

UCSIA - Netwerkevent 'Inclusieve economie in actie'

Bestuurlijke tradities onder druk?

Een studie over de verhouding tussen middenveld en overheid in Vlaanderen

Civil Society Innovation Flanders



- Onderzoek naar de staat van het middenveld in Vlaanderen
- Focus op *politieke rol* en *publieke dienstverlening*
- **Vier onderzoekslijnen:**
 - Relatie overheid - middenveld (UGent, Filip De Rynck)
 - Relatie burgers - middenveld (UA, Stijn Oosterlynck)
 - Organisatie-interne ontwikkelingen
 - *Hybridisering richting de markt* (UGent, Bram Verschuere)
 - *Rol van vrijwilligers en beroepskrachten* (HIVA - KULeuven, Lode Vermeersch, Miet Lamberts)



13. Bestuurlijke tradities onder druk? De verhouding tussen middenveld en overheid

03 mei 2019

Raf Pauly



Downloads

13 - Bestuurlijke tradities onder druk

668.3 KB

Deze paper formuleert een antwoord op twee onderzoeksvragen: (1) Herkennen we de invloed van vermarkting en Nieuw Publiek Management in de relatie tussen overheid en middenveld? (2) Verdringen NPM-achtige technieken en instrumenten het overlegmodel dat eigen is aan de corporatistische traditie?

Blijf op de hoogte

E-mailadres

- nieuwsberichten
- activiteiten
- rapporten

Schrijf in

Tradities onder druk: Post-corporatisme?

Stelling van Ingo Bode:

- **“sluipende vermarkting”**: meer obv contracten, prestatiegerichte controles, verhoogde competitie
- traditionele partnerschappen worden stilaan vervangen door verzakelijke relaties
- Dit zet druk op de eigenheid van de nonprofit, m.n. hun **“multifunctionele” aard**

→ *Bode, I. (2011). Creeping Marketization and Post-Corporatist Governance. The transformation of state-nonprofit relations in continental Europe. In S. D. Phillips & S. R. Smith (Eds.), Governance and regulation in the third sector: international perspectives (pp. 116–141). New York: Routledge.*

Tradities onder druk?

Anekdotische indicaties uit Vlaanderen:

- Sociale economie: nieuw decreet zou leiden tot meer competitie en afhankelijkheid van de markt?
- Welzijnssector: persoonsvolgende financiering
- Socio-culturele sector: toename prestatiegerichte controles? Meer niet-publieke financiering?

Uit onze survey

BESTUURLIJKE TRADITIES ONDER DRUK? SURVEY ONDERZOEK NAAR DE VERHOUDING TUSSEN MIDDENVELD EN OVERHEID IN VLAANDEREN.

SPOTLIGHTPAPER 13

Mei 2019

Raf Pauly, Bram Verschuere & Filip De Rynck

www.middenveldinnovatie.be/publicaties

1. We stellen een **lage mate van vermarkting** vast voor het Vlaamse middenveld: marktinkomsten en competitieve financiering zijn niet onbelangrijk, maar domineren niet. In het algemeen een lage mate van competitie. In sommige ‘deelsectoren’ (bv. gehandicaptenzorg) meer vermarkting (i.c. competitie, competitieve financiering).
2. **Het overlegmodel** is nog steeds sterk aanwezig in het Vlaamse middenveld. Ook strategische beslissingen mbt de organisatie zelf (vooral mbt te behalen resultaten) worden genomen in overleg met de overheid. ‘Verzakelijke relaties’ zelf deel van het overleg?
→ *(overleg ≠ consensus, ‘alles loopt goed’)*

Uit onze survey

HYBRIDISERING VAN VLAAMSE

MIDDENVELDORGANISATIES RICHTING DE MARKT

Een empirische verkenning

SPOTLIGHTPAPER 11

6 Mei 2019

Ben Suykens, Bram Verschuere & Filip De Rynck

www.middenveldinnovatie.be/publicaties

1. **Bedrijfsmatige praktijken** (vb. **commerciële inkomsten, prestatiemeting**) zijn eerder zwak tot matig aanwezig bij de onderzochte middenveldorganisaties.
2. **Beperkte samenhang** tussen drie verschijningsvormen van hybridisering: **commercialisering** (verdienmodellen), **corporatisering** (bestuurders uit bedrijfsleven) en **managerialisering** (prestatiemeting, management tools).
3. **De eigenheid van het Vlaamse middenveld** staat niet al te zeer onder druk. De aanname dat 'hybridisering richting de markt een monolithische, externe bedreiging vormt voor de eigenheid van het middenveld' valt eigenlijk wel te nuanceren voor de Vlaamse context.

