Effecten van de integratie gemeente en OCMW vanuit het perspectief van de betrokkenen

Evaluatiestudie

Chesney Callens, Lieven Janssens, Melissa Brouwers, Koen Verhoest, Steven Van Garsse

Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING

D/2024/10106/009

Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing is een consortium van:

KU LEUVEN
INSTITUUT VOOR DE OVERHEID

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

Prof. dr. Annie Hondeghem
Promotor-coördinator
annie.hondeghem@kuleuven.be

Prof. dr. Trui Steen
Verantwoordelijke KU Leuven
trui.steen@kuleuven.be

Politics & Public Governance
Universiteit Antwerpen

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

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

UNIVERSITEIT GENT

Apotheekstraat 5
B-9000 Gent
Tel: 0032 9 264 92 50

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

UHASSELT

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

Prof. dr. Steven Van Garsse
Verantwoordelijke UHasselt
steven.vangarsse@uhasselt.be

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

© Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing
Niets uit deze uitgave mag, zelfs gedeeltelijk, openbaar gemaakt worden, gereproduceerd, vertaald of aangepast, onder enige vorm ook, hierin begrepen fotokopie, microfilm, bandopname behoudens uitdrukkelijke en voorafgaande toestemming van de uitgever.
Dit rapport vermeldt de mening van de auteur en niet deze van de Vlaamse overheid.
De Vlaamse overheid kan niet aansprakelijk worden gesteld voor het gebruik dat wordt gemaakt van de in deze bekendmaking opgenomen gegevens.

STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING

/ onderzoeksrapport

EFFECTEN VAN DE INTEGRATIE GEMEENTE EN OCMW VANUIT HET PERSPECTIEF VAN DE BETROKKENEN

25.06.2024

Chesney Callens, Lieven Janssens, Melissa Brouwers, Koen Verhoest, Steven Van Garsse

INHOUD

Inhoud **4**
1 Beknopte samenvatting **5**
2 Inleiding **7**
3 De integratie gemeente en OCMW **9**
4 Theoretische invalshoek **11**
5 Methodologisch kader **16**
5.1 Case selectie *16*
5.2 Dataverzameling en -analyse *17*
6 Resultaten **19**
6.1 Beschrijvende resultaten *19*
6.1.1 Politiek-ambtelijke verhoudingen 19
6.1.2 Interne werking en organisatie 25
6.1.3 Beleid en dienstverlening 35
6.1.4 Verzelfstandiging, privatisering en intergemeentelijke samenwerking 40
6.2 Verklarende resultaten *48*
6.2.1 Kwaliteit van het sociaal beleid 48
6.2.2 Kwaliteit van de sociale dienstverlening 54
6.2.3 Structuur en cultuur 58
6.2.4 Efficiëntiewinsten 62
7 Conclusie en aanbevelingen **67**
8 Referentielijst **73**
9 Bijlage 1: Literatuurstudie naar de effecten van de integratie OCMW-gemeente **75**
10 Bijlage 2: QCA-resultaten **82**
10.1 Kwaliteit sociaal beleid *82*
10.1.1 Gepercipieerde kwaliteit van het sociaal beleid 82
10.1.2 Integratie sociale beleidsplannen 84
10.2 Kwaliteit sociale dienstverlening *87*
10.2.1 Laagdrempeligheid sociale dienstverlening 87
10.2.2 Mate aan geïntegreerde sociale dienstverlening 89
10.3 Structuur en cultuur *90*
10.3.1 Mate van structurele integratie van de sociale dienst 90
10.3.2 Mate van culturele integratie van het OCMW en de gemeente 91
10.4 Efficiëntiewinsten *93*
10.4.1 Mate van efficiëntie in personeelsinzet 93
10.4.2 Mate van efficiëntie in taakuitvoering 94

1 BEKNOPTE SAMENVATTING

Deze studie werd uitgevoerd door onafhankelijke onderzoekers van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing (UAntwerpen en UHasselt) in opdracht van het Agentschap Binnenlands Bestuur en de Minister van Binnenlands Bestuur. De voorliggende studie ging na in welke mate de beoogde doelstellingen van de integratie gemeente-OCMW na vijf jaar al dan niet bereikt zijn. We gaan na wat het effect van de integratie is vanuit het perspectief van de actoren die de integratie van nabij hebben meegemaakt, nl. de politiek leidinggevenden (i.e. schepen van sociale zaken/burgemeester), de ambtelijk leidinggevenden (e.g. algemeen directeur, financieel directeur, leden MAT) en de uitvoerende medewerkers (e.g. sociaal werkers, personeel ondersteunende diensten). We bestuderen deze gepercipieerde effecten op vier domeinen: 1) politiek-ambtelijke verhoudingen, 2) interne werking, 3) beleid en dienstverlening, en 4) verzelfstandiging, privatisering en OCMW-verenigingen. We legden survey- en interviewvragen hieromtrent voor aan 91 respondenten uit 30 gemeentebesturen in de periode februari-april 2023. Via een uitgebreide data-analyse van deze interviews en survey's (via *qualitative comparative analysis*) brachten we de effecten van de integratie op de vier bestudeerde domeinen aan het licht. De analyse maakte het ook mogelijk om deze effecten te verklaren aan de hand van de verschillen tussen de gemeenten in de manier waarop ze de integratie uitvoerden. Hieruit komen de volgende bevindingen:

- Verminderde aandacht sociaal beleid in raad voor maatschappelijk welzijn:

In vergelijking met de focus en aandacht op het sociaal beleid in de voormalige OCMW-raad, is de sociale beleidsfocus in de huidige raad voor maatschappelijk welzijn (RMW) afgenomen. Dit komt door de verschuiving van agendapunten inzake het sociaal beleid naar de gemeenteraad, het vast bureau en de schepen van sociale zaken. De verminderde aandacht binnen de RMW heeft evenwel weinig effect op de gepercipieerde kwaliteit van het sociaal beleid.

- Belang bijzonder comité voor de sociale dienst (BCSD):

Hoewel het BCSD bij het merendeel van de besturen slechts een uitvoerende rol heeft (i.e. behandeling sociale steundossiers), zien we dat gemeenten met een actief BCSD (i.e. actieve adviesfunctie m.b.t. het sociaal beleid) een kwaliteitsvoller sociaal beleid ervaren. De beleidsadviserende functie van het BCSD daagt in deze gemeenten het vast bureau en de raad uit om met kwaliteitsvolle initiatieven te komen die passen bij de realiteit die ze via de steundossiers dagelijks onder ogen krijgen.

- Nog geen maximale structurele en culturele integratie sociale dienst in gemeente:

Hoewel de ondersteunende diensten (i.e. financiën, personeel, facility, ICT, communicatie) in de meeste gemeenten reeds maximaal geïntegreerd zijn, is dit veelal niet het geval voor de sociale dienst en diens onthaal.

We zien bij de sociale dienst ook nog vaak grote culturele verschillen met de gemeente op het vlak van dienstverlening (hulpverlening vs. dienstverlening), leiderschap (coachend vs. hiërarchisch) en specialisatie (doelgroepenspecialisatie vs. taakspecialisatie), die soms voor spanningen zorgen. We zien overigens dat het vooral de mate van culturele integratie en samenwerking tussen gemeente en OCMW is die een positieve impact heeft op de gepercipieerde kwaliteit van het sociaal beleid en de dienstverlening, en niet de mate van structurele integratie.

- Efficiëntiewinsten genereren via structurele integratie:

Een optimale structurele integratie heeft anderzijds wel een positieve impact op de ervaren efficiëntiewinsten die gegenereerd kunnen worden door de integratie. Deze efficiëntiewinsten bevinden zich voornamelijk op het niveau van de ondersteunende diensten, maar ook in de sociale dienst en het onthaal (e.g. rotatie van onthaalpersoneel). De taakuitvoering en personeelsinzet is efficiënter door een verregaande structurele integratie van het OCMW in de gemeente. Een evenwicht tussen een focus op efficiëntiewinsten via een structurele integratie en een focus op kwaliteitsvol beleid en dienstverlening via een intensere samenwerking en (culturele) afstemming tussen autonome diensten lijkt noodzakelijk.

- Integratie gemeente-OCMW is geen afgewerkte hervorming:

Uit de interviews bleek dat de integratie gemeente-OCMW in de meeste gemeenten nog niet volledig afgewerkt is. In de hoofden van de voormalige OCMW-medewerkers is het OCMW in veel gevallen nog altijd een aparte organisatie. Het betrekken van personeel bij het integratieproces en het creëren van draagvlak bij het personeel bleken essentiële aspecten voor een vlotte structurele en culturele integratie en voor het bereiken van efficiëntiewinsten, maar werden niet altijd optimaal benut gedurende het integratietraject. De gemeenten namen initiatieven om het personeel dichter bijeen te brengen (e.g. workshops, ontmoetingsmomenten), maar faalden vaak om de voordelen van de integratie te laten resoneren bij het personeel. De veranderingstrajecten zijn daardoor in de feiten niet afgerond en worden idealiter aangevuld met een langere periode van actieve nazorg.

- Integratie leidt tot privatisering en verzelfstandiging:

De invloed van de integratie gemeente-OCMW op de organisatie van de OCMW-diensten komt het sterkst tot uiting in de publiekrechtelijke verzelfstandiging. Uit de interviews is gebleken dat de keuze voor een publiekrechtelijke verzelfstandiging (i.p.v. privaatrechtelijke verzelfstandiging) na de integratie voornamelijk was ingegeven door de wens om toch enige controle over deze diensten te behouden. Daarnaast zien we ook dat de integratie heeft geleid tot een (beperkte) privatisering van sommige OCMW-diensten.

2 INLEIDING

Lokale overheden spelen een onmisbare rol bij het aanpakken van complexe sociale problemen zoals armoede, huisvestingsproblemen, werkloosheid, en onderwijsongelijkheid. Het OCMW heeft hierin van oudsher een centrale rol, onder andere via het vormgeven van het armoede- en welzijnsbeleid. Het OCMW richt zich op kernaspecten van het armoedebeleid, zoals het leefloon, maar ook op breder welzijnsbeleid, zoals ouderenbeleid, gezinsbeleid, sociaal hulpverleningsbeleid (bijv. juridische bijstand, eerstelijnspsycholoog), gezondheidsbeleid, enzovoort. Maar ook de gemeentebesturen zijn actief op verschillende sociale beleidsterreinen, waaronder kinderopvang, werk, wonen, gezondheid, onderwijs, enzovoort. De synergie tussen het sociaal beleid van de gemeente en het OCMW is derhalve evident (Janssens & Van Dooren 2016).

Gemeenten en OCMW's zijn de afgelopen decennia gestimuleerd om nauwer samen te werken door verschillende initiatieven. Wetgevingswijzigingen via het gemeente- en OCMW-decreet en het decreet Lokaal Sociaal Beleid hebben de samenwerking tussen gemeente en OCMW versterkt door mogelijkheden te bieden om het gemeentelijk sociaal beleid en dat van het OCMW beter op elkaar af te stemmen. Het decreet Lokaal Bestuur heeft de twee lokale besturen organisatorisch geïntegreerd, op zowel het beleidsniveau (gemeenteraad/OCMW-raad, college/vast bureau) als het ambtelijk niveau (algemeen directeur, financieel directeur, managementteam).

De Vlaamse regering gebruikte deze integratie om het lokaal sociaal beleid van gemeente en OCMW beter op elkaar af te stemmen, de sociale dienstverlening te verbeteren, en het lokaal bestuur te versterken (Homans 2015). De vraag rijst echter welk effect deze integratie precies heeft gehad op de kwaliteit van het lokaal sociaal beleid en dienstverlening, en hoe de integratie de werking van het lokaal bestuur heeft beïnvloed. Voor de integratie werd immers vaak gevreesd dat het armoede- en welzijnsbeleid van het OCMW zou verzwakken omdat het niet langer vanuit een gespecialiseerd instituut (het OCMW) zou worden gevoerd, maar op de gemeentelijke beleidsagenda zou belanden naast vrijetijdsbeleid en openbare werken (Hermans en Grymonprez 2015). Bovendien toont onderzoek naar herstructureringen aan dat er heel wat hervormingsstress gepaard gaat met dergelijke maatregelen, wat de goed werking van de organisatie kan belemmeren (Kleizen 2020). Recent onderzoek in een beperkt aantal gemeenten toont echter geen indicaties van een afbrokkeling van het lokaal sociaal beleid door de integratie, maar wel een groeiende afstand tussen de sociale dienst en het beleid (Van Hoecke 2021). Over andere hervormingseffecten van de integratie is er nagenoeg geen onderzoek te vinden.

In dit rapport onderzoeken we wat de effecten van de integratie zijn op het vlak van de politiek-ambtelijke verhoudingen, de interne werking en organisatie, de dienstverlening, en de verzelfstandiging/interlokale OCMW-verenigingen, en in hoeverre deze effecten de kwaliteit van het sociaal beleid en de dienstverlening, en

de werking van het lokaal bestuur hebben beïnvloed. Op basis van onderzoek in een 30 Vlaamse gemeenten hebben we interview- en surveygegevens verzameld van 91 respondenten, waaronder algemeen directeurs, maatschappelijk werkers, schepenen en burgemeesters. Onze resultaten tonen aan dat niet elke gemeente de effecten van de integratie op het OCMW-beleid op dezelfde manier heeft ervaren. Deze verschillen hebben een impact op de mate waarin de ambities van de Vlaamse regering inzake een kwaliteitsvoller sociaal beleid/dienstverlening en het versterken van het lokaal bestuur bereikt zijn.

We starten het rapport met een beschrijving van de historische context waarin de integratie zich voltrokken heeft, waarna we de methodologische stappen die uitgevoerd werden, toelichten. Vervolgens zoomen we in op de resultaten van het onderzoek, en geven we beknopte beleidsaanbevelingen.

3 DE INTEGRATIE GEMEENTE EN OCMW

Via de organieke wet betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn werden de voormalige Commissies van Openbare Onderstand (COO) in 1976 omgevormd tot de OCMW's die we vandaag kennen. De introductie van de OCMW-wet[1] (en de wet op het bestaansminimum twee jaar daarvoor) betekende tevens dat sociale dienstverlening een recht werd waarop iedere burger zich kon beroepen. De OCMW's kregen zeer ruime bevoegdheden om die rechten te verzekeren (Bouverne-De Bie 2020). Hoewel ze onder de vleugels van het gemeentebestuur functioneerden, hadden de OCMW's een eigen rechtspersoonlijkheid en vielen ze vrijwel volledig onder de regelgeving van de centrale overheid (De Ceuninck en Reynaert 2017). De autonomie van de OCMW's werd verzekerd door hen een eigen OCMW-raad en een bestuursstructuur te geven die gelijkwaardig was aan die van de gemeentebesturen. Deze structuur bestond uit de OCMW-voorzitter en het vast bureau, die dienden als equivalenten van het college van burgemeester en schepenen. De OCMW-raad kon hierdoor reglementen uitvaardigen omtrent het beleid en de werking van het OCMW, net zoals de gemeenteraad dat kon voor de gemeente. Het vast bureau was, zoals het college voor de gemeente, verantwoordelijk voor het beheer van het OCMW. Zowel de gemeente als het OCMW had zijn eigen administratie, met een eigen secretaris, een financieel beheerder en een managementteam. Dit management was verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid.

Onder invloed van de regionalisering van de lokale en provinciale besturen met het Lambermontakkoord van 2002 drong een nauwere samenwerking tussen het OCMW en de gemeente zich verder op (De Ceuninck en Reynaert 2017), waaruit uiteindelijk het decreet Lokaal Sociaal Beleid, het gemeentedecreet en het OCMW-decreet voortkwamen. Deze decreten zetten allen in op een intense samenwerking tussen de gemeente en het OCMW. Het decreet Lokaal Sociaal Beleid van 2004[2] bepaalde bijvoorbeeld dat het lokaal bestuur verantwoordelijk is voor het opzetten van een integraal en inclusief lokaal sociaal beleid als onderdeel van het meerjarenplan. Tevens moest er een sociaal huis worden opgezet waarin lokale actoren samenwerken om sociale dienstverlening uniform aan te bieden (Hermans en Grymonprez 2015). Daarnaast bepaalde het OCMW-decreet[3] dat de OCMW-voorzitter werd opgenomen in het college van burgemeester en schepenen (vanaf 2013 verplicht). Het is van belang op te merken dat veel lokale besturen al eerder proactief werkten aan meer beleidsmatige en organieke samenwerking, lang voor dit decretaal werd gestimuleerd.

De samenwerking tussen de gemeente en het OCMW werd vanaf 2014 intenser door de ambitie van de Vlaamse regering om het OCMW te integreren in de gemeente en zo een eengemaakt lokaal bestuur mogelijk te maken.

[1] Organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn
[2] Decreet van 19 maart 2004 betreffende het lokaal sociaal beleid
[3] Decreet van 19 december 2008 betreffende de organisatie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn

Dit gebeurde door de OCMW-raad in te kantelen in de gemeenteraad, het vast bureau in te kantelen in het college, en de decretale graden (algemeen directeur en financieel directeur) en het managementteam samen te voegen. Ook werd een bijzonder comité voor de sociale dienst (BCSD) voorzien in elk bestuur dat als enige beslissingen kon nemen over individuele steundossiers (i.p.v. in de OCMW-raad of het vast bureau). Deze bepalingen werden vastgelegd in het nieuwe decreet Lokaal Bestuur[4], dat in 2019 in werking trad. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat het OCMW als rechtspersoon en zijn organieke werking (raad voor maatschappelijk welzijn, vast bureau) tot op heden blijft bestaan omdat deze aspecten onderdeel zijn van de OCMW-wet, die alleen federaal kan worden aangepast, en waarvoor destijds de vereiste tweederde-meerderheid niet werd gevonden. Tegelijkertijd werd het decreet Lokaal Sociaal Beleid van 2018[5] ingevoerd, waarin de regie van het lokaal sociaal beleid bij het lokaal bestuur kwam te liggen en de samenwerking met de CAW's en diensten maatschappelijk werk van de mutualiteiten werd versterkt (cf. geïntegreerd breed onthaal).

De oorspronkelijke ambities van de Vlaamse regering tot een maximale integratie van het OCMW in de gemeente werden in 2015 gedefinieerd in de conceptnota van toenmalig minister voor Binnenlands Bestuur Liesbeth Homans. Concreet werden vier ambities geformuleerd. In de eerste plaats is volgens de conceptnota een integratie noodzakelijk om te komen tot een maximaal geïntegreerd sociaal beleid. Volgens de nota zijn het armoede- en welzijnsbeleid van het OCMW verbonden met het sociaal beleid van de gemeente (bijvoorbeeld huisvesting, tewerkstelling, vrije tijd, integratie, enzovoort). Om synergiën binnen dit sociaal beleid maximaal te faciliteren, is integratie van het OCMW en de gemeente vereist. Ten tweede moet een integratie volgens de conceptnota ervoor zorgen dat de gemeenteraad versterkt kan worden. Een integratie van de gemeente en het OCMW betekent dat de bevoegdheid en verantwoordelijkheid van de gemeenteraadsleden uitbreidt, aangezien ze in dat geval ook beslissingen nemen over het sociaal beleid van het OCMW. Ten derde geef de conceptnota aan dat de integratie van gemeente en OCMW belangrijke efficiëntiewinsten zal overleveren. Door het personeel van de twee organisaties dichter bij elkaar te brengen (o.a. door ontdubbeling van de ondersteunende diensten), moet de capaciteit van het ambtelijk apparaat toenemen, wat voor een betere ondersteuning van de beleidsmakers moet zorgen. Ten vierde vermeldt de conceptnota dat de integratie drempelverlagend kan zijn voor de sociale dienstverlening als de OCMW-dienstverlening in tandem wordt aangeboden met de gemeentelijke dienstverlening, wat voor een eenduidigere en klantgerichtere dienstverlening moet zorgen.

Vijf jaar na de integratie lijkt het ons noodzakelijk om de balans op te maken. Zijn de ambities van de Vlaamse regering bereikt, of veroorzaakte de integratie onvoorziene negatieve effecten? We doen dit aan de hand van de volgende onderzoeksvragen:

- Hoe hebben de Vlaamse lokale besturen de integratie tussen gemeente en OCMW vormgegeven?

[4] Decreet van 22 december 2017 over het lokaal bestuur
[5] Decreet van 9 februari 2018 betreffende het lokaal sociaal beleid

- Hoe percipiëren en evalueren lokale actoren de integratie tussen gemeente en OCMW?
- Welke factoren verklaren eventuele verschillen inzake implementatie en appreciatie van de integratie?

