & Dierckx, D. (Reds.). (2006). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2006*. Leuven: Acco.
- Vrijens F., Renard F., Camberlin C., Desomer A., Dubois C., Jonckheer P., e.a. (2015). *De performantie van het Belgische gezondheidssysteem – Rapport 2015*. Health Services Research (HSR). Brussel: Federaal Kenniscentrum voor de Gezondheidszorg (KCE).
- VVSG. (n.d.) *Het Gemeentefonds*. Gelezen op 5 mei 2017, van [http://www.vvsg.be/Werking\\_Organisatie/Financien/Documents/Het %20Gemeentefonds.pdf](http://www.vvsg.be/Werking_Organisatie/Financien/Documents/Het_%20Gemeentefonds.pdf).
- Walk, M., Greenspan, I., Crossley, H., & Handy, F. (2015). Social return on investment analysis. *Non-profit Management and Leadership*, 26(2), 129-144.
- Walker, K., Labat, A., Choi, J., Schmittiel, J., Steward, A., & Grumbach, K. (2013). Patient perceptions of integrated care: confused by the term, clear on the concept. *International Journal of Integrated Care*, 13.
- Warshawsky, D. N. (2010). New power relations served here: The growth of food banking in Chicago. *Geoforum*, 41(5), 763-775. doi:10.1016/j.geoforum.2010.04.008
- Webb, S. A. (2001). Some considerations on the validity of evidence-based practice in social work. *British Journal of Social Work*, 31(1), 57-79.
- Weisbrod, B.A. (1998a). Modeling the nonprofit organization as a multiproduct firm: A framework for choice. In B. A. Weisbrod (Ed.), *To profit or not to profit: The commercial transformation of the nonprofit sector* (pp. 47-64). New York: Cambridge University Press.
- Weisbrod, B.A. (1998b). *To profit or not to profit: the commercial transformation of the nonprofit sector*. New York: Cambridge University Press.
- Westhorp, G. (2014). Realist impact evaluation: an introduction. *London: Overseas Development Institute*, 1-12.
- Wet recht op maatschappelijke integratie*. (2002, 26 mei). Geraadpleegd op 10 november 2016, van [http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=nl&la=N&cn=2013120113&table\\_name=wet](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=nl&la=N&cn=2013120113&table_name=wet).
- White, H. (2009). Theory-based impact evaluation: principles and practice. *Journal of Development Effectiveness*, 1(3), 271-284. doi:10.1080/19439340903114628
- Winters S., Ceulemans W., Heylen K., Pannecoucke I., Vanderstraeten L., Van den Broeck K., e.a. (2015). *Wonen in Vlaanderen anno 2013. De bevindingen uit het Grote Woononderzoek 2013 gebundeld*. Leuven: Steunpunt Wonen.

## Personalia

ILSE BAECK is teamcoach kind- en jongerenwelzijn in de gemeente Dilbeek. Ze leidt een geïntegreerd team van medewerkers van gemeente en OCMW die actief zijn op het vlak van kinderarmoedebestrijding, opvoedingsondersteuning, preventie, kinderopvang en onderwijs. Als maatschappelijk werkster en sociologe bouwde ze in Dilbeek verschillende projecten uit op het vlak van kinderarmoedebestrijding.

DIDIER BOOST is sociaal werker en is als onderzoeker verbonden aan Centrum OASes. Hij verricht onderzoek naar de eigenheid van het sociaal werk op het kruispunt tussen welzijn en zorg, samenwerking binnen de hulpverlening op de eerste lijn en kritisch realistische evaluatiemethoden.

GRIET BRIELS is stafmedewerker lokaal beleid bij het Netwerk tegen Armoede.

PIETER COOLS is verbonden aan de onderzoeksgroepen OASes en Milieu en Samenleving van de Universiteit Antwerpen. Hij promoveerde op het thema lokale sociale innovatie in armoedebestrijding en doceert Stedelijke Interventiestrategieën aan de master Sociaal werk.

LYNN DE POURCQ is onderzoeker aan het Expertisecentrum Krachtgericht Sociaal Werk, verbonden aan de Karel de Grote Hogeschool Antwerpen.