Rollen van het middenveld

Gemeenschapsvorming	mensen het gevoel geven dat ze ergens bij horen
Politieke rol	streven naar maatschappelijke verandering
Dienstverlening	dienst/product mbt maatschappelijke behoefte/nood
Beleidsbeïnvloeding	invloed (trachten) uitoefenen op beleidsmakers

<i>Schaal:</i>	<i>1 Helemaal niet</i>
	<i>2 Een beetje</i>
	<i>3 Nogal</i>
	<i>4 Tamelijk veel</i>
	<i>5 Heel veel</i>

	Socio- Cultureel	Welzijn	Sociale Economie
Gemeenschapsvorming	3.69	4.46	4.78
Dienstverlening	3.78	4.64	4.33
Politieke rol	3.86	3.35	2.92
Beleidsbeïnvloeding	3.82	3.43	3.45

	Sociale werkpl	Beschutte werkpl
Gemeenschapsvorming	4.88	4.67
Politieke rol	3.12	2.5
Dienstverlening	4.79	3.25
Beleidsbeïnvloeding	3.92	2.67

Zelfbeschrijving: ondernemers

onderneming	100.00%
dienstverlener	93.18%
multicultureel	40.91%
hulpverlenend	40.48%
sociale beweging	34.88%
belangengroep	32.56%
sociale strijdorganisatie	16.28%
zelforganisatie	13.95%
zuilorganisatie	11.90%
lobbygroep	11.63%
internationale solidariteit	11.36%
ledenbeweging of -organisatie	4.55%
vrijwilligersorganisatie	4.55%
burgerinitiatief	2.27%
online-community	0.00%

Autonomie & Controle

Organisaties geven grote mate van autonomie aan (beslissingen)

Overheid dicht bij organisaties?

- Samen beslissingen over resultaten, doelstellingen
- De overheid als partner die de sectoren intens opvolgt, veel interactie
- Beeld van middenveld als uitvoerder van overheidsbeleid komt hier niet uit

Maar wat zit er eventueel achter deze beelden?

Vermarkting & Nieuw Publiek Management

Vermarkting

- Aandeel marktinkomsten: belangrijke sectorale verschillen
- Aandeel marktinkomsten neemt toe?
- Overheidsinkomsten nemen af?