4 THEORETISCHE INVALSHOEK

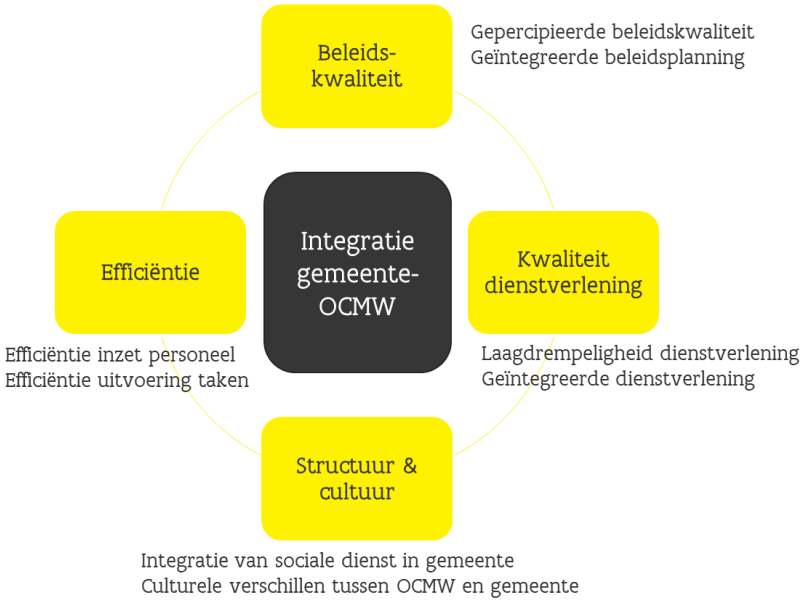
Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, hanteren we het conceptueel model dat geïllustreerd wordt in tabel 1. De eerste cluster van effecten focust zich op de politiek-ambtelijke verhoudingen. Het gaat hierbij om het effect van de integratie op de werking van de politieke organen (i.e. gemeenteraad/raad voor maatschappelijk welzijn, college van burgemeester en schepenen/vast bureau) en de ambtelijke leidinggevende functie (i.e. algemeen directeur, financieel directeur, managementteam). De tweede cluster van effecten is gericht op de interne werking en organisatie van het geïntegreerde bestuur. De cluster bekijkt hoe de integratie geleid heeft tot een herstructurering van diensten en processen, en op welke manier de organisatiecultuur gewijzigd is. De cluster gaat bovendien na op welke manier de samenwerking tussen de diensten vergroot is, en of er efficiëntiewinsten geboekt werden, en welke rol veranderingsmanagement speelde in het integratietraject. De derde cluster bekijkt de mate waarin diensten van het OCMW verder verzelfstandigd werden (e.g. zorgbedrijf), of werden afgestoten naar interlokale OCMW-verenigingen door de integratie. De cluster bekijkt tevens op welke manier de beslissingsmacht in de verzelfstandigde diensten of interlokale verengingen is gewijzigd sinds de integratie. De vierde cluster richt zich op de dienstverlening en het beleid, en gaat na op welke manier de integratie een verandering in beleid en dienstverlening heeft teweeggebracht, of de kwaliteit en laagdrempeligheid van de sociale dienstverlening verbeterd is, en of het sociaal beleid nu meer transversaal werkt.

Tabel 1: Conceptueel kader

Politiek-ambtelijke verhoudingen	**Interne werking en organisatie**	**Verzelfstandiging en interlokale OCMW-verenigingen**	**Dienstverlening en beleid**
Werking gemeenteraad en CBS Werking raad voor maatschappelijk welzijn en vast bureau Werking van bijzonder comité voor de sociale dienst Samenstelling, positie en werking managementteam (MAT) Aansturing administratie vanuit politiek en managementteam	Interne structuren binnen gemeentelijke administratie en betrokken diensten Managementondersteunende diensten Processen en systemen voor management Kwaliteit en intensiteit interne samenwerking tussen betrokken diensten Cultuur en identificatie binnen gemeentelijke administratie en betrokken diensten Rol van aard veranderingsmanagement tijdens de integratie Kwalitatieve inschatting efficiëntiewinst en kwaliteit interne werking	Intensiteit, motivatie en aard van verzelfstandiging Verhouding tussen gemeente en de verzelfstandigde entiteiten en OCMW verenigingen (incl. aansturing en democratische verantwoording) Evolutie beslissingsmacht van lokale besturen versus lokale en interlokale verzelfstandigde taken inzake OCMW bevoegdheden Taakverschuivingen richting intergemeentelijke samenwerkingsverbanden	Beleidskeuzes en aard aangeboden dienstverlening Integratie beleidsplanning Kwaliteit en laagdrempeligheid van dienstverlening Integratie van (eerder) gemeentelijke en (eerder) OCMW-domeinen in het beleid (transversale verbanden tussen beleidsdomeinen)

Toegepast op de ambities van de Vlaamse regering omtrent de integratie gemeente-OCMW (Homans 2015), zien we een potentiële impact op vier outcomes, dewelke geïllustreerd zijn in figuur 1.

Figuur 1: De impact van de integratie op vier outcomes



De eerste dimensie situeert zich op het vlak van de ***beleidskwaliteit***. De ambitie van de Vlaamse regering is hierin duidelijk: een integratie gemeente-OCMW moet zorgen voor een betere integratie van het sociaal beleid, waardoor een kwaliteitsvoller sociaal beleid mogelijk wordt. Deze dimensie valt derhalve uiteen in twee deeldimensies, namelijk de gepercipieerde kwaliteit van het sociaal beleid en de mate waarin het sociaal beleid van de gemeente en het OCMW geïntegreerd gepland wordt. De ambitie gaat bovendien sterk samen met de tweede ambitie, namelijk het versterken van de gemeenteraad (aangezien het sociaal beleid deels op het niveau van de raad wordt vormgegeven). Hoewel de Vlaamse regering veronderstelde dat de integratie zou leiden tot een kwaliteitsvoller sociaal beleid en een sterke gemeenteraad, kwam hier ook kritiek op. Zo zou een integratie er ook voor kunnen zorgen dat het sociaal beleid ondergesneeuwd geraakt door het gemeentelijke beleid (e.g. cultuur, sport, openbare werken), dat vaak interessanter is voor mandatarissen om zich hierrond te profileren (Verschuere en De Rynck 2017). Dit kan ook consequenties hebben voor de mate waarin de ambtenaren het sociaal beleid mee helpen ondersteunen. De vraag stelt zich dus in welke mate er nog sprake is van een focus op het sociaal beleid in de raad voor maatschappelijk welzijn, het vast bureau/college en het managementteam, en welke impact de ambtenaren en het bijzonder comité voor de sociale dienst (BCSD) op dit sociaal beleid hebben. Recent onderzoek door Van Hoecke (2021) in drie gemeenten lijkt te wijzen op een daling van de sociale beleidsfocus op het niveau van de raad voor maatschappelijk welzijn en een groter overgewicht van het gemeentelijk beleid bij het college. Gemeenten waar de sociale beleidsfocus evenwel hoog gebleven is, zouden volgens de ambitie van de Vlaamse regering echter een kwaliteitsvoller sociaal beleid moeten bekomen hebben door de integratie. We formuleren de volgende hypothese:

H1: Gemeenten met een grote focus op het sociaal beleid in de raad, het college/vast bureau en het MAT en een grote impact van de ambtenaren en het BCSD op het sociaal beleid hebben een kwaliteitsvoller sociaal beleid in vergelijking met voor de integratie.

Een tweede dimensie bevindt zich op het vlak van de ***kwaliteit van de sociale dienstverlening***. Volgens de Vlaamse regering moet het samen aanbieden van de gemeentelijke dienstverlening en de OCMW-dienstverlening leiden tot laagdrempeligere en geïntegreerde dienstverlening. Hier kan evenwel tegen opgeworpen worden dat een integratie zoals voorgesteld door de Vlaamse regering niet noodzakelijkerwijs betekent dat de gemeentelijke dienstverlening geïntegreerd wordt met de OCMW-dienstverlening. De sociale dienstverlening kan immers nog apart blijven bestaan in een eigen organisatieonderdeel (Janssens 2016). Van Hoecke (2021) toont voor de drie onderzochte gemeenten aan dat het integreren van het gemeentelijk onthaal met dat van het OCMW eerder drempelverhogend werkt voor cliënten van het OCMW omdat ze zich moeten aanmelden aan hetzelfde onthaal als een burger die bv. een identiteitskaart nodig heeft. Er zijn evenwel ook beleidsdomeinen (e.g. vrije tijd) waar er inderdaad synergiën in de dienstverlening zijn ontstaan, maar volgens de auteur is er toch eerder een beperkte impact van de integratie voor de andere beleidsdomeinen. De mate van integratie van de dienstverlening lijkt dus samen te gaan met de interne inrichting van de sociale dienst in de gemeentelijke organisatie. We bekijken met name de mate van samenwerking tussen de sociale dienst en andere gemeentelijke diensten, de mate van integratie van de sociale dienst in andere gemeentelijke diensten en de mate van culturele verschillen tussen de sociale diensten en de andere gemeentelijke diensten. We leggen de volgende hypothese voor:

H2: Gemeenten met een sterke samenwerking en integratie van de sociale dienst met/in de gemeentelijke diensten en weinig cultuurverschillen tussen de sociale dienst en de gemeentelijke diensten hebben een kwaliteitsvollere sociale dienstverlening in vergelijking met voor de integratie.

De derde dimensie is deze van de ***structuur en cultuur*** van de gemeentelijke organisatie. Deze dimensie past bij de ambitie van de Vlaamse regering dat het lokaal bestuur efficiënter wordt door het samenvoegen van de structuren en culturen van de twee besturen. Een belangrijke kritiek hierop is echter dat door het blijven bestaan van beide rechtspersonen het onzeker blijft of bepaalde schaalvoordelen in de ondersteunende diensten wel degelijk bereikt kunnen worden omdat deze processen (e.g. financiële processen) in die diensten vaak afgestemd zijn op een specifieke rechtspersoon (Goeminne et al. 2013). Van Hoecke (2021) merkt echter op dat er heel wat structurele verschuivingen gebeurd zijn in de drie onderzochte besturen, waarbij OCMW-diensten soms overgingen naar de gemeente, er nieuwe eengemaakte organogrammen opgesteld werden, en de ondersteunende diensten zoveel mogelijk geïntegreerd werden. Toch merkt de auteur ook op dat er nog erg veel cultuurverschillen blijven bestaan tussen de medewerkers van het OCMW en deze van de gemeente (e.g. hulpverlenersmentaliteit vs. dienstverlenersmentaliteit), en dat die culturen soms ook botsen of voor

spanningen zorgen. Inzichten uit de organisatiewetenschappen tonen aan dat de mate van veranderingsmanagement in het integratietraject vaak bepalend is voor hoe succesvol de structurele en culturele integratie van de organisatie is (Kleizen 2020). Het gaat dan vaak om een actieve, planmatige aanpak van het integratietraject, het creëren van draagvlak bij het personeel, en het betrekken van personeel in het integratietraject. We stellen de volgende hypothese voor:

> H3: Gemeenten die het integratietraject planmatig aanpakten, draagvlak bij het personeel creëerden en het personeel betrokken in het integratietraject bereikten een hogere mate aan structurele en culturele integratie.

De vierde dimensie van dit onderzoek leunt aan bij de vorige dimensie, maar bekijkt de specifieke ***efficiëntiewinsten*** die ervaren worden door de integratie. De Vlaamse regering koesterde immers de ambitie dat de integratie moest leiden tot schaalvoordelen door het ontdubbelen van de (ondersteunende) diensten en het dichter bijeen brengen van processen, taken en dienstverlening. We bekijken hier voornamelijk de gepercipieerde efficiëntiewinsten op het vlak van personeelsinzet en taakuitvoering. Zoals hierboven reeds aangehaald blijft een belangrijke kritiek van de integratie dat de integratie er niet noodzakelijkerwijs voor zorgt dat personeel en taken (efficiënt) samengebracht worden waardoor schaalvoordelen mogelijks uitblijven. Personeel kan immers structureel geïntegreerd worden in hetzelfde gebouw, maar toch nog steeds volledig apart en onafhankelijk van elkaar functioneren. Ook hier verwijst de literatuur naar een actief veranderingsmanagement om te komen tot efficiëntiewinsten, maar ook naar de aanwezigheid van structurele en culturele integratie. We stellen de volgende hypothese voor:

> H4: Gemeenten met een sterke structurele en culturele integratie, en die het integratietraject planmatig aanpakten, draagvlak bij het personeel creëerden en het personeel betrokken in het integratietraject bereikten een hogere mate aan efficiëntie in de interne werking .

5 METHODOLOGISCH KADER

5.1 CASE SELECTIE

Deze studie was mogelijk door gebruik te maken van een combinatie van verschillende onderzoeksmethodieken. Ten eerste werd een literatuurstudie uitgevoerd op zowel academische als grijze literatuur. Door het beperkte onderzoek naar de integratie gemeente-OCMW, was deze literatuurstudie eerder beperkt (i.e. 36 bronnen). Toch liet de literatuurstudie ons toe om de condities en effecten die we wilden onderzoeken te operationaliseren. Bijlage 1 laat een synthese zien van de effecten die uit de literatuurstudie naar voren kwamen.

Het empirische luik van het onderzoek betrof een comparatieve studie in 30 lokale besturen via surveys en interviews. Er werd zorgvuldig gelet op de representativiteit van deze 30 cases door middel van drie selectiecriteria. In eerste instantie werden de VRIND-indicatoren toegepast, die aangeven of een gemeente kan worden geclassificeerd als plattelandsgemeente, centrumstad, overgangsgebied, enzovoort (Studiedienst Vlaamse Regering, 2017). Ten tweede is rekening gehouden met de omvang van de besturen, waarbij vier groottecategorieën werden onderscheiden: < 10.000 inwoners, 10.000-20.000 inwoners, 20.000-40.000 inwoners, > 40.000 inwoners. Ten derde werd de regionale spreiding van de gemeenten in acht genomen, waarbij gebruik werd gemaakt van de provinciale verspreiding van de gemeenten. Er werden twee tot vier gemeenten per provincie geselecteerd.

Tabel 2: Caseselectie

Cases	**VRIND-categorie**	**Groottecategorie**	**Provincie**
Case 1	Platteland	≤10 000	Antwerpen
Case 2	Overgangsgebied	10 0000-20 000	Antwerpen
Case 3	Structuurondersteunende steden	20 0000-40 000	Antwerpen
Case 4	Centrumsteden	≥40 000	Antwerpen
Case 5	Platteland	≤10 000	Limburg
Case 6	Overgangsgebied	10 000-20 000	Limburg
Case 7	Kleinstedelijk provinciaal	20 000-40 000	Limburg
Case 8	Overgangsgebied	10 000-20 000	Oost-Vlaanderen
Case 9	Structuurondersteunende steden	20 000-40 000	Oost-Vlaanderen
Case 10	Overgangsgebied	10 000-20 000	Vlaams-Brabant
Case 11	Overgangsgebied	20 000-40 000	Vlaams-Brabant

Case 12	Centrumsteden	≥40 000	Vlaams-Brabant
Case 13	Platteland	≤10 000	West-Vlaanderen
Case 14	Kleinstedelijk provinciaal	10 000-20 000	West-Vlaanderen
Case 15	Platteland	20 000-40 000	West-Vlaanderen
Case 16	Grootstedelijke rand	10 000-20 000	Antwerpen
Case 17	Structuurondersteunende steden	20 000-40 000	Antwerpen
Case 18	Kleinstedelijk provinciaal	10 000-20 000	Limburg
Case 19	Overgangsgebied	20 000-40 000	Limburg
Case 20	Centrumsteden	≥40 000	Limburg
Case 21	Platteland	≤10 000	Oost-Vlaanderen
Case 22	Grootstedelijke rand	10 000-20 000	Oost-Vlaanderen
Case 23	Regionaal stedelijke rand	20 000-40 000	Oost-Vlaanderen
Case 24	Grootsteden	≥40 000	Oost-Vlaanderen
Case 25	Platteland	≤10 000	Vlaams-Brabant
Case 26	Stedelijk gebied rond Brussel	10 000-20 000	Vlaams-Brabant
Case 27	Structuurondersteunende steden	20 000-40 000	Vlaams-Brabant
Case 28	Regionaal stedelijke rand	10 000-20 000	West-Vlaanderen
Case 29	Kustgemeenten	10 000-20 000	West-Vlaanderen
Case 30	Centrumsteden	≥40 000	West-Vlaanderen

5.2 DATAVERZAMELING EN -ANALYSE

Er werden in totaal 91 semi-gestructureerde interviews en surveys afgenomen bij burgemeesters, schepenen, algemeen directeurs, leden van het managementteam, en uitvoerende medewerkers (voornamelijk van de sociale dienst). Per bestuur bevroegen we derhalve de drie meest relevante niveaus, nl. de politiek leidinggevenden, de ambtelijk leidinggevenden, en het ambtelijk uitvoerend niveau. Bij elke gemeente werden daardoor minstens drie interviews en surveys afgenomen. Alle interviews, die elk ca. 1,5 uur duurden, werden volledig getranscribeerd en gecodeerd via NVivo software. De surveys werden afgenomen via Qualtrics software.

Vanuit een empirisch oogpunt levert de verzamelde data een schat aan informatie op, maar de grote dataset (i.e. 91 interviews + surveys, 30 cases, drie verschillende niveaus van respondenten) maakt de data-analyse ook extra uitdagend. Het is immers niet eenvoudig om 91 datapunten (waarvan een belangrijk deel kwalitatief van aard) op meer dan 20 variabelen te vergelijken over 30 cases heen. Om toch een systematische vergelijkende analyses mogelijk te maken, maken we in deze studie gebruik van fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis (fsQCA). Voor een uitgebreidere introductie op fsQCA verwijzen we naar het handboek van Schneider en

Wagemann (2012), maar eenvoudig gesteld komt het er in deze onderzoeksmethode op neer dat elke variabele gerepresenteerd wordt door een set van cases. Sommige cases maken onderdeel uit van deze set (i.e. aanwezig in de set), terwijl andere cases geen onderdeel uitmaken van de set (i.e. afwezigheid in de set). Afhankelijk van hoe hoog een case scoort op een bepaalde variabele (e.g. 'gepercipieerde kwaliteit van het sociaal beleid'), wordt de case onderdeel of geen onderdeel van de set voor deze variabele. Deze procedure wordt uitgevoerd voor elke variabele. Sommige van deze variabelen zullen een impact hebben op andere variabelen. We noemen het eerste type de '**condities'** en het tweede type de '**outcomes'** (cf. 'onafhankelijke variabele' vs. 'afhankelijke variabele').

fsQCA gaat na in welke mate een verzameling van condities een impact heeft op een outcome. De methode bekijkt in welke mate er een overlap is tussen de sets met cases van de condities en deze van de outcome. '**Consitency'** is een maatstaf voor deze overlap: hoe hoger de consistency, hoe groter de overlap en hoe zekerder we kunnen zijn dat de combinatie van condities leidt tot de onderzochte outcome. Een andere maatstaf, nl. '**coverage'**, geeft aan hoeveel cases deze overlap vertonen, en hoe breed verspreid het patroon dus is. Indien de consistency van een individuele conditie (i.e. overlap tussen een enkele conditie en een outcome) hoger is dan 90% (of 0.90), dan noemen we deze conditie een '**necessary'** conditie. Dit betekent dat we er vrij zeker van kunnen zijn dan bij een aanwezigheid van de outcome deze conditie ook aanwezig is. Het kan evenwel gebeuren dat er meerdere manieren zijn om een outcome te bereiken, bijvoorbeeld via verschillende combinaties van condities. Dergelijke (combinaties van) condities zijn niet noodzakelijk om tot een outcome te komen, maar zijn wel voldoende om tot de outcome te komen. We noemen deze condities '**sufficient'** condities.

Aan de hand van deze begrippen (i.e. condities, outcomes, consistency, coverage, necessary condities en sufficient condities) onderzoeken we de variatie in hoe de gemeenten de integratie van het OCMW hebben aangepakt en tot welke resultaten dit heeft geleid. Door de abstracte aard van de QCA-resultaten, is het vaak noodzakelijk om terug te keren naar de kwalitatieve informatie om de resultaten te begrijpen en interpreteren. We doe dit ook voor onze resultaten via citaten vanuit de interviews.

6 RESULTATEN

In dit deel van het rapport introduceren en bespreken we de resultaten van de analyses. We doen dat in twee stappen. In een eerste stap kijken we uitsluitend naar de beschrijvende resultaten uit de interviews en surveys. We staan stil bij de condities die opgenomen werden in ons conceptueel model in tabel 1, nl. politiek-ambtelijke verhoudingen, interne werking, dienstverlening en beleid, en verzelfstandiging en interlokale verenigingen. We bespreken in welke mate die condities gewijzigd zijn in vergelijking met voor de integratie. In een tweede deel gaan we dieper in op de verklarende (QCA) analyses die ons meer zeggen over de oorzaak achter de verschillen tussen de besturen. We focussen ons hier op de outcomes die opgenomen werden in figuur 1, nl. de kwaliteit van het sociaal beleid, kwaliteit van de sociale dienstverlening, structuur en cultuur, en efficiëntiewinsten.

6.1 BESCHRIJVENDE RESULTATEN

6.1.1 Politiek-ambtelijke verhoudingen

6.1.1.1 Sociale beleidsfocus in de gemeenteraad/raad voor maatschappelijk welzijn

De integratie gemeente-OCMW veranderde heel wat zaken op het politieke niveau in de gemeente en het OCMW, maar ook in de verhoudingen tussen de politiek en de administratie. De eerste verandering betrof de werking van de **gemeenteraad** en de OCMW-raad. Het decreet Lokaal Bestuur hief de OCMW-raad op en integreerde die organiek in de gemeenteraad. Echter, door het uitblijven van een akkoord op het federaal niveau, bleven de rechtspersonen van beide besturen bestaan, waardoor er juridisch nog steeds een aparte gemeenteraad en OCMW-raad werd gevormd. Deze laatste werd omgevormd tot de raad voor maatschappelijk welzijn (RMW), en bestaat uit dezelfde verkozenen als de gemeenteraad. De facto is de OCMW-raad dus geïntegreerd in de gemeenteraad, maar procedureel moeten beide vergaderingen apart doorgaan. De vraag stelt zich dus wat het gevolg is van een dergelijke verschuiving voor de beleidsfocus omtrent het sociaal beleid in de RMW.

De mate van sociale beleidsfocus in de raad werd gemeten aan de hand van het survey en het interview. We stelden vragen aan de politiek en ambtelijk leidinggevende niveaus over de mate waarin er aandacht is voor het sociaal beleid bij gemeenteraadsleden die vroeger geen OCMW-raadslid waren (interview), of het sociaal beleid meer leeft bij de gemeenteraadsleden in vergelijking met voor de integratie (interview), of de sociale thema's frequent besproken worden in de gemeenteraad/RMW (survey), en of de gemeenteraad versterkt is doordat de gemeenteraadsleden nu ook instaan voor het sociaal beleid (survey). Deze laatste vraag werd ook op het niveau van de uitvoerende medewerkers gesteld. De interviews leverden overigens ook op dit niveau extra data op.