FILIP DE RYNCK is hoogleraar bestuurskunde aan de Universiteit Gent (Faculteit Economie en Bedrijfskunde). Hij is vooral bezig met lokale besturen en binnenlandse bestuursorganisatie, met steden en stadsbeleid, met burgerparticipatie en lokale netwerken.

MARJOLIJN DE WILDE is junior onderzoeker aan het Centrum voor Sociaal Beleid Herman Deleeck (Universiteit Antwerpen) en verricht onderzoek omtrent voorwaarden voor het leefloon, discretionaire ruimte van maatschappelijk werkers en decentralisatie van het bijstandsbeleid.

DANIELLE DIERCKX (prof. dr.) doceert over stedelijke sociale uitdagingen in de master Sociaal Werk aan de Universiteit Antwerpen en is als armoede-experte verbonden aan Centrum OASes.

KRISTEL DRIESSENS (prof. dr.) is hoofd van het Expertisecentrum Krachtgericht Sociaal Werk van de Karel de Grote Hogeschool, coördinator van Bind-Kracht en professor aan de masteropleiding Sociaal Werk van de Universiteit Antwerpen.

KOEN HERMANS is als docent verbonden aan de Faculteit Sociale Wetenschappen van de KU Leuven (masteropleiding Sociaal Werk en Sociaal Beleid) en is projectleider bij LUCAS, Centrum voor zorgonderzoek en consultancy, waar hij verantwoordelijk is voor de onderzoekslijn 'welzijn, armoede en sociale uitsluiting'.

CHARLOTTE NOËL is sociologe en antropologe en was tot voor kort verbonden aan Centrum OASes waar ze onderzoek verrichtte naar lokale netwerkvorming, netwerkcoördinatie en beleid rond kinderarmoedebestrijding. Op dit moment werkt zij voor Interface Demography aan de Vrije Universiteit Brussel waar zij onderzoek verricht naar de leefbaarheid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest.

ELS NOLF is sociaal werker en antropologe en werkt bij het Kenniscentrum Welzijn, Wonen, Zorg in Brussel.

PETER RAEYMAECKERS is als professor verbonden aan de master Sociaal Werk van Universiteit Antwerpen en Centrum OASes. Hij promoot onderzoek over netwerken, netwerk governance, generalistisch sociaal werk en kritische evaluatie.

GRIET ROETS is professor en docent aan de Vakgroep Sociaal Werk en Sociale Pedagogiek (Universiteit Gent), waar ze onder meer betrokken is bij de permanente vorming 'armoede en participatie'. Haar onderzoeksinteresse gaat uit naar biografisch en interpretatief onderzoek over thema's als armoede, gender, mensen met een beperking, ouderenzorg, burgerschap, welzijnsrechten en sociaal werk.

RUDI ROOSE is als hoofddocent Sociaal Werk verbonden aan de Vakgroep Sociaal Werk en Sociale Pedagogiek van de Universiteit Gent. Hij doceert er onder andere Maatschappelijke Dienstverlening en Sociaal Werktheorieën. Een van zijn onderzoeksinteresses betreft sociaal werk in armoedesituaties.

MIEKE SCHROOTEN is lector sociaal werk en onderzoeker aan hogeschool Odisee in Brussel.

BEN SUYKENS is als doctoraatsstudent verbonden aan het Departement Publieke Governance, Management en Financiën van de Universiteit Gent.

REBECCA THYS is socioloog en werkt rond thema's als migratie, minderheden, armoede en sociale uitsluiting. Zij behaalde recent een doctoraat in Politieke en sociale wetenschappen aan de ULB en werkt bij het Kenniscentrum Welzijn, Wonen en Zorg.

MICHEL VANDENBROECK is professor en hoofddocent gezinspedagogiek aan de Vakgroep Sociaal Werk en Sociale Pedagogiek (Universiteit Gent). Zijn onderwijs en onderzoek focussen op voorschoolse voorzieningen, opvoedingsondersteuning en inclusie/exclusiethema's.

JOHAN VANDENBUSSCHE is als assistent verbonden aan de Vakgroep Sociaal Werk en Sociale Pedagogiek van de Universiteit Gent. Hij werkt vooral rond lokaal sociaal beleid, maatschappelijke dienstverlening en armoedebeleid.