Nieuw Publiek Management

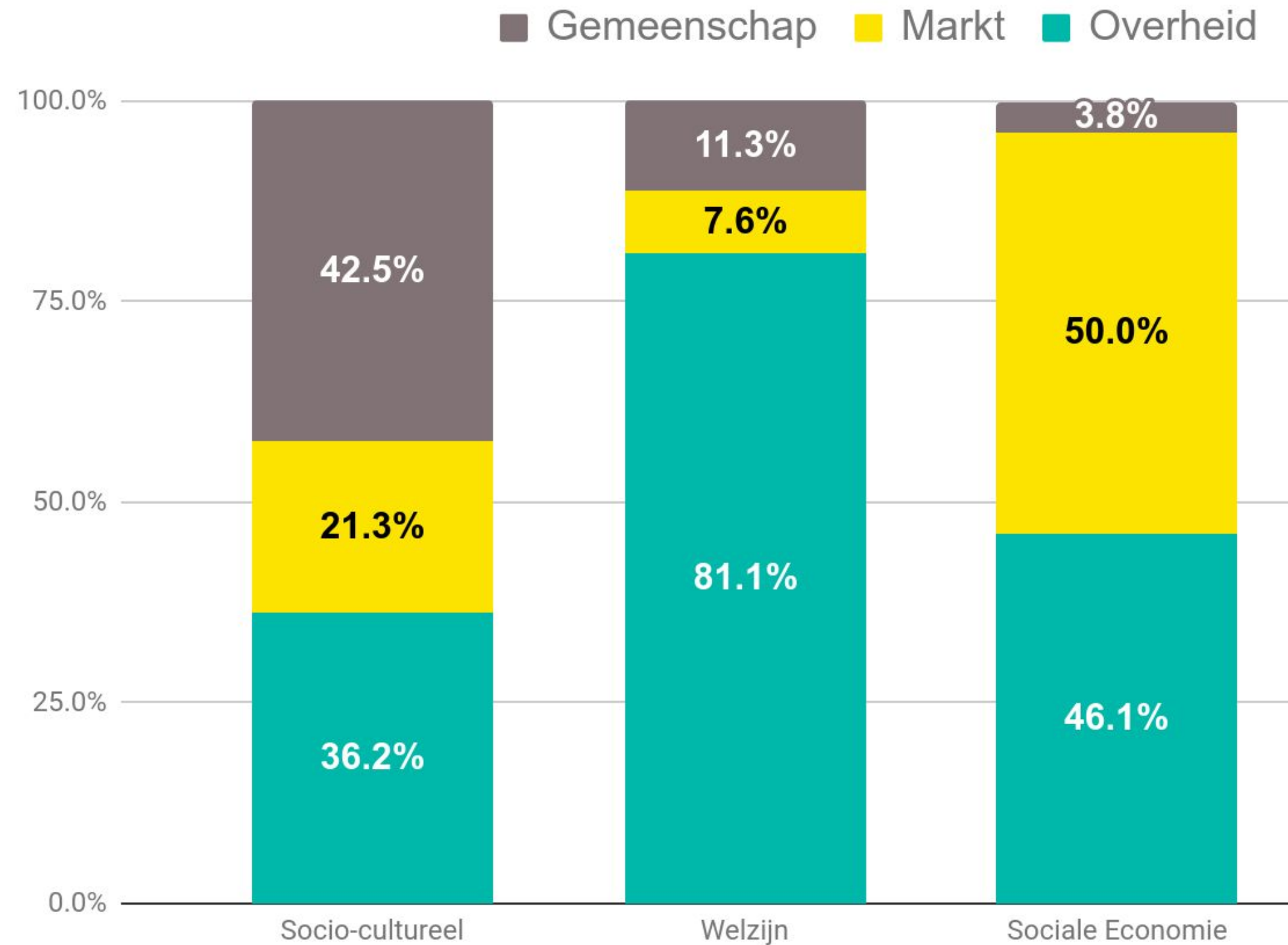
- Belang van prestatiegerichte controles
- Belang van projectfinanciering, contractuele financiering

Maar:

- algemeen geen hoge mate van **competitie**
- wat betekenen deze begrippen in de **praktijk?**

Inkomsten

Inkomsten van de organisatie



Competitie?

	Socio-cultureel	Welzijn	Sociale Economie
Schaal: (1) geen, (2) zwak, (3) redelijk, (4) sterk, (5) zeer sterk			
Competitie voor het verwerven van middelen			
MVO.	2.8	2.5	3.0
BED.	1.5	1.3	2.3
Competitie voor het verwerven van leden of cliënten			
MVO.	2.4	2.6	2.5
BED.	1.4	1.2	2.5

Competitie

Verband is positief (↑) of negatief (↓), met een eerder zwakke (↓ of ↑) tot gemiddelde (↓↓ of ↑↑) sterkte.

Financieringsbron en type	ALGEMEEN		SOCIO-CULTUREEL		WELZIJN		SOCIALE ECONOMIE	
	middelen	cliënten/leden	middelen	cliënten	middelen	cliënten	middelen	cliënten
Overheidsfinanciering								
Overheidsinkomsten							↑↑ *	
Gemeenschapsinkomsten			↓ *					
Marktinkomsten	↑ **	↑ **			↑ **	↑ **		
Contracten	↑ **				↑ *			
Projectsubsidies								
** $p < 0.01$, * $p < 0.05$								

Vermarketing & Nieuw Publiek Management

Wat is de betekenis van “prestaties” en “maatschappelijke impact”?

- We merken heel wat verschillende interpretaties en toepassingen
- Kwaliteitsmeting versus prestaties? (welzijn, sociale economie)
- Organisaties vragen zelf kwantitatieve ‘duidelijkheid’, internaliseren blijkbaar ‘prestatiegerichte’ beelden

Welke ‘markt’ in welke sector?

- Socio-culturele sector: ‘markt’ en ‘gemeenschap’ is een historisch kenmerk
- Sociale economie: markt in functie van sociale missie

Uiteraard heeft ook overheid een impact

- Bv: gehandicaptenzorg: PVF, competitie voor cliënten, ...
- Bv: sociale economie: rol VDAB, ‘contingent’, ...