Uit onze resultaten maken we een aantal zaken op. Vooreerst merken we dat de sociale beleidsfocus in de RMW tegenover vroeger in de OCMW-raad bij de meeste gemeenten gedaald is. Dit komt door drie redenen. Ten eerste moet de tijd meer verdeeld worden tussen de gemeenteraad en de RMW, waar vroeger enkel de agendapunten van de OCMW-raad werden behandeld. Ten tweede verschuiven agendapunten die vroeger op een OCMW-raad gezet werden sinds de integratie steeds meer naar de gemeenteraad. Op die manier behandelt de RMW minder punten, aangezien die al behandeld zijn op de gemeenteraad (met dezelfde verkozenen). Dit wordt vaak bewust op die manier georganiseerd, aangezien agendapunten op de gemeenteraad vaak meer visibiliteit hebben (e.g. van pers) dan punten op de RMW. Ten derde zien we dat sociale beleidsthema's steeds meer gedelegeerd worden naar het vast bureau en dus niet meer behandeld worden op de RMW. Vanuit het perspectief van de gemeenteraad zien we daarentegen wel een grotere focus op het sociaal beleid. Daar waar het sociaal beleid vroeger een ver-van-mijn-bed-show was voor vele gemeenteraadsleden, komen deze raadsleden nu meer in aanraking met de sociale beleidsthema's. Bovendien zien we dat een aantal gemeenten werken met gemeenteraadscommissies inzake sociale zaken waar het geïntegreerde sociale beleid diepgaander besproken kan worden.

Toch stellen we over het algemeen een daling vast van de sociale beleidsfocus op het niveau van de raad. Gemeenteraadsleden hebben vaak weinig voeling met het sociaal beleid, en de sociale beleidsthema's worden vaak als minder prangend beschouwd voor open debatten in vergelijking met ander gemeentelijk beleid. Bij liefst 20 van de 30 bevraagde besturen zien we een dergelijke daling van de sociale beleidsfocus optreden. Het volgende citaat van een uitvoerende medewerker van case 11 illustreert dit:

> *De OCMW-raad wordt geopend en dan wordt één puntje behandeld, wordt direct weer gesloten en dan begint een gemeenteraad van 3 uur. Er komt bijna niets meer op de OCMW-raad omdat er weinig inhoudelijk nog gediscussieerd wordt over het sociaal beleid.*

6.1.1.2 Sociale beleidsfocus in het college van burgemeester en schepenen/vast bureau

Net zoals de gemeenteraad en OCMW-raad organiek geïntegreerd werden maar er procedureel wel nog twee vergaderingen gehouden moesten worden, gebeurde hetzelfde bij het college van burgemeester en schepenen (CBS) en het vast bureau. Daar waar de voormalige voorzitter van het OCMW samen met de OCMW-secretaris en vaak enkele OCMW-raadsleden beslissingen nam in het vast bureau, gebeurt dit sinds de integratie in het CBS. De OCMW-voorzitter bestaat als dusdanig niet meer en is nu als schepen volledig opgenomen in het college. Toch moeten nog aparte vergaderingen plaatsvinden van het college en het vast bureau, waarbij nu ook schepenen van andere beleidsdomeinen het sociaal beleid onder de loep kunnen nemen, waardoor synergiën kunnen ontstaan tussen het sociaal beleid van de gemeente en het OCMW. De vraag stelt zich echter in hoeverre dergelijke afstemming wel degelijk gebeurt. Deze vraag is des te prangend vanwege de trend richting verregaande delegatie van beslissingen inzake het sociaal beleid van de RMW naar het vast bureau.

De mate van sociale beleidsfocus in het CBS/vast bureau werd op een soortgelijke manier gemeten als bij de sociale beleidsfocus in de raad. Er werden interviewvragen gesteld omtrent de tijd die voorzien wordt in het CBS/vast bureau voor de bespreking van het sociaal beleid (evenveel of minder tijd, en waarom?), of er aandacht is voor het sociaal beleid bij andere schepenen of de burgemeester, of er nu meer of minder punten op de agenda van het vast bureau staan, en of de schepen voor welzijn/sociale zaken aandacht heeft voor het gemeentelijke beleid. Een gelijkaardige vraag over of er voldoende tijd voorzien wordt voor de bespreking van het sociaal beleid in het CBS/vast bureau werd ook nog gesteld in het survey.

We zien een gemengd beeld bij de sociale beleidsfocus in het CBS/vast bureau. Enerzijds zien we gemeenten waar de sociale beleidsfocus gestegen is doordat het OCMW-beleid nu een integraal onderdeel uitmaakt van het gemeentelijke beleid en ook geïntegreerd besproken en bediscussieerd kan worden. Op die manier is er meer controle op de schepen van welzijn en wordt er ook meer collegiaal beslist in plaats dan dat het sociaal beleid bepaald wordt door één individu. We zien dat 17 van de 30 gemeenten aangeeft dat de beleidsfocus in het CBS/vast bureau gestegen is en de integratie een positief effect heeft gehad voor het geïntegreerde sociale beleid in het CBS/vast bureau.

Anderzijds zien we ook dat het sociaal beleid nog vaak op het bord van de schepen van welzijn belandt en er slechts een matige interesse bij de andere schepenen bestaat voor dit beleid en hoe hun eigen beleid gelinkt kan worden met het sociaal beleid. Bovendien beschikt de schepen van welzijn niet meer, zoals de OCMW-voorzitter vroeger wel had, over een sterke OCMW-raad en een eigen OCMW-secretaris die mee nadachten over het sociaal beleid. Op die manier voelt de schepen zich vaak wat meer geïsoleerd dan vroeger het geval was. De beschikbare tijd voor het bespreken van het sociaal beleid blijft vaak een issue in de meeste besturen. Daar waar de OCMW-voorzitter vroeger de hele vergadering kon wijten aan het sociaal beleid, is dit vandaag niet meer het geval. Het citaat van de algemeen directeur van case 15 illustreert dit:

> *Ik heb net de agenda voor het vast bureau van volgende week maandag doorgekregen. Daar staan 3 punten op. Het eerste punt is het verslag van de vorige vergadering en dan nog twee andere punten, terwijl het college bijvoorbeeld, vaak 60 punten heeft. Dus dat is zeer beperkt.*

6.1.1.3 Sociale beleidsfocus in het managementteam

Ook de managementteams (MAT's) van de gemeente en het OCMW werden door het decreet Lokaal Bestuur geïntegreerd in één MAT. Voor de meeste van de besturen betekende dit dat het sociaal beleid en de sociale dienstverlening integraal deel werd van het MAT van het eengemaakte bestuur. De vraag stelt zich echter in hoeverre het sociaal beleid ook echt een deel uitmaakt van de besprekingen van het MAT, en of het sociaal beleid wel afdoende vertegenwoordigd is in het MAT door een leidinggevend ambtenaar (e.g. hoofdmaatschappelijk werker). Het sociaal beleid wordt immers vaak niet louter op het niveau van de raad en

het college/vast bureau vormgegeven, maar de ambtelijk leidinggevenden (verenigd in het MAT) spelen vaak een belangrijke rol in de beleidsvoorbereiding, -implementatie, en –evaluatie.

De mate van sociale beleidsfocus in het MAT werd gemeten via interviewvragen bij alle 91 respondenten. Er werd gepeild naar hoe het huidige MAT is samengesteld en of de sociale dienst daarin vertegenwoordigd is. Voorts werd ook gevraagd of het sociaal beleid op de agenda komt van het MAT en of het hier dan gaat om een geïntegreerd sociaal beleid (i.e. sociaal beleid van OCMW en gemeente).

Uit de resultaten merken we dat er over het algemeen een hoge mate aan sociale beleidsfocus is in het MAT van de onderzochte gemeenten. Liefst 20 van de 30 gemeenten geeft aan dat er een (relatief) hoge focus is in het MAT op het sociaal beleid. Bij de gemeenten waar dit niet het geval is, merken we dat het MAT een andere invulling heeft (e.g. minimaal samengestelde MAT's die louter bezig zijn met de interne werking van de organisatie) en de beleidsondersteuning van het sociaal beleid toebehoort aan de diensthoofden en/of uitvoerende medewerkers. Bij de gemeenten met een hoge focus op het sociaal beleid, zien we tevens een sterke wisselwerking met het college/vast bureau, zodat beleid afgestemd kan worden. Bovendien worden uitvoerende medewerkers (e.g. sociaal werkers) in deze gemeenten uitgenodigd op vergaderingen van het MAT indien bepaalde expertise ontbreekt. Het sociaal beleid wordt in die gemeenten ook geïntegreerd benaderd, waarbij ook linken met andere beleid (e.g. vrijetijdsbeleid) worden gelegd. Het volgende citaat van de algemeen directeur van case 19 illustreert dit:

> *De coördinator van de sociale dienst brengt de sociale thema's mee naar het MAT en er wordt gekeken of er geen beleid rond gevoerd moet worden, bijvoorbeeld de nood naar sociale woningen, de nood aan doorgangswoningen, de keuze tussen patrimonium verkopen, behouden of investeren, etc. Vroeger [voor de integratie, red.] bleef dat vast liggen op het vast bureau of de raad en dan was het de voorzitter die het bracht op het CBS, terwijl nu een geïntegreerd MAT ermee bezig is.*

6.1.1.4 Impact bijzonder comité voor de sociale dienst op het sociaal beleid

Het bijzonder comité voor de sociale dienst (BCSD) werd ingevoerd door het decreet Lokaal Bestuur en heeft als voornaamste taak om de individuele sociale dossiers van cliënten te behandelen. Hoewel sommige (vaak grotere) besturen reeds een BCSD kenden voor de integratie, is het BCSD sinds de integratie verplicht geworden voor ieder bestuur. Het BCSD neemt in die zin de taken van de vroegere OCMW-raad over. De RMW stelt de voorzitter en de leden van het BCSD aan. De voorzitter van het BCSD is in de praktijk vaak de schepen van sociale zaken, en het BCSD bestaat meestal uit leden van de meerderheid en leden van de oppositie. De RMW kan bovendien externe 'experten' aanstellen als leden van het BCSD. Deze leden hoeven geen deel uit te maken van de RMW. Het decreet geeft nog een tweede belangrijke taak aan het BCSD, nl. het adviseren van het vast bureau en de RMW over het sociaal beleid, via formeel of informeel niet-bindend advies. De decreetgever besefte immers terecht dat het orgaan dat zich bezighoudt met het behandelen van sociale dossiers goed geplaatst is

om adviezen te formuleren over het sociaal beleid (staat immers met beide voeten in de praktijk). De vraag stelt zich echter in hoeverre het BCSD in werkelijkheid een impact heeft op het sociaal beleid.

De mate waarin het BCSD een impact heeft op het sociaal beleid, werd gemeten aan de hand van de interviews en het survey. Alle 91 respondenten werden interviewvragen gesteld over de mate waarin leden van het BCSD worden uitgenodigd op de RMW om suggesties te doen over het sociaal beleid en of dit desgevallend gebeurt in het vast bureau. Er werden ook interviewvragen gesteld over de mate waarin rekening gehouden wordt met adviezen van het BCSD door de RMW en het vast bureau. Via het survey bevraagden we alle respondenten over de frequentie van het overleg tussen leden van het BCSD en de RMW enerzijds en het vast bureau anderzijds.

We zien over het algemeen een relatief lage mate aan beleidsimpact van het BCSD. Het BCSD houdt zich in de meeste gemeenten louter bezig met de behandeling van sociale dossiers, en wordt nooit om (formeel) advies gevraagd over het sociaal beleid en formuleert zelf ook niet op eigen initiatief advies naar de RMW en/of het vast bureau. In amper 10 van de 30 gemeenten heeft het BCSD wel een actievere rol in het beleidsproces. Het gaat hierbij vooral om BCSD's met leden die vroeger lid waren van de OCMW-raad en daarin een actieve beleidsrol hadden, of die een voorzitter hebben die het BCSD als een volwaardig beleidsadviserend orgaan beschouwt en adviezen ook op de agenda van het vast bureau kan zetten (e.g. als schepen van sociale zaken). Een erg actief BCSD komt anderzijds soms ook in het vaarwater van het vast bureau en de RMW, waardoor de rol van het BCSD in sommige gemeenten voor discussie zorgt en soms zelf doelbewust wordt afgebakend tot hun beslissingsrol in sociale dossiers. De volgende twee citaten van respectievelijk de schepen van sociale zaken van case 30 en een leidinggevend ambtenaar van de sociale dienst van case 24 (beide grote steden) illustreren hoe het BCSD al dan niet een impact heeft op het sociaal beleid.

> *We overleggen regelmatig met het bijzonder comité. Bijvoorbeeld, nog begin dit jaar, hebben we [schepen en BCSD, red.] ons twee dagen afgezonderd en hebben we een aantal grote hoofdstukken over beleid onder de loep genomen en een aantal aanbevelingen geformuleerd, en die aanbevelingen moet ik dan als schepen mee proberen verwerken in wat we realiseren.*

> *Het BCSD geeft geen formele adviezen. Wij hebben dat eigenlijk wat proberen afbakenen, want we dachten van, ja, dan wordt het helemaal gek, we moeten al zo veel meer afstemmen. Dus wij hebben de rol van de BCSD-leden wat beperkt.*

6.1.1.5 Impact uitvoerende ambtenaren op het sociaal beleid

Ook de uitvoerende ambtenaren (e.g. sociaal werkers) kunnen een impact hebben op het sociaal beleid. De integratie bracht mogelijks wel wijzigingen aan de mate waarin de ambtenaren invloed hebben op het sociaal beleid. Door de integratie werd de afstand tussen het schepen van sociale zaken en de uitvoerende medewerkers mogelijks groter (zeker indien de schepen nog andere bevoegdheden onder zich kreeg behalve

sociale zaken). Door de mogelijks toegenomen afstand bestaat de kans dat de sociale beleidsimpact van de ambtenaren verkleind is. Bovendien is het tegenwoordig het voltallige college/vast bureau dat beslissingen neemt over het sociaal beleid, en kan de schepen van sociale zaken (vroeger de OCMW-voorzitter) niet langer autonoom beslissen over thema's of projecten die aangebracht worden door de sociaal werkers.

Om de mate van beleidsimpact van de uitvoerende ambtenaren op het sociaal beleid te meten, stelden we zowel interview- als surveyvragen aan alle respondenten. We bevroegen de respondenten via de interviews naar de mate waarin sociaal werkers kunnen wegen op het sociaal beleid in vergelijking met voor de integratie, en wat ze wel/niet kunnen verwezenlijken wat ze vroeger niet/wel konden. We stelden tevens interviewvragen over hoe beleidsinitiatieven tot stand komen en of nieuwe beleidsideeën vanuit de sociale dienst aan bod komen in de RMW. We bevroegen bovendien in het interview of er iemand van de sociale dienst wordt uitgenodigd op de RMW/vast bureau om suggesties te doen over het sociaal beleid. Via het survey stelden we de respondenten vragen over hoe frequent er overleg is tussen de leden van het BCSD en de sociale dienst, en of er een toe- of afname is van het overleg tussen de sociaal werkers en de leden van de RMW enerzijds en het vast bureau anderzijds ten opzichte van voor de integratie.

We zien over het algemeen een vrij hoge beleidsimpact van de uitvoerend ambtenaren. In 18 van de 30 gemeenten bleef die beleidsimpact na de integratie hoog. Bij de besturen waar de beleidsimpact beperkt is, zien we dat de afstand tot de RMW gegroeid is, dat er informele overleggen tussen de beleidsmakers en de ambtenaren zijn weggevallen, en dat er meer tussenschakels zijn waardoor de afstand tussen beleid en administratie toeneemt. Het BCSD, waarin de sociaal werkers vertegenwoordigd zijn door de hoofdmaatschappelijk werker, kan in die gemeenten vaak ook onvoldoende het tekort aan beleidsimpact compenseren. In de gemeenten met een hoge mate aan beleidsimpact van de ambtenaren zien we vaak dat de open managementcultuur met de korte lijnen en intense samenwerking tussen beleid en administratie van het OCMW overgenomen is na de integratie, en deze cultuur zelfs soms overgaat op andere gemeentelijke diensten die zich bezighouden met het sociaal beleid (e.g. vrijetijdsdiensten). Het volgende citaat van een maatschappelijk werker van case 9 illustreert dit:

> *Wij hebben een zeer open cultuur naar de schepen, er is heel veel inspraak en dat wordt ook bevorderd. De maatschappelijke werkers werken ook zelf projecten uit en kunnen dat ook zelf mee behartigen bij de schepen, en worden meegenomen op het wekelijks overleg als ze projecten hebben lopen. Vanuit de stad is dat wel al wat moeilijker, maar door dat nu te integreren, begint dat allemaal nu op dezelfde lijn naar de schepen te gaan terwijl in het begin dat niet zo was.*

6.1.2 Interne werking en organisatie

6.1.2.1 Integratie van de sociale dienst

De organen van het OCMW en de gemeente werden door het decreet Lokaal Bestuur zoveel mogelijk geïntegreerd, maar het ging hier dan uitsluitend over de decretaal vastgelegde organen (i.e. raad, college/vast bureau, MAT). Toch was het ook de ambitie van de Vlaamse regering om de OCMW-diensten zoveel mogelijk te integreren met de gemeentelijke diensten, zodat schaalvoordelen gegenereerd konden worden en de sociale dienstverlening van de gemeente en het OCMW geïntegreerd werden. Aangezien de gemeenten vrij waren om zelf invulling te geven aan de integratie van hun diensten, is het de vraag in hoeverre de voornaamste lijndienst van het OCMW, nl. de sociale dienst, geïntegreerd werd met de gemeentelijke diensten.

Om te meten hoe verregaande de sociale dienst werd geïntegreerd met de gemeentelijke diensten, stelden we een interviewvraag aan de algemeen directeur over de mate van integratie van de sociale dienst/het sociaal huis en het onthaal van het OCMW in de gemeentelijke diensten. We bekeken in het bijzonder de integratie van de fysieke werkplekken, de organogrammen en de werk- en dienstverleningsprocessen.

Indien we kijken naar de mate van integratie van de sociale dienst in de gemeentelijke diensten, kunnen we een onderscheid maken tussen gemeenten waar geen integratie heeft plaatsgevonden, gemeenten waar kleine wijzigingen aan het organogram zijn gebeurd maar geen fysieke integratie, gemeenten met grote wijzigingen aan het organogram maar geen volledige fysieke integratie, en gemeenten met een volledige fysieke integratie van de sociale dienst.

Zes gemeenten kenden geen enkele integratie van de sociale dienst in de gemeente. Het gaat hier om gemeenten waar het onthaal zich nog in twee aparte gebouwen bevindt en de sociale dienst een volledig aparte dienst in het organogram gebleven is. Wat betreft het onthaal, is het bij deze gemeenten wel vaak zo dat de onthaalmedewerkers werkzaam zijn voor het OCMW-onthaal als voor het gemeentelijke onthaal, en met een rotatiesysteem werken.

Tien gemeenten hebben een beperkte integratie met kleine wijzigingen aan het organogram. In dergelijke gemeenten zien we vaak nog aparte gebouwen/kantoren voor het onthaal en de sociale dienst, maar is de sociale dienst wel als onderdeel gaan uitmaken van een grotere cluster van gemeentelijke diensten, zoals bijvoorbeeld een cluster ‘mens’, ‘welzijn’ of ‘leven’.

Bij zeven gemeenten zien we een verregaandere integratie met grote wijzigingen aan het organogram maar geen volledige fysieke integratie. Bij deze gemeenten zien we vaak een clustering van de welzijnsdiensten van de gemeente en het OCMW op één site, zonder dat er een integratie is met de andere gemeentelijke diensten.

Bij zeven gemeenten zien we een volledige integratie van de sociale dienst. De sociale dienst is bij deze gemeenten meestal integraal opgenomen in het administratief centrum van de gemeente, met één onthaal voor burgers en OCMW-cliënteel, en vaak ook gedeelde kantoorruimtes. De sociale dienst blijft meestal wel nog steeds als aparte dienst functioneren, maar is wel volwaardig onderdeel geworden van de gemeentelijke dienstverlening.

6.1.2.2 Integratie van de ondersteunende diensten

Aangezien de ondersteunende diensten (e.g. personeelsdienst, financiële dienst, technische dienst) veelal quasi-identieke taken bekleedden voor de integratie, leek het logisch dat deze diensten na de integratie volledig opgingen in elkaar. Op die manier zouden de ondersteunende diensten groter worden en mogelijks ook efficiënter door schaalvoordelen. De vraag blijft echter of dit in de praktijk ook bewerkstelligd is, en of onderliggende managementsystemen (e.g. rechtspositieregeling, informatieveiligheid, archivering, etc.) mee geïntegreerd zijn of nog steeds apart van elkaar functioneren. We merken hier echter op dat (vooral in de kleinere gemeenten) er al voor de integratie regelmatig gebruik werd gemaakt van elkaars ondersteunende diensten, en we de trend richting integratie hier dus al een stuk vroeger dan 2019 zagen.

Voor de meting van de mate van integratie van de ondersteunende diensten, stelden we twee soorten vragen in de interviews. De eerste vraag was gelijkaardig aan de vraagstelling over de integratie van de sociale dienst, en betrof een lijst van ondersteunende diensten (nl. communicatiedienst, personeelsdienst, ICT-dienst, informatiebeheer en –veiligheid, technische dienst/facility/patrimoniumbeheer, financiële dienst, juridische dienst) waarbij gepeild werd naar de mate van integratie van de fysieke werkplekken, de organogrammen en de werkprocessen. Een tweede soort vraag peilde naar de mate van integratie van de managementsystemen in deze diensten (nl. aanwezigheid gezamenlijke rechtspositieregeling, meerjarenplan, kwaliteitsmanagement, informatieveiligheid, archivering en informatiebeheer).