DORIEN VAN HAUTE is doctoraatsstudent aan de Vakgroep Sociaal Werk en Sociale Pedagogiek van de Universiteit Gent. Zij maakt ook deel uit van het INCh-project (Integrated Networks to combat Child poverty) dat gefinancierd wordt door het Federaal Wetenschapsbeleid (Belspo). Haar onderzoek handelt over (kinder)armoedebestrijding, netwerkvorming en welzijnsrechten.

FREDERIC VANHAUWAERT is algemeen coördinator van het Netwerk tegen Armoede.

CAROLINE VERMEIREN is sociologe en actief als onderzoeker bij Centrum OASeS. Ze verricht onderzoek naar lokale netwerkvorming, netwerkcoördinatie en beleid rond kinderarmoedebestrijding.

BRAM VERSCHUERE is hoofddocent bestuurskunde en publiek management aan Universiteit Gent (Faculteit Economie en Bedrijfskunde). Zijn onderzoek situeert zich op het vlak van de relaties tussen overheid en middenveld, de organisatie van de overheid, coproductie van publieke diensten en het welzijnsbeleid.













## ARMOEDE EN SOCIALE UITSLUITING JAARBOEK 2017

---

'Ik hunker regelmatig naar een andere stad, levend in de vele kamers van dit stenen hart.' Met deze woorden opent Maarten Ingels, de huidige stadsdichter van Antwerpen, zijn eerste stadsgedicht *Proloog*. Deze dichtregels weerspiegelen waar het in dit boek, de 26ste editie van het Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting, over gaat. Ze raken het idee van de utopie, het maakbare van de samenleving en de verbondenheid met het lokale.

Het Jaarboek bundelt een bonte verzameling van bijdragen over lokaal sociaal beleid. De auteurs beantwoorden vragen zoals: wat verwachten mensen in armoede van het lokale sociaal beleid? Welke stemmen moeten in de ontwikkeling van het beleid meegenomen worden? Welke veranderingen brengt het nieuwe decreet Lokaal Sociaal Beleid met zich mee? Wat is het potentieel van lokale netwerken in de bestrijding van complexe sociale problemen en welke rol kunnen lokale besturen daarin spelen? Hoe beoordelen gebruikers de hulpverlening die voortvloeit uit lokale netwerken? Wat zijn de succesfactoren voor een meer interdisciplinaire samenwerking in de uitvoering van lokaal sociaal beleid? Welke impact hebben fenomenen als individualisering, vermarkting, privatisering en commercialisering op de ontwikkeling en de effectiviteit van lokaal sociaal beleid?

*Tijd voor sociaal beleid* verkent bezorgdheden en opportuniteiten, duidt recente veranderingen en geeft aanbevelingen voor de toekomst. De bestuurskracht van lokale besturen, samenwerking in netwerken, vermarkting en participatie van mensen in armoede staan daarbij centraal.

Alle auteurs van dit boek zijn verbonden aan het Centrum OASeS, dat Ongelijkheid, Armoede, Sociale uitsluiting en de Stad bestudeert.

PETER RAEYMAECKERS is professor aan de master Sociaal Werk van UAntwerpen. Hij promoot onderzoek over netwerken, netwerk *governance*, generalistisch sociaal werk en kritische evaluatie.

Sociologe en antropologe CHARLOTTE NOËL en sociologe CAROLINE VERMEIREN verrichten onderzoek naar lokale netwerkvorming, netwerkcoördinatie en beleid rond kinderarmoedebestrijding.

DIDIER BOOST is als mandaatassistent verbonden aan de master in het Sociaal Werk van UAntwerpen en het Centrum voor Longitudinaal & Levensloop Onderzoek (CELLO). In zijn doctoraatsonderzoek bestudeert hij de eigenheid van sociaal werk, de samenwerking in de eerste lijn en de meerwaarde van kritisch realistische evaluatiemethoden.

Sociologe JILL COENE is onderzoeker bij de Universitaire Stichting voor Armoedebestrijding van UAntwerpen (USAB).

SYLVIE VAN DAM is als sociologe verbonden aan de master Sociaal Werk van UAntwerpen. Zij doet onderzoek naar de *capabilities* benadering, netwerken, armoedebestrijding en hulpverlening aan kwetsbare groepen.



OASeS

Ongelijkheid, Armoede, Sociale uitsluiting en de Stad  
Universiteit Antwerpen