Focus op
maatwerkbedrijven:
vermarkting in actie?

Case studie

→ survey + kwalitatieve studie met focus op wetgevend kader en interviews met maatwerkbedrijven en koepelorganisaties

Table 1: Total number of persons employed in social and sheltered workshops at the end of 2016. Each column presents the proportion of that sub-group in the total number of WISE-employees for that particular WISE-form.

Sector 2016	Total	Work disability	<25	low education	women	50+	non-EU
Sheltered Workshops	17.435	100,00%	7,1%	90,3%	39,0%	35,8%	3,8%
Social Workshops	4.644	16,8%	1,5%	75,6%	34,7%	44,9%	25,9%
Local Service Economy Initiatives	1.998	7,7%	2,8%	72,8%	39,8%	39,8%	29,0%
Labour care	1.361	32,3%	6,8%	77,7%	36,0%	29,7%	7,6%
'Integration' services (*)	79	-	-	-	-	-	-
Total	25.517	74,0%	5,8%	85,6%	38,1%	37,4%	10,0%

(*) 'Integration services' are not discussed in detail in this table, since it is a phased-out legal form.

Combined data from: Vlaamse Overheid, Departement Werk en Sociale Economie, 2017

Table 2: Overview of the case-study

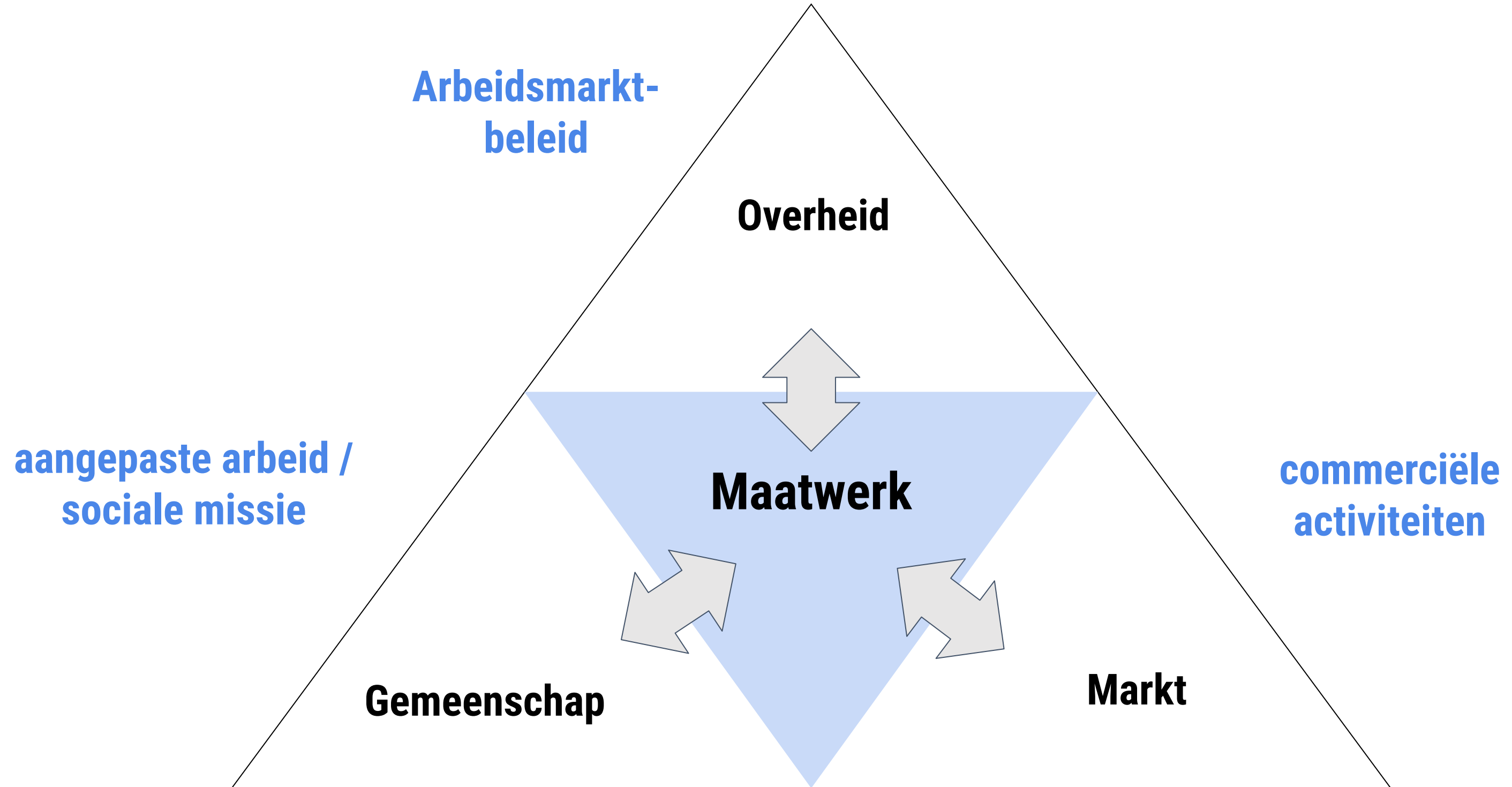
	Survey		Qualitative		Population	
SOW's	31	70.45%	14	66.67%	91	65.47%
SHW's	13	29.55%	7	33.33%	48	34.53%
	44	100%	21	100%	139(*)	100%
Total WISE	57					