We zien over het algemeen een zeer verregaande integratie van de ondersteunende diensten en de managementsystemen. Vele gemeenten beschouwen dit ook als de meerwaarde van de integratie. In plaats van elk voor zichzelf een personeelsdienst en financiële dienst uit te bouwen, doen de gemeente en het OCMW dit nu volledig samen. Dit hielp zeker de kleinere besturen om meer capaciteit op te bouwen, maar ook grotere besturen integreerden de ondersteunende diensten verregaand. De meeste verregaande integratie is zichtbaar in de personeelsdienst, de financiële dienst en de ICT-dienst. Bij de technische dienst bestaan soms nog klusjesdiensten van het OCMW die specifiek werkzaam zijn voor bijvoorbeeld het woonzorgcentrum (WZC), maar dit gebeurt eerder vanuit praktische overwegingen (e.g. locatie in het WZC). Indien we dieper in de diensten duiken, dan zien we soms nog een opdeling van het takenpakket van de voormalige OCMW-medewerkers en de gemeentelijke medewerkers. Dit heeft soms met specialismen te maken (e.g. specifieke

financiële processen van het OCMW), maar soms ook met gewoonten (e.g. altijd al het personeelsbeheer van de OCMW-medewerkers gedaan). We zien hier echter geen noemenswaardige problemen mee, maar het kan (zeker bij kleinere besturen) de continuïteit van de ondersteunende dienstverlening mogelijks wel in gevaar brengen.

Wat betreft de managementsystemen zien we over het algemeen ook een verregaande integratie. Vooral de financiële systemen (e.g. meerjarenplanning, BBC) zijn verregaand geïntegreerd. Bij de meeste gemeenten zijn ook de rechtspositieregelingen (RPR) gelijkgetrokken, maar soms bestaan er nog aparte RPR's voor de gemeente en het OCMW. In de meeste gevallen zijn die echter quasi-identiek aan elkaar. In andere gevallen is er bewust gekozen voor een aparte RPR, maar dan meestal in het kader van een zorgbedrijf of een WZC dat specifieke profielen (e.g. verpleegkundigen, psychologen, etc.) aanstelt. Preventieadviseurs en functionarissen gegevensbescherming (DPO) zijn voor de meeste gemeenten gezamenlijk aangesteld, en ook de veiligheidsplannen worden gezamenlijk opgesteld. Wat betreft archivering, zien we wel nog vaak een apart OCMW-archief, al dan niet opgeslagen in de OCMW-gebouwen. Informatiebeheer en ICT zijn voor de meeste gemeenten wel geïntegreerd.

6.1.2.3 Samenwerking tussen OCMW-diensten en gemeentelijke diensten

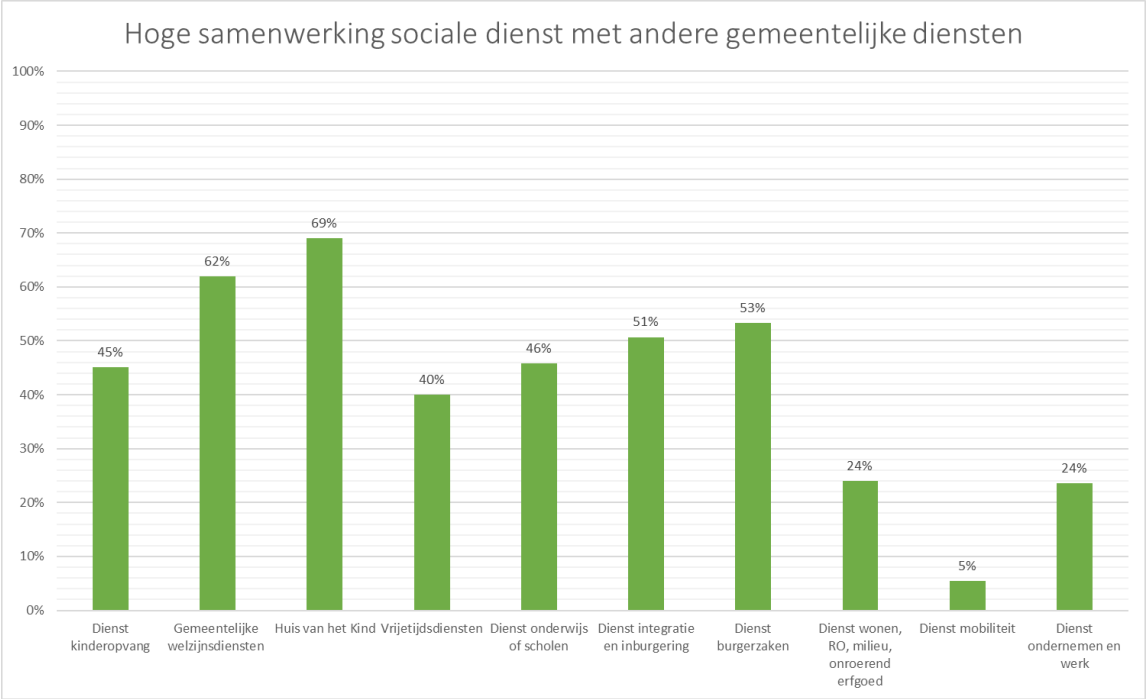
Nog voor de integratie in 2019 gefinaliseerd werd met het decreet Lokaal Bestuur, werden in de jaren ervoor reeds stappen genomen om de gemeente en het OCMW meer met elkaar te laten samenwerken. In decreten zoals het gemeente- en OCMW-decreet en het decreet Lokaal Sociaal Beleid, werd steeds meer gesproken over de regiefunctie van het 'lokaal bestuur' inzake sociaal beleid en dienstverlening, wat de besturen ook dichter bij elkaar bracht. De integratie van het OCMW en de gemeente was de finale manier om de samenwerking tussen de twee entiteiten te bestendigen. De vraag stelt zich echter in hoeverre een samenwerking tussen de OCMW-diensten (en met name de sociale dienst) en de gemeentelijke diensten daadwerkelijk verwezenlijkt is door de integratie.

Via de surveys werd aan iedere respondent gevraagd in welke mate[6] er samenwerking is tussen de sociale dienst en de meest courante diensten waarmee een sociale dienst zouden kunnen samenwerken, nl.: de dienst kinderopvang, gemeentelijke welzijnsdiensten (e.g. woonwijzer/-winkel, ondersteuning met mensen beperking, etc.), Huis van het Kind, vrijetijdsdiensten, dienst onderwijs/scholen, dienst integratie en inburgering/samenleven, dienst burgerzaken, dienst wonen/RO/milieu/onroerend erfgoed, dienst mobiliteit, dienst ondernemen en werk. De respondenten kregen ook de kans om zelf een dienst aan te geven waarmee samengewerkt wordt (categorie 'andere').

[6] Schaal: 1 – Helemaal niet of in heel lage mate; 2 – In lage mate; 3 – In eerder lage mate; 4 – In matige mate; 5 – In eerder hoge mate; 6 – In hoge mate; 7 – In heel hoge mate

Over het algemeen is er betrekkelijk weinig samenwerking tussen de sociale dienst en de andere gemeentelijke diensten. In 19 van de 30 gemeenten wordt relatief weinig samengewerkt met andere diensten en die samenwerking is meestal ook niet bijzonder intensief. Figuur 2 laat het percentage van de respondenten zien dat vindt dat er een (relatief) hoge mate van samenwerking is tussen de sociale dienst en de voorgelegde gemeentelijke diensten. De diensten waarmee het meest en het meest intensief wordt samengewerkt zijn de gemeentelijke welzijnsdiensten, het Huis van het Kind en de dienst burgerzaken. Deze diensten staan ook het dichtst bij de OCMW-dienstverlening, maar het blijft opvallend dat er zo weinig samenwerking is tussen de sociale dienst en bijvoorbeeld de vrijetijdsdiensten en de dienst werk, terwijl er ook bij die diensten een belangrijke instroom van sociaal kwetsbare mensen kan zitten.

Figuur 2: Percentage respondenten met hoge mate van samenwerking tussen sociale dienst en andere gemeentelijke diensten.



6.1.2.4 Integratie van de organisatieculturen

Doorheen de jaren hebben de gemeenten en OCMW's elk hun eigen organisatiecultuur ontwikkeld. Onderzoek van Van Hoecke (2020) duidt op culturele verschillen tussen gemeenten en OCMW op het vlak van dienstverlening, sturing, specialisatie en taalgebruik. De auteur argumenteert dat OCMW's op het vlak van dienstverlening vaak eerder een hulpverlenerscultuur hebben waarin de cliënten met een complex probleem en een vage vraag komen en geholpen moeten worden. De gemeente heeft volgens de auteur daarentegen eerder een dienstverlenerscultuur, waarbij een burger een concreet en afgebakend dienst of product (e.g. identiteitskaart, vergunning, inschrijving jeugdkamp, etc.) wil verschaffen. Wat betreft sturing en leiderschap,

argumenteert de auteur dat OCMW's traditioneel een eerder coachende cultuur hebben, met een platte organisatiestructuur en veel informeel overleg. De gemeente is daarentegen eerder hiërarchisch georganiseerd, met meer regels en procedures, en meer managementlagen en diensten, vaak ook door de grotere veelzijdigheid van de dienstverlening. Volgens de auteur hebben OCMW's ook eerder een cultuur van doelgroepenspecialisatie, waardoor de specialisatie van het personeel gericht is naar een specifieke doelgroep (e.g. leefloners, jongeren, ouderen, gezinnen). Bij de gemeente is eerder sprake van een taakspecialisatie, waarbij het personeel zich specialiseert in het uitvoeren van een welbepaalde taak of dienstverlening (e.g. rijbewijzen verschaffen, vergunningsdossiers opvolgen, cultuurevenementen organiseren). Ook op het vlak van de gebruikte taal ziet de auteur verschillen in de culturen van het OCMW en de gemeente. Het OCMW gebruikt volgens de auteur eerder hulpverlenerstaal (mensgerichte en persoonlijke aanpak), terwijl de gemeente eerder juridische of technische taal hanteert (doordat de dienstverlening gebaseerd is op formele regels en procedures).

De aanwezigheid van de bovengenoemde cultuurverschillen werd gemeten via interviewvragen bij elke respondent. Er werden vragen gesteld omtrent de aanwezigheid van de bovenstaande cultuurverschillen, en welke voorbeelden daarvan aanwezig waren. Voorts werd gepeild naar hoe breed die cultuurverschillen verspreid waren (i.e. in welke diensten zijn de verschillen merkbaar en op welk niveau, i.e. uitvoerend, leidinggevend, politiek). We peilden ook naar de mate waarin de cultuurverschillen met elkaar botsen en dus voor spanningen of conflicten zorgen. Met deze informatie maakten we een onderscheid tussen vier gradaties van cultuurverschillen: 1) gemeenten met erg veel cultuurverschillen die ook breed en over verschillende niveaus heen aanwezig waren en geregeld voor spanningen zorgden, 2) gemeenten met over het algemeen veel cultuurverschillen, maar waarbij er bewijs is dat die cultuurverschillen aan het afnemen zijn, 3) gemeenten met over het algemeen weinig cultuurverschillen, maar waarbij er voorbeelden aangehaald werden die toch duiden op de aanwezigheid ervan, 4) gemeenten met erg weinig tot geen cultuurverschillen.

We merken over het algemeen toch een relatief hoge mate aan cultuurverschillen over de gemeenten heen. Liefst 22 van de 30 bevraagde besturen erkennen dat er nog steeds een hoge mate aan cultuurverschillen merkbaar zijn tussen de gemeente en het OCMW. De meeste besturen herkennen zich in de verschillen die Van Hoecke (2020) observeerde, en voor sommige gemeenten zorgen deze verschillen ook nog steeds voor spanningen en zelfs conflicten. Zo wordt vanuit het OCMW meermaals verwezen naar het afsprakensysteem dat vaak ingeburgerd is in de gemeente en nu ook in veel gevallen door het OCMW overgenomen moet worden. Volgens de hulpverlenerscultuur maakt een afsprakensysteem de drempel tot hulpverlening groter, terwijl volgens een dienstverleningscultuur de dienstverlening efficiënter en kwaliteitsvoller verschaft kan worden. Bovendien wordt vaak het verschil in leiderschap aangeduid tussen het OCMW en de gemeente. Daar waar de OCMW-medewerkers, en in het bijzonder de sociaal werkers, altijd vrij autonoom konden functioneren, worden

ze door de integratie ingebed in een hiërarchisch systeem, waarbij meer taken van bovenaf opgelegd worden, maar er ook meer verantwoording geëist wordt. Ook qua taalgebruik duiken verschillen op tussen het OCMW en de gemeente die na vijf jaren integratie nog steeds niet zijn weggewerkt. Het gaat hier echter meestal om kleinere zaken of frustraties (e.g. complexe financiële procedures, overmatig gebruik van afkortingen, etc.) die op zichzelf niet in de weg staan van een nauwe samenwerking tussen het OCMW en de gemeente. De onderstaande citaten van sociaal werkers respectievelijk uit cases 14, 12 en 30 illustreren dit:

> *Ik denk dat de collega's van de stadsdiensten ons vaak een beetje bekijken als vreemde wezens. Wij gaan inderdaad helemaal anders om met onze dienstverlening naar opening, naar contact met mensen, naar toegankelijkheid. Hier is dat een zeer sterk coachende cultuur.*

> *Dat was hier in 2019 echt letterlijk een cultuurshock. Wij werkten heel anders, wij werden heel anders aangestuurd dus dat is nog elke dag een beetje wennen. [...] Ook naar taalgebruik. Alleen al de duizenden afkortingen die zij gebruiken maar ja uiteindelijk wij hebben ook duizend afkortingen die zij niet kennen dus ja. Ook omgaan met taal naar cliënten toe. Wij wijken soms licht af van de wetgeving rond taalgebruik in openbare besturen puur omdat wij een andere doelgroep en dienstverlening hebben.*

> *Er zijn nu recentelijk enkele collega's die vanuit de stad gedetacheerd zijn naar onze werking. Die mensen ondergaan een cultuurshock hè. Dat is ongelofelijk, hoe anders wij met dingen omgaan. En we bereiken ook een heel ander publiek dan de diensten van de stad.*

6.1.2.5 Veranderingsmanagement

Veranderingsmanagement bestaat uit de combinatie van informeren (i.e. mate waarin informatie verschaft wordt aan de medewerkers over de verandering), participeren (i.e. mate waarin de medewerkers betrokken worden in de verandering), en individuele aandacht hebben voor bezorgdheden van de medewerkers (Van der Voet & Vermeeren 2017). Via veranderingsmanagement is het mogelijk om disruptieve structurele hervormingen adequaat te absorberen en sneller terug tot een stabiele organisatie te komen. De manier waarop een verandering verteerbaar gemaakt wordt voor de medewerkers is echter vaak iets wat onderaan de prioriteitenlijst staat, aangezien het management vaak urgentere problemen heeft dan zich druk maken over hoe de verandering op langere termijn geabsorbeerd wordt. Onderzoek wijst evenwel uit dat een correct veranderingsmanagement een grote invloed heeft op hoe geslaagd de verandering wordt bevonden (Kleizen 2020). De vraag stelt zich dus op welke manier de gemeenten de integratie hebben gemanaged.

We stelden interviewvragen inzake veranderingsmanagement aan alle respondenten. Het ging hier om vragen inzake de planmatige aanpak van het integratieproces (i.e. fasen van de traject al dan niet strategisch omschreven, initiatieven om de integratie goed door te voeren zoals workshops om kennis te delen, procesintegratieoefeningen, gemeenschappelijke waarden opstellen, etc.), de mate waarin er draagvlak voor de

integratie was en hoe draagvlak gecreëerd werd, of het personeel betrokken werd in het veranderingstraject, of er externe ondersteuning werd ingeschakeld, en of het integratietraject nadien nog geëvalueerd en bijgestuurd werd.

We vinden een gemengd beeld bij de mate waarin de verandering planmatig werd aangepakt. Bij de besturen die een erg lage mate van planmatige aanpak hadden, zien we dat deze besturen gewacht hebben tot wanneer de integratie verplicht werd met het decreet Lokaal Bestuur, alvorens beslissingen te nemen. Het integratietraject werd op die manier eerder pragmatisch opgestart wanneer duidelijk werd wie de algemeen directeur werd. Het was dan aan de algemeen directeur om de integratie uit te voeren. 11 van de 30 besturen hadden een eerder lage planmatige aanpak. Bij de besturen die een erg planmatig traject volgden, zien we uitgebreide stappenplannen, visievormingen, nieuwe dienstverleningsmodellen, waardenoefeningen, etc. In totaal volgden 19 van de 30 besturen een eerder planmatige aanpak.

Ook bij de aanwezigheid van draagvlak voor de integratie, vinden we een gemengd beeld. 17 van de 30 besturen geeft aan dat er weinig draagvlak was voor de integratie. Voor deze besturen betekende de integratie vooral het uitvoeren van een verplichting van Vlaanderen, zonder dat hierin een duidelijke meerwaarde zat. Het gebrek aan draagvlak werd vaak veroorzaakt door bepaalde veronderstellingen en vooroordelen ten opzichte van het andere bestuur, die voor wantrouwen zorgden. Zo bestond bij een van de besturen met weinig draagvlak bij de gemeente de perceptie dat het OCMW niet efficiënt omsprong met hun middelen, terwijl bij het OCMW de perceptie bestond dat ze hun autonomie en open vergadercultuur zouden verliezen door in een erg hiërarchische organisatie geïntegreerd te worden. Het tekort aan draagvlak zorgde er bij deze besturen ook vaak voor dat het personeel van de ondersteunende diensten (e.g. financiële dienst) nog apart werkten voor het OCMW en de gemeente, en er van een feitelijke integratie op de werkvloer in het begin weinig sprake was. Bij de besturen die veel draagvlak voor de integratie hadden, zien we dat deze besturen vaak al vroeg aan de integratie begonnen waren, waardoor de tijd genomen kon worden om de werking en cultuur op elkaar te laten aansluiten en heikele beslissingen te nemen (e.g. aanstelling algemeen directeur, één diensthoofd voor elk van de ondersteunende diensten). In grotere besturen zien we ook dat de integratie voor veel maatschappelijke werkers eerder ver van hen stond. Hun diensten zelf zouden immers blijven bestaan en erg veel zou er voor hen niet veranderen.

Wat betreft de mate van actieve betrokkenheid in het integratietraject, geeft de helft van de besturen aan dat er een hoge mate van actieve betrokkenheid was, en de andere helft geeft aan dat er een lage betrokkenheid was. Bij de besturen met een lage betrokkenheid valt op dat het gemeentebestuur de integratie wat heeft doorgeduwd, vooral vanuit het perspectief dat het een verplichting van Vlaanderen was, en ze het dus moesten doen. Het was hier vaak de algemeen directeur die het initiatief nam, en veel overleg met de diensthoofden en uitvoerende medewerkers was er niet. Bij deze besturen werden er na de integratie wel activiteiten

georganiseerd zodat het personeel elkaar wat beter kon leren kennen, maar de medewerkers zijn niet betrokken geweest in de strategische en operationele uitwerking van de integratie. We zien een ander beeld bij de besturen met een hoge betrokkenheid. Deze besturen betrokken de uitvoerende medewerkers in workshops waarbij concrete processen van het OCMW en de gemeente op elkaar werden afgestemd, de organisatiestructuur mee werd uitgedacht, en gemeenschappelijke visie en waarden mee werden uitgewerkt. De financieel directeur van case 20 verwoordt dit als volgt:

> *Die betrokkenheid werd georganiseerd via workshops. Hoe loopt een wervingsprocedure binnen de stad, hoe bij OCMW, en waar geloven we allebei in. Kunnen we het combineren? Of moet het heel anders, moderner?*

Externe consultants kunnen veranderingstrajecten mee in goede banen leiden door bijvoorbeeld procesoefeningen te begeleiden, dienstverleningsconcepten te optimaliseren, participatietrajecten met het personeel op te starten, etc. Over het algemeen merken we een eerder beperkte inschakeling van externe consultants in het integratietraject voor de onderzochte gemeenten. In 8 van de 30 gemeenten zien we geen enkele inschakeling van consultants en in 11 van de 30 besturen werden externe consultants maar heel beperkt betrokken in het veranderingstraject (i.e. erg kortstondig, slechts in één dienst, of voor erg specifieke taken zoals juridische kwesties). In 6 van de 30 besturen werden consultants breder ingeschakeld (i.e. voor organisatiebrede processen of over meerdere diensten heen). In deze besturen werden vooral juridische experten ingeschakeld om de rechtspositieregeling voor beide organisatie te integreren, projectcoördinatoren die het integratieproces mee hielpen coördineren, of consultants die meewerkten aan het nieuwe organogram van het geïntegreerde bestuur. Bij 5 van de 30 besturen werden consultants breed ingeschakeld voor de volledige organisatie. Het ging dan om de inschakeling van consultants om nieuwe organisatiemodellen en dienstverleningsconcepten uit te werken, stappenplannen voor de integratie mee vorm te geven, of de functie van diensthoofd of clustermanager (tijdelijk, maar gedurende lange periodes) over te nemen.