Because of the random selection in the survey, 8 organisations were included that were also part of the qualitative study, giving a total of 57 (= 44 + 21 - 8) organisations.

(*) The number of SOW's and SHW's in our mapping population are slightly lower from the officially recognised numbers because some WISE are enterprises that comprise multiple legal nonprofit entities that are each individually recognised as either SHW or SOW.

- + Interviews met beleidsmakers
- + Gesprekken met medewerkers koepelorganisaties

Positie van de sector



Institutionalisering van de sector

Graduele verschuiving van ‘arbeid als middel voor ontwikkeling’ naar ‘inbedding in arbeidsmarktbeleid’

- Jaren ‘50-’60: beschutte werkplaatsen reeds actief
 - vrij snel erkend (1963)
 - later van “welzijn” naar “sociale economie” (2006)
- 1970: economische crisis → reacties organisaties in sociaal werk en welzijn → mensen opvangen, coachen, trainen, tewerkstellen
- Jaren ‘80: opkomst sociale werkplaatsen → eerste erkenning via ‘experimentele’ subsidies in de jaren ‘90
- **2000 en later → van ‘marge’ naar deel van actief arbeidsmarktbeleid → meer gericht op ‘zelfredzaamheid’ en ‘doorstroom’**

Institutionalisering van de sector

Rol van **koepelorganisaties**

- 1980-90: erkenningsvormen nastreven, legitimiteit
 - 1993: Vlaamse overheid erkent bepaalde vormen
 - december 1994: eerste sociale werkplaatsen hun erkenning
- Eigen agenda ontwikkelen
 - SW: erkenning en 'ontwikkeling' eigen sector
 - BW: streven naar 'eenheidsregeling'
- **Evolutie tot sociale partners in beleidsvorming**
 - zie proces maatwerkdecreet

→ Vanheeswijck, N., & Breda, J. (2017). Hoe nieuwe sociale sectoren ontstaan en geïnstitutionaliseerd geraken. De case van de sociale economie in Vlaanderen (1970-2007). *Belgisch Tijdschrift Voor Nieuwste Geschiedenis*, (2-3), 74–101.

Organisaties in complexe omgeving

Evolutie van 'nonprofit model' naar 'marktmodel'?

→ algemeen: matig, genuanceerd

→ sociale economie: wat achter de cijfers?

'Markt', 'markt-mechanismen':

resultaat van eigen keuzes, van verandering in omgeving?

Druk uit de omgeving?

“gefragmenteerde omgeving”

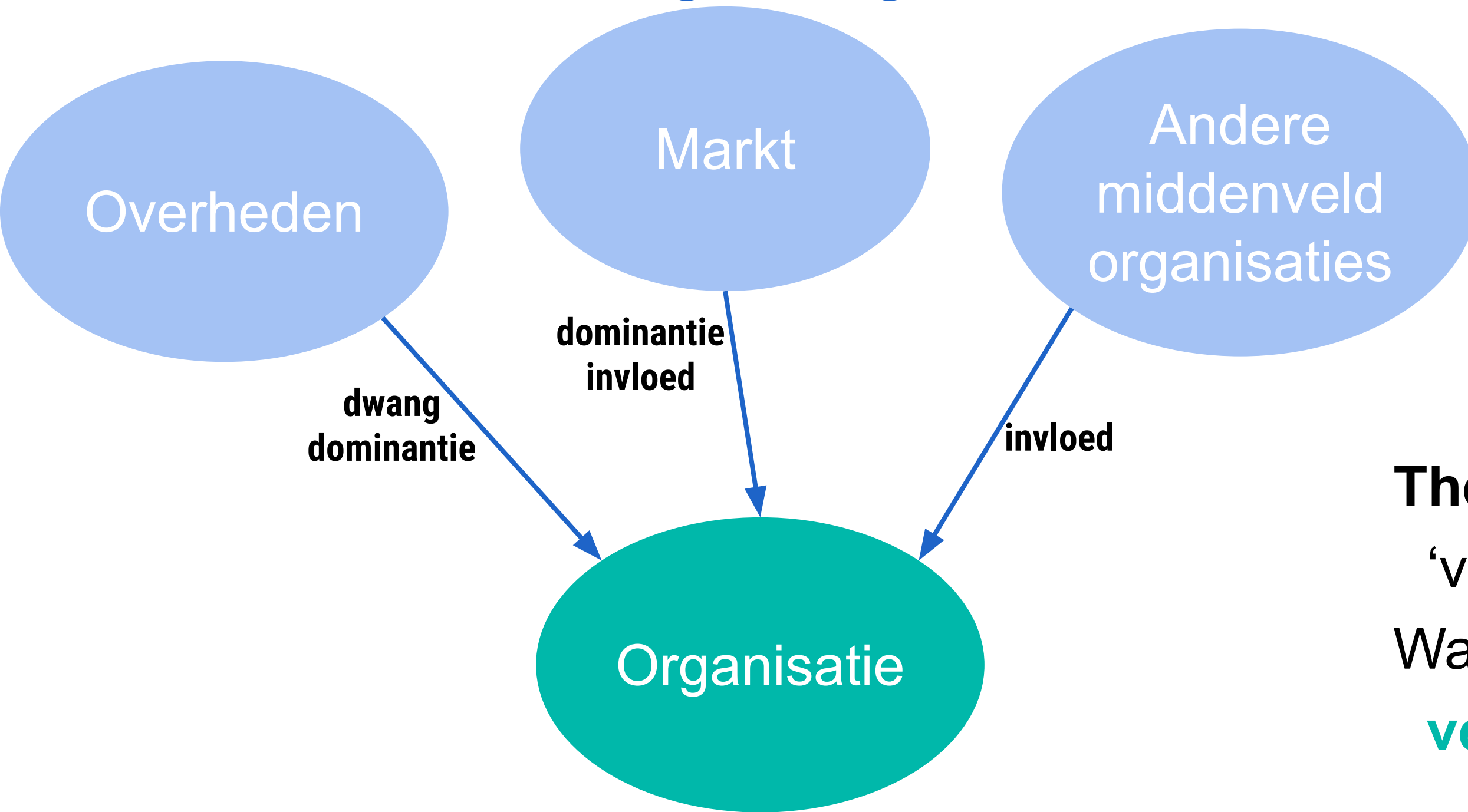
+

“matige centralisering van de macht”

=

meer **tegengestelde verwachtingen**

Druk uit de omgeving?



Theorie: 'conformeren' of
'vorm van verzet'
Wat bij **tegengestelde**
verwachtingen?

Specifiek: impact van maatwerkdecreet?

1. SW & BW → maatwerkbedrijf & -afdeling
‘afdelingen’ mogelijk bij elke werkgever
2. Selectie (wie komt in aanmerking) → standaardisering (‘indicering’)
score tussen 43 en 172, door VDAB
3. Nadruk op ‘doorstroom’
4. Bedrijfsmatige rapportering algemeen invoeren
kwaliteit, duurzaamheid, zelf-evaluaties, ‘persoonlijk
ontwikkelingsplan’
5. VDAB als ‘arbeidsmarktregisseur’
selectie, toewijzing, evaluatie van doelgroepmedewerkers

Organisatie strategieën

Reactie van de organisatie afhankelijk van:

1. Gaat het om de kern (doelstellingen) of over iets in de marge van de organisatie? (middelen)
2. Is er eensgezindheid in de organisatie of bestaan er meerdere visies?