De evaluatie van disruptieve veranderingstrajecten zoals de integratie gemeente-OCMW is een belangrijke stap die potentiële moeilijkheden kan opwerpen die initieel niet meegenomen werden. Een integratietraject is bovendien geen momentopname, maar ontvouwt zich over vele jaren na de effectieve beslissing om te integreren. Tussentijdse evaluaties van dit integratietraject zijn daardoor vaak noodzakelijk om tot een gedegen veranderingsmanagement te komen. In onze onderzochte besturen zien we echter het tegendeel. Maar liefst 26 van de 30 besturen verklaren dat ze geen formele evaluatie hebben gehouden van het integratietraject. Sommige besturen geven aan dat ze ‘dagelijks’ evalueren op het terrein, maar de vraag is in hoeverre een dergelijke evaluatie structurele problemen en inzichten over een lange periode naar boven brengt. De besturen die wel een evaluatie van de integratie maakten, verwezen naar heel specifieke aspecten van de integratie (e.g. evaluatie van de decentralisatie van de sociale dienstverlening, de samenvoeging van leidinggevende posities,

de mate van outsourcing van sociale dienstverlening, de verzelfstandiging van ouderenzorg in een zorgbedrijf, etc.). Sommige van deze besturen schakelden ook externe consultants in om deze evaluatie voor hen te maken.

6.1.2.6 Gepercipieerde efficiëntiewinsten interne werking

Een belangrijk argument van de Vlaamse regering om de OCMW's te integreren met de gemeenten was vanwege de potentiële efficiëntiewinsten die geboekt konden worden door beide besturen samen te voegen. Deze potentiële efficiëntiewinsten werden voornamelijk gevormd door de schaalvoordelen die eventueel geboekt konden worden in de ondersteunende diensten, en de kortere lijnen en intensere samenwerking tussen het OCMW en de gemeente waardoor niet telkens het warm water uitgevonden moest worden.

We maken in deze studie een onderscheid tussen de efficiënte inzet van personeel, de efficiënte uitvoering van taken, en de efficiënte verlening van diensten aan burgers/klanten/cliënten die door de respondenten ervaren wordt in vergelijking met voor de integratie. De efficiëntie in personeelsinzet werd gemeten via een interviewvraag aan de politiek leidinggevende en de algemeen directeur over de mate waarin de respondenten een efficiëntere aanpak in de personeelsinzet merken sinds de integratie, en welke voorbeelden hiervan gegeven kunnen worden. Wat betreft de efficiëntie in taakuitvoering werden interviewvragen gesteld aan de politiek leidinggevende en de algemeen directeur over de mate waarin er door de integratie meer ruimte is gekomen voor kerntaken, nieuwe projecten, bijkomende taken, ondersteuning van collega's en beleid, etc., en of de respondenten een efficiëntere aanpak van de taakuitvoering merken sinds de integratie (plus voorbeelden). Voor de efficiëntie in dienstverlening werd een interviewvraag gesteld aan de politiek leidinggevende en de algemeen directeur omtrent de mate waarin dienstverlening sneller wordt afgehandeld in vergelijking met voor de integratie. Over deze drie efficiëntievormen heen, werd ook nog een algemene surveyvraag gesteld aan alle respondenten over de mate waarin efficiëntiewinsten gerealiseerd werden door de integratie.

Over de gemeenten heen merken we een algemene stijging van de mate waarin de personeelsinzet als efficiënter wordt ervaren in vergelijking met voor de integratie. 21 van de 30 besturen geeft aan dat ze vandaag een efficiëntere personeelsinzet hebben dan voor de integratie. Hoewel er in de meeste besturen geen medewerkers zijn weggevallen vanwege efficiëntiewinsten, voelen de besturen de efficiëntiewinsten toch in hun interne werking. Ook op het gebied van het algemeen onthaal zijn efficiëntiewinsten geboekt in de meeste besturen. Zo worden de onthaalmedewerkers in de meeste besturen nu zowel ingezet voor het OCMW-onthaal als het gemeentelijke onthaal (in sommige gevallen ook fysiek geïntegreerd). De capaciteitsvergroting door de integratie van de ondersteunende diensten heeft bovendien gezorgd voor een grotere mate van specialisering, waardoor medewerkers zich meer kunnen focussen op afgebakende taken. Anderzijds is de mogelijkheid tot interne personeelsmobiliteit ook vergroot door de grotere capaciteit en verminderde afhankelijkheid van

‘generalisten’. Door de integratie kunnen medewerkers nu ook intenser samenwerken, waardoor ideeën en oplossingen sneller gedeeld worden. Bovendien lieten de OCMW’s zich voor de integratie al vaak bijstaan door de ondersteunende diensten van de gemeente. Door integratie is dit nu finaal doorgetrokken. Het volgende citaat van een politiek leidinggevende van case 16 illustreert dit laatste punt:

> *In het OCMW was het vroeger een hele heisa als gemeentearbeiders technische dingen moesten uitvoeren, want dat was een andere rechtspositieregeling. Nu is dat een pakket. Als gemeentearbeiders gaan werken in een lokaal opvanginitiatief om dat in orde te brengen, dan is dat niet langer een probleem.*

Ook bij de efficiënte uitvoering van taken, merken we over het algemeen een verhoging over de besturen heen. 21 van de 30 besturen geeft immers aan dat het personeel de taken op een efficiëntere manier kan uitvoeren in vergelijking met voor de integratie. De belangrijkste reden voor die stijging in efficiëntie is volgens de besturen te wijten aan de toegenomen specialisatie van de kerntaken. Door een verhoging van de capaciteit, kunnen medewerkers zich specialiseren in een deelaspect van het takenpakket, waardoor de taakuitvoering zelf ook versnelt. Ook de grotere mate aan samenwerking tussen OCMW en gemeente zorgt ervoor dat zelfs complexere extra taken (e.g. aanvraag subsidiedossiers) uitgevoerd kunnen worden omdat er geput kan worden uit elkaars kennis. Bij de besturen die dergelijke efficiëntiewinsten niet kennen, zijn er vaak nog problemen met de invulling van het organogram (e.g. ontbreken diensthoofden of uitvoerende medewerkers), waardoor de medewerkers en de diensten zich nog onvoldoende kunnen specialiseren. Het volgende citaat van de algemeen directeur van case 26 geeft dit aan:

> *Ik had gedacht dat er ruimte voor optimalisering ging komen maar die is er nog steeds niet. Deels door het organogram dat niet volledig is, en waarvan ook echt kernfuncties zoals verschillende functies voor diensthoofden niet ingevuld raken. Ik ben ervan overtuigd dat als het organogram min of meer is ingevuld dat er ruimte is voor optimalisering.*

We zien een eerder gemengd beeld als het over de efficiëntie van dienstverlening gaat. 15 besturen zeggen dat de dienstverlening niet efficiënter geworden is door de integratie, terwijl de andere 15 gemeenten aangeven dat dit wel gebeurde. Bij de besturen die vinden dat de dienstverlening efficiënter is geworden, wordt er vaak verwezen naar het gelijktrekken van dienstverleningsprocessen, waardoor de dienstverlening meer op elkaar afgestemd is, een uitbreiding van de digitale dienstverlening waardoor er efficiëntere dienstverleningskanalen zijn bijgekomen, en het integreren van diensten (e.g. onthaal) waardoor dienstverlening sneller gekoppeld kan worden en op hetzelfde moment verleend kan worden aan de burger/cliënt. Ook bij complexere (sociale) dossiers is een dergelijk koppeling van dienstverlening aangewezen, zoals blijkt uit het volgende citaat van de algemeen directeur van case 10:

Ik denk dan aan onze sociale dienst en de dienst burgerzaken. Die zitten nu eigenlijk bijna naast elkaar in hetzelfde gebouw. Ik zie die ook regelmatig bij elkaar aan de bureau staan. Ik denk dat dat wel goed is voor bepaalde dossiers die overlappen en waardoor de doorlooptijd dan misschien wel iets korter wordt.

Besturen die aangeven dat de dienstverlening niet efficiënter is geworden door de integratie, merken op dat de dienstverlening van de sociale dienst gescheiden is van de dienstverlening van de overige gemeentelijke diensten, en eigenlijk weinig met elkaar te maken heeft. Sommige gemeenten geven aan dat stappen omtrent efficiëntiewinsten door de integratie nog gezet moeten worden, maar dit vandaag nog niet het geval is. Bij sommige gemeenten is er zelfs sprake van een gepercipieerde daling van de efficiëntie. Dit heeft dan vooral te maken met botsende culturen inzake de interne werking (e.g. platte sturingscultuur vs. hiërarchische cultuur). Ook een gebrekkige afstemming van processen en diensten zorgt vaak voor toegenomen coördinatieproblemen tussen de sociale dienst en andere gemeentelijke diensten, wat vertragend kan werken voor de dienstverlening. Het volgende citaat van een sociaal werker van case 22 illustreert dit:

Alles gaat ook veel trager, en de bureaucratie die wij niet gewoon zijn en nooit gekend hebben, die is nu wel aanwezig. […] Je moet bij wijze van spreken 20 papieren invullen die vroeger niet moesten. Het leefloon wordt nu bijvoorbeeld altijd later uitbetaald. Het is altijd pushen, bellen, …. Want wij zitten apart, de financiële dienst zit ergens anders. Die kennen ook de wetgeving niet.

6.1.3 Beleid en dienstverlening

6.1.3.1 Gepercipieerde kwaliteit van het sociaal beleid

Een van de kernambities van de Vlaamse regering met de integratie gemeente-OCMW was om de sociale beleidskwaliteit te verbeteren door het sociaal beleid van de gemeente en het OCMW beter op elkaar te laten aansluiten. Ook sociale beleidskwesties binnen andere domeinen (e.g. wonen, onderwijs, kinderopvang, etc.) kwamen op die manier sneller op een gemeenschappelijke beleidsagenda terecht, waardoor beleidssynergiën mogelijk werden. Anderzijds werd heel wat kritiek geformuleerd op deze veronderstelling, aangezien het sociaal beleid op die manier naast ander gemeentelijk beleid terechtkwam, waardoor het misschien niet meer als prioritair beschouwd ging worden, en de kwaliteit derhalve zou dalen. De vraag stelt zich dus in welke mate deze beleidskwaliteit ook daadwerkelijk gestegen of gedaald is.

We meten de sociale beleidskwaliteit van de bevraagde besturen hier doelbewust via de *gepercipieerde* beleidskwaliteit. Hoe kwaliteitsvol het sociaal beleid vandaag is, hangt is grote mate af van hoe kwaliteitsvol de belangrijke stakeholders binnen het bestuur het sociaal beleid vinden. Het is immers heel moeilijk om objectieve standaarden toe te passen op inherent subjectieve concepten zoals beleidskwaliteit. Vanwege die reden peilden we via het survey bij alle respondenten naar de mate waarin ze vonden dat de kwaliteit van het sociaal beleid is

toe- of afgenomen in vergelijking met voor de integratie. We gaven hiervoor verschillende beleidsthema's (i.e. armoedebeleid, ouderenbeleid, gezinsbeleid, sociaal hulpverleningsbeleid (e.g. onthaal, juridische bijstand, wijkteams, …), gezondheidsbeleid en diversiteitsbeleid). In de interviews gingen we dieper in op argumenten en voorbeelden waarom de respondenten vonden dat de beleidskwaliteit voor deze thema's gestegen of gedaald was.

We zien over de besturen heen een stijging van de gepercipieerde sociale beleidskwaliteit. Maar liefst 23 van de 30 besturen gaven aan dat de sociale beleidskwaliteit gestegen is ten opzichte van voor de integratie. De respondenten die vinden dat er een toename van de beleidskwaliteit is, geven twee redenen aan waarom dit het geval is. Ten eerste is het gemakkelijker om beleidsdomeinoverschrijdende initiatieven te nemen dan vroeger het geval was met een apart OCMW. Het sociaal beleid zit op die manier minder 'opgesloten' binnen een aparte organisatie. Door de integratie wordt er bovendien meer samengewerkt tussen diensten, waardoor de beleidsondersteuning vanuit de administratie verbeterd is. Ten tweede geven de respondenten aan dat de capaciteitsverruiming ervoor heeft gezorgd dat er nu meer tijd is vrijgekomen voor beleidsinhoudelijk werk. Het volgende citaat van de schepen van sociale zaken van case 16 bevestigt dit:

> *In grote lijnen is de kwaliteit van het sociaal beleid toegenomen, vooral door het samenspan tussen verschillende diensten. Bijvoorbeeld: Als een sociaal werker vaststelt dat er een huisjesmelker aan het werk is, kan je de link met de dienst wonen veel sneller leggen en zorgen dat er sterker kan op ingespeeld worden. Of inzake intrafamiliaal geweld: als je dat hoort van andere diensten zoals de politie, is het wijs dat ook de sociale dienst erbij komt.*

Niet elk bestuur ziet deze toegenomen beleidskwaliteit, maar het gaat hier dan veelal om een gelijkaardig niveau van beleidskwaliteit. Sommige schepenen van sociale zaken verwijzen wel naar het gemis van de OCMW-raad om sociale thema's ten gronde te bespreken, of dat het sociaal beleid meer politiek gepolariseerd is dan voor de integratie het geval was, maar ze erkennen vaak wel dat het sociaal beleid dat nu gevoerd wordt, niet sterk afwijkt van hetgeen gevoerd werd voor de integratie. Een sterke daling van de beleidskwaliteit is dus ook voor deze besturen niet aanwezig.

6.1.3.2 Geïntegreerde sociale beleidsplanning

Aangezien het integreren van het sociaal beleid van het OCMW en de gemeente een van de uitgangspunten was van de Vlaamse regering voor de integratie, zou er een toename moeten zijn van geïntegreerde beleidsplannen. In plaats van aparte beleidsplannen voor het sociaal beleid van het OCMW en de gemeente, zouden we in de geïntegreerde besturen een gezamenlijk meerjarenplan en andere beleidsdocumenten moeten waarnemen. Via het survey stelden we de vraag aan alle respondenten in hoeverre het maximaal integreren van het sociaal beleid van de gemeente en het OCMW via een geïntegreerde lokale sociale beleidsplanning is bewerkstelligd is het bestuur. Via de interviews stelden we de vraag aan alle respondenten hoe het algemeen meerjarenplan tot

stand was gekomen deze legislatuur (i.e. wie nam initiatief, co-creatie met diensten), of beleidsplannen van de sociale dienst ook nagelezen worden door andere diensten (met mogelijkheid tot opmerkingen), en of de beleidsplannen van de sociale dienst en andere gemeentelijke diensten beter doorstromen naar elkaar dan voor de integratie.

We zien over het algemeen een positieve evolutie richting geïntegreerde beleidsdocumenten van de bevraagde besturen. 21 van de 30 besturen geeft aan dat ze een sterkere geïntegreerde sociale beleidsplanning hebben dan voor de integratie. De besturen met een hoge mate aan geïntegreerde sociale beleidsplanning geven aan dat het meerjarenplan geïntegreerd wordt opgesteld. De verschillende diensten leveren beleidsnota's aan die besproken worden op een MAT of zitten samen met elkaar om beleidsprioriteiten te formuleren. Soms wordt er ook gewerkt met bevragingen naar het personeel waarin concrete vragen over beleidsprioriteiten gesteld worden en waarvan de resultaten dan samen besproken worden op een MAT. Strategische beleidsdoelstellingen worden in deze besturen ook niet meer apart geformuleerd voor het OCMW maar zijn onderdeel van het andere gemeentelijke beleid. Bij de besturen waar er op dit moment nog geen toename van de geïntegreerde beleidsplanning is, zien we dat de sociale beleidsplanning vaak nog bij de schepen van sociale zaken ligt en dit vooral door hem/haar aangestuurd wordt, of bij de algemeen directeur zoals uit het citaat van een ambtelijk leidinggevende uit case 28 duidelijk wordt:

> *Hoe gebeurt dat bij ons: er was een blad toegekomen vanuit de politiek wat ze wilden en dan heeft de secretaris gezegd van "ja, maar dat gaan we niet doen". Die heeft dat aan de kant gelegd en die heeft zich daar een namiddag mee bezig gehouden, de financiële directeur geroepen en gezegd "dat zijn onze 10 doelstellingen en we gaan er niet meer doen". En dan hebben ze dat uitgewerkt en voorgelegd en doorgeduwd.*

6.1.3.3 Laagdrempeligheid sociale dienstverlening

Door de sociale dienstverlening van het OCMW aan te bieden in hetzelfde bestuur als de sociale dienstverlening van de gemeente, ambieerde de Vlaamse regering om de drempel tot deze dienstverlening te verlagen. Op die manier zou de OCMW-dienstverlening ook minder stigmatiserend worden, omdat cliënten dan niet meer naar een aparte organisatie moeten om sociale dienstverlening te krijgen. Een tegenovergesteld argument kan evenwel ook opgaan, nl. dat het extra stigmatiserend is voor OCMW-cliënteel om zich aan te melden aan een algemeen onthaal waar de cliënt terechtkomt naast burgers die een rijbewijs komen aanvragen. Op die manier zou de integratie leiden tot een verhoogde drempel voor de sociale dienstverlening.

Om de laagdrempeligheid van de sociale dienstverlening na de integratie te meten, bevroegen we de politiek leidinggevenden en de uitvoerende medewerkers (meestal sociaal werkers) in de interviews over hun perceptie op de verandering in laagdrempeligheid van het onthaal voor kwetsbaren en de sociale dienst, de mate en manier van doorverwijzing naar de sociale dienst (e.g. gemeentelijke diensten, straathoekwerkers, private

partners, vzw's) en de verandering daarvan sinds de integratie (meer/minder doorverwijzingen), en de mate waarin er meer outreachend gewerkt wordt sinds de integratie (e.g. huisbezoeken, dienstverlening aan huis, etc.). Via het survey werd nog een algemene vraag gesteld aan alle respondenten over de mate waarin de klantgerichtheid, laagdrempeligheid en toegankelijkheid van de sociale dienstverlening verbeterd is door de integratie.

De resultaten tonen aan dat slechts één bestuur vindt dat de sociale dienstverlening minder laagdrempelig geworden is sinds de integratie. De respondenten halen hierbij vooral de vermindering in de openingsuren aan ten opzichte van voor de integratie en het beginnen werken op afspraak, omdat dit al zo gebeurde in de gemeente. Bij dit bestuur is ook geen wijziging merkbaar in het aantal doorverwijzingen door de integratie. Anderzijds merken 13 van de 30 besturen niet dat de sociale dienstverlening laagdrempeliger is geworden sinds de integratie. Veelal is de sociale dienstverlening in deze besturen gelijkaardig gebleven ten opzichte van voor de integratie (e.g. apart OCMW-gebouw, apart onthaal). In 11 van de 30 besturen is wel een lichte verbetering van de laagdrempeligheid van de sociale dienstverlening merkbaar. De meerwaarde van de integratie ligt hier dan bijvoorbeeld in onthaalmedewerkers die beide onthalen kennen. Het gaat hier dan niet noodzakelijk om een fysiek geïntegreerd onthaal, maar het onthaalpersoneel is in deze besturen wel geïntegreerd. Bovendien zijn in een aantal van deze besturen de sociale dienst geïntegreerd in een grotere, overkoepelende dienst 'Welzijn' (met bv. ouderenzorg, gezinszorg, mentaal welzijn, juridische hulp, etc.), waardoor er gemakkelijker doorverwezen wordt vanuit andere gemeentelijke diensten naar de sociale dienst. Bij deze gemeenten zien we bovendien dat het stigma rond het OCMW verdwenen lijkt te zijn. Het volgende citaat van de schepen van sociale zaken van case 24 illustreert dit:

> *Bijvoorbeeld in de beeldvorming, de vroegere OCMW-campussen en welzijnsbureaus, zijn nu allemaal een site van de [gemeente] met onderschrift "welzijnsbureau". Dus de stempel die in de oren van de mensen soms negatief was, dat verandert wel.*

5 van de 30 besturen merken een grote toename van de laagdrempeligheid van de sociale dienstverlening. Het gaat hier vaak over besturen waarin de sociale dienst geïntegreerd is in de gebouwen van de gemeente en waar een sterke wisselwerking tussen de sociale dienst en de overige gemeentelijke diensten is. De integratie van welzijnsdiensten in een Sociaal Huis komt vaak voor in deze gemeenten. Indien de OCMW-diensten het werken op afspraak van de gemeente hebben overgenomen, dan werken ze hier vaak pragmatisch mee (i.e. aanmelden van iemand zonder afspraak kan nog steeds), waardoor de laagdrempeligheid niet verdwijnt. Bij deze besturen gebeuren er ook veel meer doorverwijzingen vanuit de gemeentelijke diensten en vanuit (private) partners van de gemeente richting de sociale dienst dan voor de integratie. Een citaat van een sociaal werker van case 9 toont dit aan:

Het onthaal van de sociale dienst is veel laagdrempeliger geworden doordat er een sociaal huis is gekomen. Als mensen recht hebben op een uitkering dan worden ze automatisch doorverwezen [naar de sociale dienst, red.]. Via onderwijs wordt er doorverwezen, wij hebben ook een toeleider die naar het sociale huis doorverwijst voor anderstaligen. Via projecten worden er ook mensen verwezen naar ons. Het agentschap integratie en inburgering verwijst mensen ook naar ons door, hetzelfde met kinderbegeleiding, het Huis van het kind en de buitenschoolse kinderopvang.

6.1.3.4 Integratie sociale dienstverlening

De integratie van het OCMW en de gemeente kan ook gevolgen hebben voor de mate waarin sociale dienstverlening op elkaar wordt afgestemd. Aangezien zowel het OCMW als de gemeente eigen sociale dienstverlening heeft, kan een integratie leiden tot meer geïntegreerde dienstverlening. Op die manier werken meerdere diensten van zowel het OCMW als de gemeente samen aan dezelfde dienstverlening, wat de kwaliteit van de dienstverlening ten gunste kan komen. De vraag stelt zich echter in hoeverre de integratie gemeente-OCMW daadwerkelijk een opportuniteit was voor de besturen om hun sociale dienstverlening te herzien en een sterker geïntegreerde sociale dienstverlening te voorzien.

We meten de mate van geïntegreerde sociale dienstverlening door interviewvragen te stellen aan de politiek leidinggevenden en de uitvoerende medewerkers over de aanwezigheid van de volgende voorbeelden van geïntegreerde sociale dienstverlening: energieloket, UiTPAS, vrijetijdsparticipatie (bv. sportkampen, jeugdkampen), huiswerkbegeleiding, armoede-/welzijnsschakel, sociale kruidenier, voedselbedeling, tweedehandswinkel, fietsbieb, extra verwarmingstoelage, mantelzorgpremie, renovatie en isolatie woningen, bredere activering, tewerkstellingsmaatregelen zoals art. 60, en een open invulcategorie ('andere'). We vroegen de respondenten vervolgens om aan te geven of de dienstverlening ontstaan was voor of na de integratie en welke diensten betrokken zijn bij deze dienstverlening.

4 van de 30 besturen geven aan dat ze slechts heel weinig geïntegreerde sociale diensten hebben. Het gaat dan vaak om mantelzorgpremies waarbij de personeelsdienst samenwerkt met de sociale dienst, en bredere activeringsmaatregelen, waarbij een samenwerking is tussen de dienst activering en de sociale dienst. 13 van de 30 besturen geven aan dat ze in beperkte mate geïntegreerde sociale dienstverlening hebben. Bij deze gemeenten zien we bredere geïntegreerde dienstverlening met onder andere de UiTPAS, het energieloket, en vrijetijdsparticipatie. Toch gaat het hier per bestuur toch maar om twee vormen van geïntegreerde dienstverlening. Bij 9 van de 30 besturen zien we daarentegen een bredere inzet van geïntegreerde dienstverlening met drie vormen van geïntegreerde dienstverlening. Het gaat hier dan naast de UiTPAS, het energieloket en de vrijetijdsparticipatie onder andere om een armoedeschakel, renovatie en isolatie woningen, en voedselbedeling. Bij 3 van de 30 besturen zien we een hoge mate aan geïntegreerde sociale dienstverlening,

met meer dan drie vormen van geïntegreerde dienstverlening. Bij deze besturen zien we, naast de voorgenoemde vormen, ook dienstverlening terug zoals een sociale kruidenier, huiswerkbegeleiding, en tweedehandswinkels. Bij deze groep gemeenten valt het op dat het hier zeker niet altijd over grote steden gaat. Het gaat hier immers over een kleine gemeente, een middelgrote gemeente en een grote stad.

6.1.4 Verzelfstandiging, privatisering en intergemeentelijke samenwerking

OCMW-diensten zoals het uitbaten van een woonzorgcentrum, kunnen niet enkel door het OCMW zelf – in eigen beheer - worden uitgeoefend. Zij kunnen worden verzelfstandigd, in een intergemeentelijke samenwerkingsvorm worden verankerd of volledig worden afgestoten. In het kader van dit evaluatieonderzoek werden de gevolgen van de integratie op de organisatie van de OCMW-diensten geanalyseerd.

De helft van de bevraagde besturen geeft aan dat na de integratie een wijziging plaatsvond in de organisatie van een of meerdere OCMW-diensten. Bovendien geven nog drie besturen aan dat zij in de toekomst een wijziging zullen doorvoeren in de organisatie van hun OCMW-diensten. Hierbij overwegen deze besturen enkele OCMW-diensten te privatiseren, verzelfstandigen of via een intergemeentelijke samenwerking te organiseren. Negen van de vijftien besturen die aangeven dat zij na de integratie een wijziging in de organisatie hebben doorgevoerd, geven aan dat de integratie een rol heeft gespeeld in deze wijziging.

6.1.4.1 <u>OCMW-verzelfstandiging</u>

In 14 van de 30 bevraagde besturen is er minstens één OCMW-vereniging aanwezig, waarvan vijf OCMW-verenigingen vóór de integratie werden opgericht. Bij negen besturen werden een of meerdere OCMW-diensten die in eigen beheer zaten na de integratie verankerd in een OCMW-vereniging.

Het Decreet Lokaal Bestuur (hierna: “DLB”) voorziet in vijf OCMW-verenigingen, waarvan twee publiekrechtelijke verenigingen en drie privaatrechtelijke verenigingen. Artikel 464, §1 DLB bepaalt dat een OCMW een samenwerkingsverband kan oprichten met een of meerdere andere OCMW’s, openbare besturen of rechtspersonen zonder winstoogmerk. Bovendien voorziet dit artikel ook in de mogelijkheid om toe te treden tot een dergelijke vereniging.

<u>De publiekrechtelijke verenigingen</u>

De Hoofdstuk I-verenigingen uit het OCMW-decreet zijn in het DLB opgesplitst in de welzijnsvereniging en de autonome verzorgingsinstelling. In totaal zijn er 35 welzijnsverenigingen in Vlaanderen. Deze welzijnsverenigingen zorgen voor 48,58% van het aantal bedden van de woonzorgcentra uit de publieke sector.

Een welzijnsvereniging kan worden opgericht om *“een of meer opdrachten uit te voeren die aan de centra voor maatschappelijk welzijn zijn toevertrouwd en voor leidinggevende, staf-, expert- en managementfuncties”.* De

oprichting van een welzijnsvereniging is aan goedkeuringstoezicht onderworpen. Bovendien kan een welzijnsvereniging geen ziekenhuis oprichten, hiervoor is een autonome verzorgingsinstelling nodig. De bepalingen in het DLB inzake de autonome verzorgingsinstelling zijn echter grotendeels gelijk, zij het dat er in het kader van toezicht, bestuursorganen en financiën afwijkende regels gelden voor de autonome verzorgingsinstelling.

De privaatrechtelijke verenigingen

De ziekenhuisvereniging is een privaatrechtelijke vereniging in de vorm van een vzw, voor het exploiteren van een ziekenhuis of ziekenhuisgebonden activiteiten. Een ziekenhuisvereniging kan slechts worden opgericht indien aan minstens een van de volgende voorwaarden is voldaan:

(i) Het ziekenhuis dat door het OCMW wordt uitgebaat voldoet niet meer aan de voorwaarden om erkend te kunnen blijven als ziekenhuis;

(ii) De oprichting van de ziekenhuisvereniging is noodzakelijk om het ziekenhuisaanbod van de regio te optimaliseren of om betere economische voorwaarden te realiseren.

Voor de oprichting van een ziekenhuisvereniging is de goedkeuring van de Vlaamse Regering noodzakelijk.

De vereniging voor sociale dienstverlening of de vennootschap voor sociale dienstverlening is een vzw of een vso om sociale doelen te verwezenlijken. Deze vereniging kan niet worden opgericht voor het exploiteren van een ziekenhuis of ziekenhuisgebonden activiteiten.

Voor het toetreden of oprichten van deze OCMW-vereniging dient aan minstens een van de volgende voorwaarden voldaan te zijn:

(i) De rechtsvorm is een bij decreet of besluit opgelegde voorwaarde voor de (gedeeltelijke) erkenning, vergunning of subsidiëring;

(ii) Het bereiken van een bepaalde schaalgrootte of regionale bedekking is een bij decreet of besluit opgelegde voorwaarde voor de (gedeeltelijke) erkenning, vergunning of subsidiëring;

(iii) De oprichting of het toetreden tot de OCMW-vereniging maakt het mogelijk om een nieuwe dienst aan te bieden.

Indien enkel aan de derde voorwaarde wordt voldaan, is er een goedkeuringstoezicht voorzien door de Vlaamse Regering.

De woonzorgvereniging of de woonzorgvennootschap ten slotte kan worden opgericht voor het exploiteren van een woonzorgcentrum. Het exploiteren van een ziekenhuis of andere diensten dan het exploiteren van een

woonzorgcentrum kunnen niet in een woonzorgvereniging ondergebracht worden. Ook hier is in een goedkeuringstoezicht door de Vlaamse Regering voorzien. Artikel 514, §2 DLB voorziet in een aantal voorwaarden waaraan het dossier dient te voldoen, waaronder een motiveringsnota waaruit de noodzaak blijkt om een private partner aan te trekken en de meerwaarde van de gekozen privaatrechtelijke rechtsvorm blijkt.

Integratie zorgt voor oprichting van meer verzelfstandigde publiekrechtelijke verenigingen

Alle besturen die na de integratie een of meerdere OCMW-diensten in een OCMW-vereniging hebben verankerd, kozen voor een publiekrechtelijke vereniging. Dit kan te verklaren zijn doordat de oprichting van een publiekrechtelijke vereniging aan minder strenge voorwaarden is gekoppeld dan de oprichting van een privaatrechtelijke vereniging (aantonen noodzaak voor private partner, voorwaarden voor vergunning, subsidiëring, erkenning, etc.). Dat lokale besturen eerder kiezen voor een publiekrechtelijke vereniging, is geen nieuwe tendens. In een eerdere studie inzake de tendens tot verzelfstandiging uit 2018 wordt een toename van het aantal publiekrechtelijke verenigingen waargenomen. In 2017 waren 56,57% van de opgerichte verenigingen publiekrechtelijk van aard. In 2018 steeg dit aantal naar 60,68% (Voets et. al 2018)

De doorslaggevende beweegreden om na de integratie te verzelfstandigen ligt voor vier besturen in het behoud van de controle over deze OCMW-diensten. Concreet vreesden deze respondenten dat er na de integratie te veel een politiek spel zou worden gespeeld over de OCMW-aangelegenheden. Ook de vrees voor “een te stiefmoederlijke behandeling van de OCMW-dienst door de gemeente” was een bezorgdheid die aanleiding heeft gegeven tot verzelfstandiging van de OCMW-dienst.

Het volgende citaat van de schepen van welzijn van case 15 bevestigt dit:

> *Omdat wij als lokaal bestuur toch nog een vinger in de pap wilden houden in het beheer, vooral dan in het beheer van onze woonzorgcentra.*

Andere redenen die deze besturen aanhalen in combinatie met het behoudt van de controle over de dienst, zijn het soepel karakter van een OCMW-vereniging, het verschil in rechtspositieregeling en de mogelijkheid om de verschillen tussen de personeelsstatuten weg te werken. Bij een gemeente werd een OCMW-vereniging opgericht om de OCMW-secretaris een volwaardige functie te geven na de integratieoefening. De combinatie van deze beweegredenen komt tot uiting in het citaat van een schepen van welzijn van case 7:

> *En dat heeft ook te maken, dus enerzijds met de integratie en anderzijds dus de motivering daarachter was ook het verschil in personeelsstatuten. Dus het feit dat zorgpersoneel onder de IFIC terecht komt, dat is een andere manier van inschalen en vergoeden.*

Grote mate aan beheersautonomie bij de OCMW-verenigingen

Uit het onderzoek blijkt dat in dertien van de veertien bevraagde besturen de OCMW-vereniging(en) over een grote operationele autonomie beschikken (e.g. bij de aanwerving van personeel, aankopen, HR, zonder interventie van het college van burgemeester en schepenen, de raad of de gemeentelijke administratie).

Slechts één bevraagd bestuur geeft aan dat de operationele werking quasi volledig bij de gemeente ligt, met uitzondering van het personeelsbeleid waarvoor de OCMW-vereniging over de volledige operationele autonomie beschikt.

De helft van de bevraagde besturen geeft aan dat er geen of slechts een zeer beperkte interventie plaatsvindt in de operationele werking van de OCMW-vereniging. Wanneer een interventie plaatsvindt heeft dit voornamelijk betrekking op beslissingen met een financiële impact op de stadsbegroting en uit zich eerder in een rapporteringsplicht dan in een echte interventie door de politiek. Het citaat van de algemeen directeur uit case 24 illustreert dit:

> *Natuurlijk is de stad de life-line van een publiekrechtelijk ziekenhuis dus de tekorten worden bijgepast. Het is evident dat wij op een aantal parameters periodiek met mekaar samen zitten om te gaan kijken van inderdaad waar er bij die tekorten moet bijgestuurd worden door het ziekenhuis, maar hoe zij dat doen zijn ze autonoom in. Natuurlijk hebben wij wel een afvaardiging van de OCMW-raad in de bestuursorganen van het ziekenhuis. Daar zit ook nog een andere partner in. Dus dat is op die lijnen dat er daar mee gestuurd wordt maar niet in de operationele lijnen.*

Zeven van de twaalf bevraagde besturen geeft aan dat de OCMW-vereniging eigen ondersteunende diensten heeft. Slechts twee besturen geeft aan dat de OCMW-vereniging nog gebruik maakt van alle ondersteunende diensten van de gemeente. Een lokaal bestuur geeft hierbij wel aan dat in de toekomst een eigen financiële dienst wordt opgericht in de OCMW-vereniging. In twee besturen maakt de OCMW-vereniging deels gebruik van de ondersteunende diensten van de gemeente. Deze besturen geven aan dat de OCMW-vereniging wel over een eigen personeelsdienst en financiële dienst beschikt. De besturen geven aan dat deze ondersteunende diensten eigen zijn omwille van het specifiek statuut van de medische jobs en het verschil in het financieringsmechanisme tussen een woonzorgcentrum en het lokaal bestuur. Een bestuur heeft bovendien een eigen technische dienst voor de OCMW-vereniging. In een lokaal bestuur werden de antwoorden van de algemeen directeur en de schepen van welzijn tegenstrijdig bevonden.

Grote mate aan beleidsmatige vrijheid voor de OCMW-vereniging

Alle bevraagde besturen geven aan dat de OCMW-vereniging(en) over een grote beleidsmatige autonomie beschikken, in zoverre zij het budget niet overschrijden. De algemeen directeur uit case 17 toont dit aan:

Die hebben een taakstelling en die voeren die uit en zolang dat op een consistente en kwaliteitsvolle manier uitvoeren is dat oke voor ons. Er wordt heel weinig geïntervenieerd, wel veel gerapporteerd. Welleswaar als er statutenwijzigingen komen, dan wordt dat automatisch op de OCMW of gemeenteraad gebracht. Dus echt de strategische kantelmomenten wel, maar de andere zaken hebben ze volledige autonomie.

Beperkingen op de beleidsmatige vrijheid hebben betrekking op de samenstelling van de raad van bestuur, zoals blijkt uit case 9 waar de algemeen directeur het volgende stelt:

Ze hebben vrijheid op voorwaarde dat de politieke vertegenwoordigers die in de bestuursraad zitten daar met eens zijn. Voor de rest gaan wij ons niet moeien.

Daarnaast speelt ook de financiële impact van het beleidsinitiatief een rol. De schepen van welzijn van case 7 verwoordt dit als volgt:

Zij kunnen dat volledig zelfstandig beslissen. De Raad van bestuur is uiteraard politiek samengesteld en de Algemene Vergadering dat zijn vertegenwoordigers vanuit de Raad van maatschappelijk welzijn daar zitten geen externe bij. Dus die hebben volledige bevoegdheid om daarover te beslissen. Er is wel een dotatie vanuit, dus financieel is er een dotatie van de stad naar of van het lokaal bestuur naar de Zorggroep. Dus ja, uiteraard beslist de stad en de Raad maatschappelijk welzijn wel over de financiële repercussies.

Slechts een bestuur geeft aan dat voor de oprichting of afschaffing van een dienst advies van het lokaal bestuur noodzakelijk is. Daarnaast geven nog twee besturen aan dat het oprichten of afschaffen van een dienst toekomt aan de Raad voor Maatschappelijk Welzijn. Zoals in case 12 door de algemeen directeur wordt toegelicht:

Ja, ze hebben een beleidsmatige vrijheid om dat voor te bereiden, maar de OCMW-raad moet daarover beslissen he. Vast bureau en de OCMW-raad, dat staat ook expliciet in de statuten dat de OCMW-raad moet toestemming geven voor oprichting van nieuwe diensten. Dat is omdat er altijd deficit is want ze willen dat kwaliteitsvol doen. Bijvoorbeeld bij kinderopvang met een hoge ratio van kinderbegeleiders, dat kost iets, en dus ja moet de gemeente beslissen of dat ze dat in hun meerjarenplan willen doen, willen insteken, of daar ruimte voor is. Dus beleidsvoorbereiding ja, beleidsbeslissing neen.

Alle bevraagde besturen geven aan dat de primaat van de politiek in de gemeente weinig tot geen invloed heeft op het beleid van de OCMW-vereniging. De respondenten geven aan dat de invloed van de politiek vooral vanuit de raad van bestuur van de OCMW-vereniging komt, waar ook de gemeentelijke politiek in zetelt. Hierdoor wordt het beleid van de OCMW-vereniging ook mede bepaalt door de politiek. De helft van de besturen wijzen op een goede wisselwerking tussen ambtenarij en politiek. Dit wordt geïllustreerd in een citaat van de algemeen directeur uit case 10:

We hebben een zeer sterke samenwerking tussen ambtenarij en politiek. Wij mogen heel veel in discussie gaan over opportuniteiten. We kunnen suggesties doen maar als de politiek zegt, om die reden doen we dat niet… dat is

primaat van de politiek. Bv. we willen 100 aanleunwoningen bijbouwen, dan kan politiek nee zeggen, omdat ze genoeg last hebben om te dragen. Maar er heerst een open debatcultuur.

De integratie heeft aanleiding gegeven tot meer publiekrechtelijke verzelfstandiging. Naar aanleiding van de integratie werden binnen de betrokken besturen geen privaatrechtelijke verenigingen opgericht. Het behouden van de controle over de OCMW-diensten maakt de voornaamste beweegreden uit voor de besturen om na de integratie over te stappen naar een OCMW-vereniging. Ook het soepel karakter van een OCMW-vereniging en de mogelijkheid om de verschillen in personeelsstatuten weg te werken speelde een rol. De OCMW-verenigingen beschikken over een grote mate aan beheersautonomie. Meer dan de helft van de besturen geeft aan dat de OCMW-vereniging over eigen ondersteunende diensten beschikt. De OCMW-verenigingen beschikken bovendien over een grote beleidsmatige autonomie, waarbij er weinig tot geen invloed is van de primaat van de politiek in de gemeente.

6.1.4.2 De intergemeentelijke samenwerking

Artikel 474, § 1 DLB bepaalt dat een OCMW met andere OCMW's en/of gemeenten een samenwerkingsverband kan aangaan in een van de vijf vormen die staan beschreven in het tweede lid van artikel 474 DLB en hierboven in het kader van de verzelfstandiging reeds uiteen werd gezet.

Hoewel dit minder vaak voorkomt, kunnen OCMW-diensten bovendien verankerd worden in een intergemeentelijke samenwerking conform de artikelen 389 ev. van het DLB.

Artikel 389 DLB bepaalt dat: *"Met het oog op de gemeenschappelijke behartiging van doelstellingen van gemeentelijk belang kunnen twee of meer gemeenten, onder de voorwaarden, vermeld in deze titel, samenwerkingsverbanden tot stand brengen met of zonder rechtspersoonlijkheid, met of zonder beheersoverdracht.*

Concreet betreft dit de interlokale vereniging en de interbestuurlijke vereniging, de projectvereniging, de dienstverlenende vereniging, de opdrachthoudende vereniging en de opdrachthoudende vereniging met private deelname.

Gelet op de beperkte invloed van de integratie op de intergemeentelijke samenwerking, wordt niet nader ingegaan op deze verschillende vormen van intergemeentelijke samenwerking.

Geen significante invloed op de oprichting of toetreding tot een intergemeentelijke samenwerking

Slechts drie besturen opteerden voor een intergemeentelijke samenwerking. Zij gaven bovendien aan dat de integratie hierbij geen rol heeft gespeeld. Op basis van deze cijfers kan worden geconcludeerd dat de integratie

(op dit moment) geen significante invloed heeft op het toetreden dan wel oprichten van een intergemeentelijke samenwerking. Dit kan gedeeltelijk te verklaren zijn doordat het integratieproces sterk verschilt per gemeente. Waar sommige besturen hebben gewacht tot de goedkeuring van het Decreet Lokaal Beleid, kozen andere besturen er voor om reeds eerder gebruik te maken van de mogelijkheden voor een intensere samenwerking tussen OCMW en gemeente zoals in het OCMW-Decreet en Gemeentedecreet werd uiteengezet.

6.1.4.3 Privatisering

Het afstoten of privatiseren van OCMW-diensten is aan strikte voorwaarden gekoppeld, al zijn deze voorwaarden niet uitdrukkelijk terug te vinden in de wet, maar door de rechtspraak afgeleid uit artikel 60, §6 van de OCMW-Wet.

Uit artikel 60, §6 van de OCMW-wet volgt dat de raad voor maatschappelijk welzijn over een discretionaire bevoegdheid beschikt om te beoordelen of de oprichting van een dienst al dan niet noodzakelijk is in het licht van de uitoefening van de wettelijke opdrachten van het OCMW. Dat de raad voor maatschappelijk welzijn over een discretionaire bevoegdheid beschikt om OCMW-diensten op te richten werd bovendien meermaals bevestigd door de Raad van State, afdeling rechtspraak.[7]

Alvorens een OCMW-dienst kan worden opgericht, is een behoefteonderzoek noodzakelijk. Artikel 60, §6 van de OCMW-wet bepaalt inzake dit onderzoek dat de noodzaak moet blijken uit *"de behoeften van de gemeente en/of de streek en naar de gelijkaardige inrichtingen of diensten die reeds in functie zijn, een beschrijving van de wijze van functioneren, een nauwkeurige raming van de kostprijs en van de uitgaven die moeten gedaan worden, alsook, indien mogelijk, inlichtingen die een vergelijking met gelijkaardige instellingen en diensten mogelijk maken."*

Artikel 60, §6 OCMW-wet voorziet evenwel niet uitdrukkelijk in de mogelijkheid om OCMW-diensten over te dragen of af te schaffen. In 1997 heeft de Vlaamse regering getracht om in een regeling te voorzien om OCMW-diensten over te dragen naar andere rechtspersonen. De Raad van State, afdeling wetgeving oordeelde echter dat dit een bevoegdheid is die voorbehouden is aan de federale overheid.[8] Desalniettemin heeft de Raad van State, afdeling Rechtspraak geoordeeld dat uit artikel 60, §6 OCMW-wet kan worden afgeleid dat de raad voor maatschappelijk welzijn ook over de mogelijkheid beschikt om een OCMW-dienst af te schaffen of volledig over te dragen. De Raad van State stelt wel dat deze mogelijkheid restrictief geïnterpreteerd moet worden, aangezien deze mogelijkheid niet uitdrukkelijk in de wettekst is voorzien.