Response Determinants	
Nature of Demands	Internal Representation of Demands
Means	Absence Single Multiple
Goals	Absence Single Multiple

Organisatie strategieën

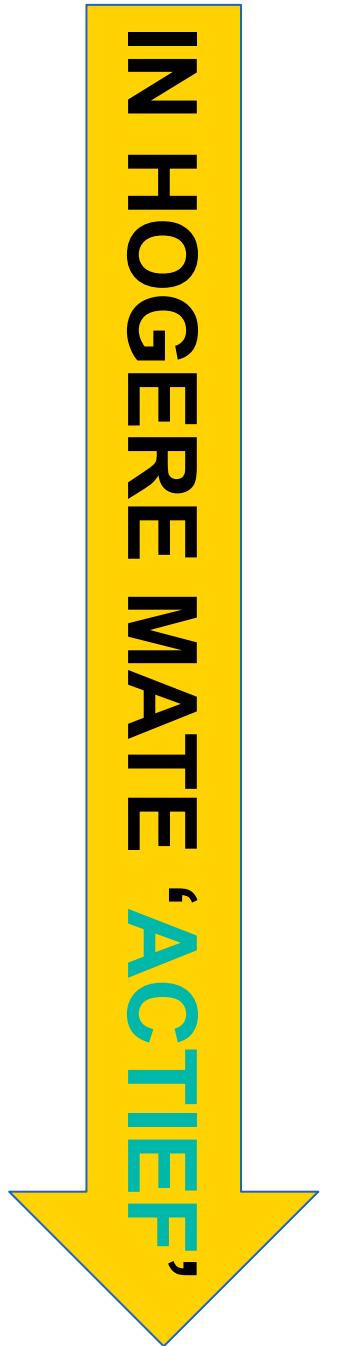
Strategic Responses to Institutional Processes

Strategies	Tactics	Examples
Acquiesce	Habit	Following invisible, taken-for-granted norms
	Imitate	Mimicking institutional models
	Comply	Obedying rules and accepting norms
Compromise	Balance	Balancing the expectations of multiple constituents
	Pacify	Placating and accommodating institutional elements
	Bargain	Negotiating with institutional stakeholders
Avoid	Conceal	Disguising nonconformity
	Buffer	Loosening institutional attachments
	Escape	Changing goals, activities, or domains
Defy	Dismiss	Ignoring explicit norms and values
	Challenge	Contesting rules and requirements
	Attack	Assaulting the sources of institutional pressure
Manipulate	Co-opt	Importing influential constituents
	Influence	Shaping values and criteria
	Control	Dominating institutional constituents and processes

Organisatie strategieën

Strategic Responses to Institutional Processes

Strategies	Tactics	Examples
Acquiesce	Habit	Following invisible, taken-for-granted norms
	Imitate	Mimicking institutional models
	Comply	Obeying rules and accepting norms
Compromise	Balance	Balancing the expectations of multiple constituents
	Pacify	Placating and accommodating institutional elements
	Bargain	Negotiating with institutional stakeholders
Avoid	Conceal	Disguising nonconformity
	Buffer	Loosening institutional attachments
	Escape	Changing goals, activities, or domains
Defy	Dismiss	Ignoring explicit norms and values
	Challenge	Contesting rules and requirements
	Attack	Assaulting the sources of institutional pressure
Manipulate	Co-opt	Importing influential constituents
	Influence	Shaping values and criteria
	Control	Dominating institutional constituents and processes



Strategie (1): Doorstroom

Table 13: Movement of employees of SOW's and SHW's in Flanders between 2008-2013

WISE	Remained	Labour market	Unemployment	Pension	Other (*)	Unknown
SHW's	75,8%	8,0%	2,9%	2,6%	4,3%	5,9%
SOW's	64,5%	5,8%	9,5%	4,0%	8,6	5,8%

(*) Unknown = other forms of benefits or labour market support

(Numbers from: Van Waeyenberg, Van Opstal, & De Cuyper, 2016)

- Deze ‘beperkte doorstroom’ is belangrijk frame van het debat
- Politiek discours benadrukt doorstroom steeds meer (laatste 10-15 jaren)
- Getrapte wetgeving “medieert” impact van dit discours (compromis)
 - Decreet (sterke nadruk) → Besluiten ‘contextualiseren’
 - geeft zekere ‘**room for manoeuvre**’ ?

Strategie (1): Doorstroom

Raakt de kern van de organisatie: de **doelgroep**

Context van onzekerheid (hoe te controleren of evalueren?)

Verwachting = non-conformity

Indien niet-akkoord + 'laag risico' → "defiance"

→ + voor sommigen is conformering een 'hoge kost' ('sterke profielen')

Indien akkoord → "acquiescence"

→ 2 cases (SW): zelfs versterkend → missie-gedreven

→ maar ≠ allemaal naar 'reguliere' arbeidsmarkt

Strategie (2): Selectie (indicering)

Raakt de kern, maar beschouwd als “instrument”

Ontwikkeld in onderhandelingen

→ sector & beleidsmaker zochten ‘standaardisering’ selectie

→ op voorstel van VDAB: ICF-instrument

→ na invoering Decreet & Besluiten nog verder verfijnen in onderhandeling

→ **tegenstelling**: formele verplichting <> uitwerking in praktijk

- grotere conformering: **volgzaamheid & onderhandeling**
- voor een deel kunnen ze niet anders (mogen zelf niemand aanwerven)
- ambtenaren ‘betrekken’ op organisatie → informatie-uitwisseling
- eigen expertise ter beschikking stellen om te helpen ‘screenen’

Strategie (3): Netwerkstrategieën

“Vormen” van de verwachtingen van de ‘markt’ en ‘overheid’

→ kern van de organisatie versterken, maar ook van ‘sector’

→ overstijgt individuele organisaties

→ meest actieve strategieën: **“manipulate”** → invloed, controle

- Voornamelijk **“netwerkstrategieën”**

Strategie (3a): Overheid

Naar overheid:

- Koepelorganisaties per 'werkvorm'
 - 'Compromise' of 'Manipulate: influence/control' ?
 - Defiance? (conflict maatwerkdecreet)

 - Provinciaal Netwerk van meer dan 20 organisaties
 - 'geprefereerde partner' voor provincie
 - 'Manipulate: **influence**/control' ('lokale verankering')
- missie-gedreven (kern) → nood aan 'actief' antwoord
- ook belangenverdediging op 'hoger' niveau: nood aan 'netwerk'

Strategie (3b): Markt

- **Markt?** (van lokaal, regionaal tot internationaal; sector;)
- **Vormen van 'manipulatie'** (controle proberen krijgen)
 - Semi-formele afspraken maken
 - competitie 'begrenzen'; wederzijdse doorverwijzing
 - Formele afspraken
 - 'shared services'; niet ingevulde plaatsen delen
 - Fusie: kleinere organisaties 'opnemen' (enkel gevolg wetgeving?)
- Maar ook **'passieve'** strategie: 'partnerships' met for-profit bedrijven (bij enkele BW's), of "flexibiliteit op maat van klant"?
 - op 'individuele niveau' → als marktspeler zelf minder 'macht'?

Strategie (4): Managerialism

- Gebruik van 'bedrijfsmanagement'
- Bron: overheid, markt, sector?

Survey: *omwille van professionele normen in de sector zelf* ('normatief isomorfisme').

	SWOT	SMART	Lean	Benchmarking	Consultancy	Pay for Performance	Standards	KPI's
Dwingend isomorfisme	-0.11	0.19	-0.21	-0.20	0.08	-0.11	0.23	0.09
Mimetisch isomorfisme	-0.01	0.27	-0.23	0.22	-0.02	-0.03	0.00	0.14
Normatief isomorfisme	.30*	0.58**	0.42**	0.44**	0.37*	0.33*	0.49**	0.55**

Besluit

→ denk aan Bode's stelling aan begin van presentatie: "sluipende vermarkting"

1. Mix van 'aansturing', 'zelfsturing', 'overleg'
2. Veel ruimte voor '**actieve**' strategieën → net omwille van 'overlegmodel'?
 - Rol in politiek/beleid → koepels, sectoren → '**netwerk**'
 - Sterke betrokkenheid sector in beleidsontwikkeling
 - politiek discours vs. compromis/praktijk
3. Eigen strategieën om formeel kader naar praktijk te vertalen
 - nuanceert 'dwingend' vermogen overheid
4. Vermarkting?
 - "markt" in sociale economie (historisch perspectief)
 - impact bedrijfsmatige praktijken?
 - rol 'for-profit'?

Raf Pauly

Dept. Bestuurskunde en Publiek Management
Civil Society Innovation Flanders (VLAIO-SBO)

E raf.pauly@ugent.be

 @alteraf

<https://www.ugent.be/eb/publiek-management/nl>

<https://www.middenveldinnovatie.be>