[7] RvS 13 augustus 1999, nr. 82.234; RvS 29 juni 2004, nr. 133.336.

[8] Adv. RvS bij het voorontwerp van decreet tot wijziging van de organieke wet van 8 juli 1976 betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn, *Parl.St.* Vl.Parl. 1997-98, nr. L.26.804/1/V, 7-8; zie ook RvS 17 oktober 1994, nr. 49708.

In de praktijk is het echter niet evident om deze noodzakelijkheid aan te tonen. Zolang er een behoefte blijft bestaan, dient het OCMW in de maatschappelijke dienstverlening te blijven voorzien. Voor een strijkdienst die in onbruik is geraakt doordat de burger beroep kan doen op verschillende andere private initiatieven, zal deze voorwaarde niet al te veel probleem opleveren. Echter ligt dit voor andere maatschappelijke dienstverlening vaak anders. Denk bijvoorbeeld aan het privatiseren van een woonzorgcentrum. Gelet op de lange wachtlijsten in de woonzorgsector, zal het niet eenvoudig zijn om aan te tonen dat er geen behoefte bestaat. Ondanks deze strenge voorwaarde, blijft het desalniettemin mogelijk om in dergelijk geval een van de in het Decreet Lokaal Bestuur voorziene OCMW-verenigingen op te richten.[9]

Integratie geeft aanleiding tot meer privatisering

Zes van de dertig besturen kozen ervoor om een of meerdere OCMW-diensten na de integratie te privatiseren. Bij gemeenten die OCMW-diensten hebben geprivatiseerd en bovendien aangaven dat de integratie hierbij een rol speelde, speelde ook het verlieslatend karakter van de dienst een doorslaggevende rol. Het volgende citaat van de algemeen directeur van case 23 illustreert dit als volgt:

> *De maaltijdbezorging en poetsdiensten aan huis hebben we afgestoten. Die klanten zijn mee begeleid naar de private markt. Die diensten waren zuiver verlieslatend, en waren helemaal niet nodig. Dat was niet meer van deze tijd. Dat waren OCMW-diensten, en die zouden er waarschijnlijk nog steeds geweest zijn moesten we niet geïntegreerd zijn. We bekijken die diensten nu veel rationeler sinds de integratie. Alles zit nu in een geheel, en je kan die euro maar een keer uitgeven.*

Deze besturen geven aan dat burgers over voldoende private initiatieven beschikken en daardoor de OCMW-dienst in onbruik is geraakt. De invloed van de integratie heeft volgens deze besturen geleid tot rationelere diensten, een meer geïntegreerde aanpak, waarbij het feit dat het *facility management* een is geworden een belangrijke rol speelt.

Dit laatste punt komt tot uiting in het citaat van de schepen van welzijn van case 11:

> *Het is te zeggen dat andere mensen anders kijken naar die diensten. Vroeger deden we veel meer ons eigen goesting en nu wordt het echt wel veel nauwer onder de loep genomen, het financiële. Vroeger was er meer een sociale insteek. Dan keek je naar de dienst gezinszorg: hoeveel cliënten kunnen we helpen en wat zijn de problematieken van die cliënten? Terwijl nu de insteek is: wat brengt het op?*

[9] RvS 9 december 2022, nr. 113.428.

6.2 VERKLARENDE RESULTATEN

In dit deel van het rapport gaan we na wat de verklaringen zijn voor divergenties tussen de onderzochte besturen inzake een specifieke groep van outcomes, nl. de kwaliteit van het sociaal beleid, de kwaliteit van de sociale dienstverlening, de structuur en cultuur van het lokaal bestuur en de gegenereerde efficiëntiewinsten. We beantwoorden de hypotheses die in de theoretische sectie van het rapport zijn voorgesteld, maar gaan bij sommige outcomes ook in op de verklaringen die we reeds vonden in het beschrijvende deel van de analyses.

De analyses gebeuren met fuzzy-set qualitative comparative analysis (fsQCA), wat een aantal technische stappen inhoudt. Al deze technische stappen worden gerapporteerd in bijlage 2 van het rapport. Door de hoge mate van techniciteit, beperken we de volgende secties tot de essentie van de resultaten (nl. de analyse van *sufficient* condities). Hiervoor gebruiken we twee parameters, nl. consistency (i.e. mate van verband tussen condities en outcome) en coverage (i.e. proportie van cases die onder een bepaald verband vallen).

6.2.1 Kwaliteit van het sociaal beleid

Hoewel we weten uit de vorige sectie dat de kwaliteit van het sociaal beleid over het algemeen gestegen is na de integratie, vonden we hier ook wel verschillen tussen de besturen. De vraag stelt zich dus door welke combinatie van condities de kwaliteit van het sociaal beleid bij het ene bestuur gestegen is en bij het andere bestuur gedaald? Aangezien het sociaal beleid gevormd wordt door de beleidsmakers (i.e. raadsleden, leden CBS/vast bureau) en ondersteund wordt door de administratie en het BCSD, bekijken we in hoeverre besturen met een grote beleidsfocus in de raad en het college/vast bureau en een grote impact van de ambtenaren en het BCSD op het sociaal beleid, een kwaliteitsvoller sociaal beleid hebben dan besturen waar dit niet het geval is. We stellen met andere woorden de volgende hypothese:

> H1a: Gemeenten met een grote focus op het sociaal beleid in de raad, het college/vast bureau en het MAT en een grote impact van de ambtenaren en het BCSD op het sociaal beleid hebben een kwaliteitsvoller sociaal beleid in vergelijking met voor de integratie.

Uit onze beschrijvende analyses kwam evenwel nog een extra verklaring voor waarom de beleidskwaliteit gestegen is sinds de integratie. Er werd aangehaald dat het sociaal beleid sinds de integratie niet meer ‘opgesloten’ zat in het OCMW en dat door de integratie en samenwerking tussen diensten, het beleid een breder karakter heeft gekregen. De mate van integratie kan tevens een verklaring zijn voor waarom de beleidskwaliteit bij sommige gemeenten meer is gestegen dan bij andere. Omwille van deze reden formuleren we een bijkomende hypothese:

> H1b: Gemeenten die de sociale diensten verregaand geïntegreerd hebben in de gemeentelijke diensten, een grote samenwerking hebben tussen de sociale en gemeentelijke diensten, een hoge mate aan geïntegreerde sociale

dienstverlening hebben, en weinig culturele verschillen tussen de gemeente en het OCMW hebben, hebben een kwaliteitsvoller sociaal beleid in vergelijking met voor de integratie.

Zoals in de vorige sectie reeds aangehaald, bekijken we de kwaliteit van het sociaal beleid vanuit twee verschillende outcomes, nl. de mate van gepercipieerde kwaliteit van het sociaal beleid en de mate van geïntegreerde beleidsplanning. De volgende secties behandelen deze twee outcomes.

6.2.1.1 Gepercipieerde kwaliteit sociaal beleid

De QCA-analyses voor de gepercipieerde kwaliteit van het sociaal beleid laten twee unieke paden zien (tabel 3). Aan de ene kant kan een hoge beleidskwaliteit bereikt worden wanneer gemeenten een sterke beleidsfocus hebben in het MAT. Aan de andere kant kan deze hoge beleidskwaliteit ook bereikt worden wanneer gemeenten zowel een hoge beleidsimpact van de ambtenaren als van het BCSD hebben. Dit lijkt er dus op te wijzen dat de perceptie van een kwaliteitsvoller sociaal beleid in vergelijking met voor de integratie weinig te maken heeft met een stijging (of daling) van de focus op het sociaal beleid in de RMW en het CBS/vast bureau. Hoewel we dus een algemene trend zien van een gedaalde beleidsfocus in de RMW, zorgde dit niet voor een daling van de sociale beleidskwaliteit, en besturen met een hoge beleidsfocus in de raad, hebben geen proportioneel beter gepercipieerd sociaal beleid. Dit kan betekenen dat het sociaal beleid minder gevoelig is voor wijzigingen in beleidsfocus in de raad en het vast bureau, wat wellicht komt omdat de schepen van sociale zaken nog voldoende autonomie bezit om zelf te koers te bepalen van het sociaal beleid. Een lage interesse in zowel de raad als het vast bureau, belet het bestuur er op die manier niet van om kwaliteitsvol sociaal beleid te formuleren.

Tabel 3: Sufficient condities voor hoge (gepercipieerde) kwaliteit sociaal beleid

	Consistency	Raw coverage	Unique coverage	Cases in pad
Hoge sociale beleidsfocus MAT	0.843766	0.842437	0.423319	Cases 2, 4, 5, 7, 9, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 23, 24, 25, 27, 30
Hoge beleidsimpact BCSD * Hoge beleidsimpact ambtenaren	1	0.506828	0.08771	Cases 8, 9, 11, 12, 17, 20, 24, 30
Solution consistency	**0.856383**			
Solution coverage	0.930147			

De positie van de schepen van sociale zaken is hierin dus wel cruciaal, en we weten al uit de beschrijvende analyse dat sommige schepenen een OCMW-raad waarin ruim gedebatteerd kon worden over het sociaal beleid missen. Dit kan wellicht deels vervangen worden door een hoge sociale beleidsfocus in het MAT en/of een hoge beleidsimpact van de ambtenaren en het BCSD. Voor het OCMW betekende de integratie een serieuze verruiming van het MAT. Daar waar het sociaal beleid voordien vaak een tweespel was tussen de OCMW-voorzitter en de OCMW-secretaris, beschikt de schepen van sociale zaken nu over een uitgebreid MAT waarin verschillende dimensies van het sociaal beleid aan bod komen. Een MAT dat zich focust op het sociaal beleid, betekent voor die schepen dan ook extra ondersteuning voor zijn/haar sociaal beleid. Hetzelfde geldt overigens voor de mate waarin ambtenaren (vooral sociaal werkers) een impact hebben op de beleidsagenda. In het beschrijvende deel kwam de toegenomen ondersteunende en transversale capaciteit van de administratie al naar voren als verklaring, en dit trekt zich in de QCA-resultaten door. We zien dat gemeenten met een hoge mate aan ambtelijke beleidsimpact een veel positievere perceptie hebben op het sociaal beleid in vergelijking met voor de integratie. Dat is wellicht idem voor het BCSD. Een actief BCSD kan het wegvallen van een OCMW-raad waarin sociale thema's uitgebreid besproken konden worden, wellicht deels vervangen. In combinatie met een gestegen impact van de sociaal werkers op het sociaal beleid (die ook vertegenwoordigd zijn in het BCSD), kan het BCSD de beleidsagenda mee vormgeven. Deze resultaten zijn samen te vatten met het onderstaande citaat van de schepen van sociale zaken van case 7:

> *Helaas moet ik zeggen dat de punten voor het vast bureau meestal nog snel worden afgehandeld als iedereen zijn valies al aan het maken is. En ik merk ook dat een aantal schepenen systematisch punten van het vast bureau niet lezen […] Het sociaal beleid komt op het MAT wel op de agenda, op basis van de dossiers die binnen de organisatie voorbereid zijn […] Er komen signalen naar boven vanuit de administratie, ook in wisselwerking met het BCSD.*

Kijken we naar de resultaten van de tweede QCA-analyse met de condities inzake de mate van integratie van het OCMW en de gemeente, dan stellen we drie paden vast (tabel 4). Het eerste pad toont dat gemeenten met een sterke samenwerking tussen de sociale dienst en de gemeentelijke diensten een hogere gepercipieerde sociale beleidskwaliteit hebben. Het tweede pad toont dat gemeenten met een lage mate aan culturele verschillen tussen het OCMW en de gemeenten een hogere gepercipieerde sociale beleidskwaliteit hebben. Het derde pad, ten slotte, toont aan dat gemeenten met een combinatie van een hoge mate aan geïntegreerde sociale dienstverlening en een lage integratie van de sociale dienst in de gemeentelijke diensten een hogere gepercipieerde sociale beleidskwaliteit hebben. Zoals ook in onze hypothese gesuggereerd zijn besturen met een sterke samenwerking tussen de sociale dienst en de overige gemeentelijke diensten beter in staat om beleid op elkaar af te stemmen, wat resulteert in een hogere (gepercipieerde) sociale beleidskwaliteit. Weinig culturele verschillen versterkt potentieel ook de mate van interactie en samenwerking tussen de sociale dienst en de overige gemeentelijke diensten, wat de beleidskwaliteit positief beïnvloedt.

Tabel 4: *Sufficient* condities voor hoge (gepercipieerde) kwaliteit sociaal beleid

	Consistency	Raw coverage	Unique coverage	Cases in pad
Lage mate aan culturele verschillen	0.965803	0.47697	0.12129	Cases 2, 13, 16, 18, 19, 24, 27, 30
Sterke samenwerking sociale en gemeentelijke diensten	0.971698	0.579836	0.172467	Cases 4, 5, 7, 9, 15, 17, 20, 23, 25, 28
Hoge mate aan geïntegreerde sociale dienstverlening * Zwakke integratie sociale dienst	0.935984	0.493859	0.0690889	Cases: 1, 8, 12, 18, 20, 23, 28, 30
Solution consistency	**0.945092**			
Solution coverage	0.872057			

Het laatste pad is interessant omdat het niet gelijkloopt met onze hypothese. Uit de analyses blijkt immers dat een lage mate aan integratie van de sociale dienst in de gemeente voor een hogere beleidskwaliteit zorgt (toch voor die gemeenten die veel geïntegreerde sociale dienstverlening hebben). Dit kan erop duiden dat een structurele integratie van de sociale dienst in de gemeente niet altijd gewenst is om de sociale beleidskwaliteit te stimuleren, zolang er voldoende geïntegreerde projecten zijn tussen de sociale dienst en de overige gemeentelijke dienst (die bv. resulteren in gemeenschappelijke dienstverlening). Het voorbeeld van de integratie gemeente-OCMW van case 30 illustreert dit overigens. In deze gemeente heeft men bij de integratie en in de jaren erna beslist om de sociale dienst terug uit te kantelen uit de gemeente, waardoor die dienstverlening dichter bij de burger kon georganiseerd worden. Doordat de sociale dienst vrij autonoom kon functioneren, maar er wel veel dienstoverschrijdende samenwerking was, was er een toename van geïntegreerde sociale projecten en dienstverlening. Het volgende citaat van de schepen van sociale zaken van case 30 toont dit verder aan:

> *Wij hebben onze sociale diensten uitgekanteld op verschillende plaatsen in de stad en er is een goede samenwerking tussen de diverse sociale diensten en tussen de verschillende disciplines. Onze wijkdiensten bestaan uit maatschappelijk werkers, mensen die buurtwerk doen, mensen die straathoekwerk doen, en mensen die zorgen voor ontmoeting. En al die functies zijn nu verenigd in wijkteams.*

6.2.1.2 Integratie sociale beleidsplanning

De QCA-analyses voor de integratie van de (sociale) beleidsplannen laten iets anders zien dan deze voor de (gepercipieerde) kwaliteit van het sociaal beleid. We zien in deze analyses (met dezelfde condities) deze keer vier paden ontstaan (tabel 5). Het eerste pad geeft aan dat gemeenten met een hoge sociale beleidsfocus in het MAT en een lage beleidsimpact van de ambtenaren een sterk geïntegreerde sociale beleidsplanning hebben. We zien iets soortgelijks in het tweede pad, waarbij gemeenten met een sterk geïntegreerde sociale beleidsplanning een hoge sociale beleidsfocus in het CBS/vast bureau en een hoge beleidsimpact van het BCSD

hebben, maar ook weer een lage beleidsimpact van de ambtenaren. Het lijkt erop dat het afdoende integreren van de sociale beleidsplanning iets is wat zich voordoet op het niveau van de politiek en het management, en een te hoge beleidsimpact van de ambtenaren kan er wellicht voor zorgen dat het sociaal beleid te veel gefragmenteerd is. Zo stelt iedere dienst dan een beleidsnota op met hun doelstellingen voor het meerjarenplan, zonder dat er onderlinge afstemming is tussen de diensten. Gemeenten met een MAT, CBS/vast bureau en BCSD die sterk betrokken zijn bij de sociale beleidsplanning, trekken die beleidsplanning wellicht ook meer naar zich toe, waardoor een bredere afstemming van het sociaal beleid mogelijk is. Uit het volgende citaat van de burgemeester van case 15 blijkt de leidinggevende rol van het CBS/vast bureau en het MAT:

> *We hebben eerst een SWOT-analyse gemaakt, samen met de collega's van het managementteam. [...] Ieder lid van het managementteam had een werkgroep, met zijn eigen medewerkers die onder hen stonden. En zij mochten natuurlijk ook de input geven.*

Tabel 5: Sufficient condities voor sterke integratie sociale beleidsplanning

	Consistency	Raw coverage	Unique coverage	Cases in pad
Hoge sociale beleidsfocus MAT * Lage beleidsimpact ambtenaren	0.958698	0.432768	0.0576272	Cases 1, 4, 15, 16, 18, 23, 27
Hoge sociale beleidsfocus CBS/vast bureau * Hoge beleidsimpact BCSD * Lage beleidsimpact ambtenaren	0.937618	0.280226	0.0564972	Case 22
Hoge sociale beleidsfocus CBS/vast bureau * Hoge beleidsimpact MAT	0.905068	0.716384	0.114124	Cases 1, 2, 4, 5~, 9, 12, 13, 17, 18, 19, 20, 24, 25, 27, 30
Hoge sociale beleidsfocus raad * Hoge sociale beleidsfocus MAT	0.90407	0.527119	0.0192091	Cases 4, 9, 12, 13, 14, 17, 19, 20, 27
Solution consistency	**0.850198**			
Solution coverage	0.849718			

~Contradictorische case (i.e. wel aanwezig in pad, maar vertoont de outcome niet)

Het derde pad gaat verder op deze vaststelling (i.e. hoge sociale beleidsfocus in CBS/vast bureau en in MAT), maar het vierde pad toont aan dat ook een hoge sociale beleidsfocus in de raad bepalend kan zijn voor het integreren van de sociale beleidsplanning. Een grote visibiliteit van het sociaal beleid op het niveau van de raad, laat wellicht toe om de sociale beleidsplanning beter op elkaar af te stemmen. Het meerjarenplan is immers ook een politiek document waarin de betrokken partijen zich proberen te verenigen rond gemeenschappelijke beleidsthema's. Hoe hoger de betrokkenheid van de raad in het sociaal beleid, hoe sterker de politieke besluitvorming rond het sociaal beleid kan afgestemd worden in de beleidsdocumenten. Het volgende citaat van de algemeen directeur van case 17 illustreert dit:

Het algemeen meerjarenplan wordt opgemaakt op basis van het bestuursakkoord tussen de twee meerderheidspartijen, maar die hebben op hun beurt een inspiratienota gekregen van de administratie met een omgevingsanalyse, om zo het MJP mee vorm te geven. Het is ook echt een co-creatie, maar uiteraard met een sterke druk van de primaat van de politiek. Het bestuursakkoord wordt politiek geschreven. Dit is bovendien ook de eerste keer dat het een geïntegreerd beleidsdocument is.

Kijken we naar de impact van de mate aan geïntegreerde sociale dienstverlening, integratie en samenwerking van de sociale dienst met de overige gemeentelijke diensten, en culturele verschillen op de integratie van de sociale beleidsplanning, dan vinden we twee verschillende paden (tabel 6). In het eerste pad zien we dat gemeenten met weinig culturele verschillen tussen het OCMW en de gemeente een sterke integratie van de sociale beleidsplanning hebben. Wanneer er weinig culturele grenzen meer te trekken zijn tussen wat het OCMW doet en wat de gemeente doet, verdwijnt ook de nood aan aparte sociale beleidsdoelstellingen en –plannen. In het tweede pad zien we dat ook gemeenten met een hoge mate aan geïntegreerde sociale dienstverlening en een sterke integratie van de sociale dienst een sterk geïntegreerde sociale beleidsplanning hebben. De aanwezigheid van een sterk geïntegreerde sociale dienst is hierin opvallend omdat deze condities net afwezig was in de verklarende paden voor de (gepercipieerde) kwaliteit van het sociaal beleid. Echter, hoe sterker de sociale dienst geïntegreerd is met de gemeentelijke diensten, hoe meer de beleidsinitiatieven vanuit de sociale dienst geïntegreerd zullen worden met deze van de andere gemeentelijke diensten, en hoe sterker geïntegreerd ook de input voor de sociale beleidsplanning zal zijn. Het zijn ook net de gemeenten met een sterk geïntegreerde sociale dienstverlening, en die dus reeds ervaring hebben met het afstemmen van sociale thema's, die we in dit pad terugvinden.

Tabel 6: *Sufficient* condities voor sterke integratie sociale beleidsplanning

	Consistency	Raw coverage	Unique coverage	Cases in pad
Lage mate aan culturele verschillen	0.931606	0.498613	0.20355	Cases 2, 13, 16, 18, 19, 24, 27, 30
Hoge mate aan geïntegreerde sociale dienstverlening * Sterke integratie sociale dienst	0.875117	0.516916	0.221852	Cases 4, 9, 11, 13, 17, 19, 24, 29
Solution consistency	**0.886689**			
Solution coverage	0.720466			

6.2.1.3 Tussentijdse conclusie

Uit de resultaten kunnen we opmaken dat de configuratie van condities die bepalen of gemeenten een hogere (gepercipieerde) kwaliteit van het sociaal beleid en geïntegreerde sociale beleidsplanning hebben dan voor de

integratie een stuk complexer zijn dan we aannamen in de hypotheses. De hypotheses kunnen daardoor ook niet volledig bevestigd worden. Het is dus niet zo dat gemeenten met een hoge mate aan sociale beleidsfocus in de raad, het CBS/vast bureau en het MAT en een grote beleidsimpact van de ambtenaren en het BCSD vanzelfsprekend een hoge kwaliteit van het sociaal beleid en een geïntegreerde sociale beleidsplanning hebben. We zien dat voor een hoge beleidskwaliteit het vooral uitmaakt dat het MAT enerzijds en de ambtenaren en het BCSD anderzijds sterk betrokken zijn bij het sociaal beleid. Voor de integratie van de sociale beleidsplannen zien we dat, naast de sociale beleidsfocus in het BCSD, ook de beleidsfocus in de raad en het CBS/vast bureau belangrijk zijn, en dat in combinatie met een lage beleidsimpact van de ambtenaren.

We zien deze verschillen ook bij de andere condities. Zo is het belangrijk voor de kwaliteit van het sociaal beleid dat er weinig culturele verschillen zijn tussen het OCMW en de gemeente, er sterke samenwerking tussen beide bestaat en er geïntegreerde sociale dienstverlening aanwezig is. Hierbij is het ook aangewezen dat de sociale dienst niet verregaand geïntegreerd is in de gemeentelijke diensten. We zien echter iets anders bij de mate van geïntegreerde beleidsplanning, waar, opnieuw weinig culturele verschillen en een hoge mate aan geïntegreerde sociale dienstverlening belangrijk zijn, maar hier nu ook een sterk geïntegreerde sociale dienst belangrijk blijkt te zijn. Met andere woorden, de condities voor het bereiken van een kwaliteitsvol sociaal beleid zijn anders dan deze voor het bereiken van een geïntegreerde beleidsplanning. Dit betekent dat gemeenten waarbij de beleidsplanning niet volledig geïntegreerd is, toch nog steeds een hoge beleidskwaliteit kunnen hebben, en vice versa.

Eenvoudig uitgedrukt geldt voor het bereiken van een hoge (gepercipieerde) **kwaliteit van het sociaal beleid** dat er veel betrokkenheid nodig is vanuit de beleidsondersteunende entiteiten (i.e. MAT, ambtenaren, BCSD), en dat er veel samenwerking (maar weinig structurele integratie) tussen de sociale dienst en de andere gemeentelijke diensten nodig is. Voor het bereiken van een sterk **geïntegreerde sociale beleidsplanning** geldt dat er veel aandacht voor het sociaal beleid moet zijn op een beleidsniveau (i.e. raad en CBS/vast bureau) en dat er best sprake is van een verregaande structurele integratie van de sociale dienst in de gemeentelijke diensten.

6.2.2 Kwaliteit van de sociale dienstverlening

Zoals we in de beschrijvende analyse reeds aangeven, bekijken we twee aspecten van de kwaliteit van de sociale dienstverlening. Enerzijds bekijken we de laagdrempeligheid van de huidige sociale dienstverlening in vergelijking met voor de integratie als een indicator voor de kwaliteit van de dienstverlening. In het beschrijvende luik van de analyse zagen we dat het merendeel van de besturen vinden dat hun sociale dienstverlening laagdrempeliger is geworden ten opzichte van voor de integratie. We vonden hier vooral structuurgerelateerde verklaringen voor (i.e. geïntegreerd onthaalpersoneel, integratie van sociale diensten in een Sociaal Huis, etc.). Anderzijds bekijken we de mate waarin geïntegreerde sociale dienstverlening (e.g.

UiTPAS, energieloket, sociale kruidenier, etc.) aanwezig is in de gemeente sinds de integratie. We zagen in het beschrijvende deel dat deze geïntegreerde sociale dienstverlening veelal beperkt is in de meeste gemeenten, maar een verklaring hiervoor konden we niet vinden in de beschrijvende data.

In deze sectie gaan we dieper in op deze verklaringen door niet enkel te kijken naar de mate van integratie van de sociale dienst in de overige gemeentelijke diensten, maar ook de grootte van het bestuur, de mate van samenwerking tussen de sociale dienst en de andere gemeentelijke diensten en de culturele verschillen tussen het OCMW en de gemeente in rekening te nemen. Grote besturen lijken immers beter in staat om de sociale diensten op te nemen in bv. een Sociaal Huis omdat dit al reeds bestond van voor de integratie. Bovendien lijkt een sterke samenwerking tussen de sociale dienst en de gemeentelijke diensten een voorwaarde voor een laagdrempelige en geïntegreerde sociale dienstverlening. Te veel culturele verschillen kunnen deze samenwerking en integratie mogelijks bemoeilijken. We verifiëren de volgende hypothese:

> H2: Gemeenten met een sterke samenwerking en integratie van de sociale dienst met/in de gemeentelijke diensten en weinig cultuurverschillen tussen de sociale dienst en de gemeentelijke diensten hebben een kwaliteitsvollere sociale dienstverlening in vergelijking met voor de integratie.

Wat betreft de analyse voor de mate van laagdrempeligheid van de sociale dienstverlening, vinden we drie paden (tabel 7). De paden maken een onderscheid tussen grote en kleine besturen. Zo geeft het eerste pad aan dat grote besturen met zwak geïntegreerde sociale diensten een laagdrempeligere dienstverlening hebben sinds de integratie. Kleine besturen, daarentegen, hebben volgens de analyseresultaten een sterke samenwerking tussen de sociale dienst een de andere gemeentelijke diensten nodig wanneer er een hoge mate aan culturele verschillen tussen, of een sterk geïntegreerde sociale dienst indien er een lage mate aan culturele verschillen zijn. Op basis van deze resultaten lijkt er dus een verschil te zijn tussen wat grote besturen doen om een laagdrempelige sociale dienstverlening te bereiken en wat kleine besturen hiervoor doen. Door de grootte van de besturen, beslissen sommige grote gemeenten er bewust voor om de sociale dienstverlening dichter naar de burger te brengen (e.g. via wijkteams, buurthuizen) en dus laagdrempeliger te maken. Door de grootte van de administratie kunnen deze besturen overigens sneller ruimte vrijmaken om de sociale dienst en de loketten/gesprekruimtes apart te houden zodat de privacy van de cliënten gewaarborgd kan blijven. Bovendien investeren veel van deze besturen hard in digitale dienstverlening, wat, naast de fysieke kanalen, meer mogelijkheden biedt aan cliënten om informatie of dienstverlening te verschaffen. Het volgende citaat van de schepen van sociale zaken van case 12 bevestigt dit laatste:

> *Door de bredere digitale toegangspoorten zoals het klantencontactencentrum te hebben, is het makkelijker om uw vraag te stellen. Je hoeft ook niet fysiek langs te komen, wat ervoor zorgt dat er ook een ander soort vragen gesteld kunnen worden.*

De kleine besturen, daarentegen, beschikken niet altijd over de plaats en investeringsmiddelen om in te zetten op digitale toepassingen of gedecentraliseerde sociale dienstverlening. We zien dan ook een grotere interafhankelijkheid tussen de sociale dienst en de andere gemeentelijke diensten om de sociale dienstverlening laagdrempeliger te maken. Anderzijds zien we ook dat deze besturen wel outreachend werken, zonder dat er sprake is van een volledige decentralisatie van de dienstverlening. Bij een hoge mate aan culturele verschillen, is een intense samenwerking tussen de sociale dienst en de gemeentelijke diensten bevorderlijk voor de laagdrempeligheid van de dienstverlening. Wellicht zijn de culturele verschillen bij deze besturen nog te groot om meteen over te gaan op een volledige integratie. Bij besturen met een lage mate aan culturele verschillen, zien we een dergelijke verregaande integratie immers wel. Toch blijkt een intense samenwerking voor veel besturen al voldoende om stappen te zetten richting een laagdrempeligere sociale dienstverlening. Het citaat van een sociaal werker van case 25 toont dit aan:

> *Ten eerste is er die mobiele sociale dienst, waarbij er toch meer ter plaatse gegaan wordt. Het OCMW treedt naar buiten, gaat ter plaatse na wat de problemen zijn […]. Een tweede punt is, dat ook na de integratie meer is ingezet op toeleiding vanuit de stad. We hebben sinds de integratie een dienst welzijn op de stad, die heel veel dossiers aanbrengt.*

Tabel 7: *Sufficient* condities voor laagdrempeligere sociale dienstverlening

	Consistency	Raw coverage	Unique coverage	Cases in pad
Grote besturen * Zwak geïntegreerde sociale dienst	0.959036	0.477791	0.220288	Cases 12, 15, 20, 23~, 30
Kleine besturen * Sterke samenwerking sociale dienst * Hoge mate aan culturele verschillen	0.952586	0.397959	0.120648	Cases 5, 25, 28
Kleine besturen * Sterk geïntegreerde sociale dienst * Lage mate aan culturele verschillen	0.923256	0.238295	0.0204082	Case 13
Solution consistency	**0.946952**			
Solution coverage	0.717887			

~Contradictorische case (i.e. wel aanwezig in pad, maar vertoont de outcome niet)

Indien we kijken naar de analyses voor de mate aan geïntegreerde sociale dienstverlening sinds de fusie, dan vinden we twee paden (tabel 8). We zeggen er hier wel onmiddellijk bij dat de consistency van de volledige analyse (zie vetgedrukte waarde bij 'solution consistency') niet bijzonder hoog is. In QCA gaan we er meestal vanuit dat waarden onder de 0.80 te laag zijn in consistency om een juiste interpretatie te maken. De resultaten van deze analyse zijn dus maar net hoog genoeg om te kunnen interpreteren. De coverage, daarentegen, is wel bijzonder hoog, wat wil zeggen dat het patroon dat we vinden wel heel breed voorkomt onder de cases. Het eerste pad toont aan dat gemeenten met een sterke samenwerking tussen de sociale dienst en de gemeentelijke

diensten en een zwak geïntegreerde sociale dienst een hogere mate aan geïntegreerde sociale dienstverlening hebben. De aanwezigheid van een zwak geïntegreerde sociale dienst kwamen we in de voorgaande analyses ook een aantal keren tegen, en dit duidt dus wellicht wel op een juist patroon. De analyse toont aan dat geïntegreerde sociale dienstverlening beter te bereiken is door de sociale dienst niet verregaand te integreren, maar als autonome dienst te laten bestaan, en ervoor te zorgen dat de samenwerking tussen de sociale dienst en de andere gemeentelijke diensten wel erg intensief is. Dit eerste pad moet weliswaar samengenomen worden met het tweede pad, waaruit blijkt dat het vooral de grote besturen zijn die geïntegreerde sociale dienstverlening hebben. Zoals we hierboven bij de laagdrempeligheid van de sociale dienstverlening reeds bespraken, zijn het vooral de grotere besturen die laagdrempelige dienstverlening bereiken via een zwakke integratie van de sociale dienst in de gemeente. De resultaten van de huidige analyse sluiten hierop aan. Het zijn immers vooral de grotere besturen die geïntegreerde sociale dienstverlening hebben, en die grotere besturen hebben ook meer kans om kwaliteitsvolle dienstverlening (i.e. laagdrempelig en geïntegreerd) aan te bieden via een zwak geïntegreerde sociale dienst.

Tabel 8: *Sufficient* condities voor hoge mate aan geïntegreerde sociale dienstverlening

	Consistency	Raw coverage	Unique coverage	Cases in pad
Sterke samenwerking sociale dienst * Zwak geïntegreerde sociale dienst	0.867974	0.383151	0.0963647	Cases 15~, 18, 20, 23, 25~, 28
Grote besturen	0.822	0.711483	0.424697	Cases 3~, 4, 7, 9, 11, 12, 15~, 17, 19, 20, 23, 24, 27, 29, 30
Solution consistency	**0.807382**			
Solution coverage	0.807848			

~Contradictorische case (i.e. wel aanwezig in pad, maar vertoont de outcome niet)

Deze resultaten confronteren ons met een paradox. Het lijkt er immers op dat om geïntegreerde sociale dienstverlening te bereiken, gemeentebesturen hun sociale dienst minimaal moeten integreren in de gemeente. Twee punten zijn belangrijk om dit resultaat te kunnen nuanceren. Ten eerste moet de zwakke integratie van de sociale dienst altijd samengenomen worden met een sterke samenwerking tussen de sociale dienst en de gemeentelijke diensten. Deze condities kunnen nooit los van elkaar geïnterpreteerd worden. Het is dus maar indien er veel samenwerking is dat een zwak geïntegreerde sociale dienst kan leiden tot geïntegreerde sociale dienstverlening. Ten tweede wordt de causale relatie niet aangetoond in deze analyse, enkel het verband. Dit betekent dat de besturen die sterk geïntegreerde sociale dienstverlening hebben, ook minder nood hebben aan een sterke integratie van de sociale dienst, bijvoorbeeld omdat ze al een lange traditie van intense samenwerking hebben (wat ook de hoge mate aan samenwerking kan verklaren). Om deze conclusie te verifiëren, keken we even na of de cases die onder het eerste pad vallen, ook al een hoge mate van

samenwerking tussen het OCMW en de gemeente hadden voor de integratie. Hoewel dit slechts het geval is voor cases de 18, 20 en 23, zijn cases 15 en 25 contradictory cases (i.e. zitten wel in pad maar vertonen de outcome (sterk geïntegreerde sociale dienstverlening) niet), en is case 28 een eerder atypische case aangezien de voormalige OCMW-secretaris en de gemeentesecretaris een persoonlijke relatie hadden, en daardoor de beide besturen strikt gescheiden hielden maar onderling wel afstemden. Bij de overige cases is de samenwerking tussen het OCMW en de gemeente vaak al erg vroeg begonnen, wat een verklaring kan zijn voor de gevonden resultaten. Het volgende citaten van respectievelijk de schepen van sociale zaken en de algemeen directeur van case 20 illustreert dit:

> *Toen ik in het CBS kwam in 2002 hadden wij al de traditie dat de OCMW-voorzitter aansloot in schepencollege […]. In 2006 zijn we ook administratief begonnen de integratie steeds meer en meer te doen. Op dat vlak hadden we wel wat voorsprong toen we in 2012 effectief met de integratie zijn begonnen.*

> *Ik weet vrij zeker dat in 2012 ongeveer de personeelsdienst al geïntegreerd was. Ik denk dat dat eerste dienst was die men hier heeft geïntegreerd. Geleidelijk aan, met het pensioen van de financieel directeur van het OCMW, dat men die functie is gaan samenvoegen en verder is gaan integreren. […] In 2015 was er een nieuw organisatiemodel voor stad en OCMW. […]. Dan zijn de sectoren zoals strategisch beleid, marketing en communicatie een stukje gevolgd, maar de integratie van de kernsectoren met bv. mens en samenleving [waaronder de sociale dienst, red.] is pas gestart in 2019 […]. De sociale dienst zit op dit moment niet 100% geïntegreerd. Het sociaal huis is nog apart onder samenleving, terwijl de sociale dienst bij zorgen zit onder mens en samenleving in het organogram.*

6.2.3 Structuur en cultuur

Hoewel we weten welke invloed de structurele en culturele integratie heeft op de kwaliteit van het sociaal beleid en de sociale dienstverlening, weten we nog niet door wat een sterke structurele en culturele integratie veroorzaakt wordt. Uit de beschrijvende analyses kunnen we wel opmaken dat de structurele integratie van de sociale diensten (i.e. algemeen onthaal en sociale dienst) in iets meer dan de helft van de onderzochte gemeenten beperkt bleef tot hoogstens kleine wijzigingen aan het organogram (e.g. toevoegen van sociale dienst aan een cluster Welzijn). Grote fysieke integraties van sociale diensten van de gemeente en het OCMW in bv. een administratief centrum en verregaande wijzigingen aan het organogram door de sociale dienst volledig op te nemen in de gemeentelijke dienstverlening bleven beperkt tot slechts zeven besturen. Ook de culturele integratie bleef relatief beperkt in de onderzochte besturen. Meer dan twee derde van de besturen geeft immers aan dat er nog veel cultuurverschillen merkbaar zijn tussen het OCMW en de gemeente. Het gaat hier dan om verschillen in dienstverleningsculturen, sturingsculturen en gebruikte taal.

Maar welke condities verklaren de hoge of lage mate van structurele en culturele integratie bij de onderzochte gemeenten? Onderzoek geeft aan dat veranderingsmanagement een belangrijke rol speelt in de manier waarop structurele hervormingen geabsorbeerd worden (Kleizen 2020). In dit deel bekijken we de impact van de

combinatie van vier aspecten van veranderingsmanagement, nl. de personeelsbetrokkenheid in het veranderingstraject, de inschakeling van externe ondersteuning via consultants, de mate van planmatige aanpak van de integratie, en de mate van draagvlak onder het personeel voor de integratie. We nemen bovendien ook de grootte van het bestuur in rekening, aangezien grotere besturen vaak meer coördinatiecapaciteit hebben en dus sterker aan veranderingsmanagement zouden moeten kunnen doen, maar kleinere besturen dichter bij het personeel staan en vaak wendbaarder zijn in moeilijke situaties zoals structurele hervormingen. Voor de outcomes kijken we specifiek naar de mate van structurele integratie van de sociale diensten (i.e. onthaal + sociale dienst) in de gemeentelijke diensten en de mate van aanwezige culturele verschillen tussen het OCMW en de gemeente. We stellen op basis hiervan de volgende hypothese:

> H3: Gemeenten die het integratietraject planmatig aanpakten, draagvlak bij het personeel creëerden en het personeel betrokken in het integratietraject bereikten een hogere mate aan structurele en culturele integratie.

De QCA-analyses met de mate van integratie van de sociale dienst in de gemeentelijke diensten als outcome, leveren twee paden op. Het eerste pad laat zien dat grote besturen die erg planmatig tewerk zijn gegaan in de integratie weinig personeelsbetrokkenheid en draagvlak nodig hadden om tot een sterke integratie te komen. Deze resultaten schetsen een beeld van top-down doorgeduwde, planmatige integraties van sociale diensten in de gemeenten zonder een sterk participatief luik. Uit de interviews blijkt dat er van een trajectoverschrijdende participatie van de medewerkers vaak geen sprake is, maar dat de medewerkers wel betrokken worden als het gaat over het integreren van hun eigen diensten. Toch blijkt vaak hoe top-down dergelijke integraties worden uitgevoerd, zoals het volgende citaat van een uitvoerende medewerker van case 24 aantoont:

> *Mijn departemenshoofd heeft toen gezegd dat we daar geen heel gedetailleerde bottom-up benadering van gingen doen. Ik vond dat zij daar gelijk heeft. Als je dat vraagt aan de mensen zelf, is er nooit een meerderheid te vinden voor een integratie. Ze zei: 'We gaan die en die raadplegen en dan gaan we voort, dan gaan we de knoop doorhakken.' Het was eigenlijk redelijk top-down. Het moest hé, er moest iets gebeuren.*

Deze resultaten laten een beeld zien van lokale besturen die (te) snel de OCMW-diensten wensen te integreren in de gemeente, en daardoor geen gedegen participatietraject uitvoeren. Dit kan als gevolg hebben dat de integratie puur structureel wel een succes is (i.e. sociale dienst opgenomen in de gemeente), maar dat de gewenste outcomes (e.g. beter sociaal beleid, betere sociale dienstverlening) niet bereikt wordt. We zagen immers in de voorgaande QCA-analyses dat een verbetering van het sociaal beleid en de sociale dienstverlening vaak voorkomt bij een zwakke integratie van de sociale dienst maar een sterke samenwerking tussen het OCMW en de gemeente. Dit kan erop duiden dat een te snelle inkanteling van het OCMW in de gemeente, zonder een gepast veranderingsmanagement, op de middellange termijn (i.e. vijf jaar) meer nadelen dan voordelen oplevert. Het is, zoals de uitvoerende medewerker in het voorgaande citaat terecht opmerkt, vaak gemakkelijker om geen participatietraject te houden, want dan kan de integratie sneller doorgevoerd worden. De vraag stelt

zich echter in welke mate er dan ooit draagvlak gevonden wordt voor de verandering en of de verandering in dat geval op een goede manier door de organisatie geabsorbeerd wordt. Het volgende citaat van de algemeen directeur van case 17 illustreert deze snelle uitvoering van de integratie:

> *Draagvlak was er zeker niet. Ik weet uit ervaring dat je vanaf het moment dat je een fusie doet of samenwerking aangaat, je vooral moet zorgen dat je zelf sterk in je schoenen staat, en dan is proactief zaken aanpakken het beste dat je dan kan doen. Destijds werd me dat kwalijk genomen, dat ik er zo vroeg aan begonnen ben. Doe zo'n integratie onmiddellijk want dat zijn alleen maar belemmeringen.*

Het tweede pad nuanceert deze resultaten deels door aan te tonen dat sommige grote besturen die erg planmatig tewerk gaan, veel personeelsbetrokkenheid hebben indien er externe consultants betrokken zijn bij de integratie. Door het integratietraject samen met een externe consultant uit te voeren, worden medewerkers vaker betrokken omdat de consultants vaak de meerwaarde inzien van een breder participatietraject met het personeel. Anderzijds bestaat het omgekeerde ook, waarbij de gemeente zelf het participatietraject op poten zet en het voorbereidende werk uitvoert, en de externe consultant ingeschakeld wordt om de daadwerkelijke integratie in goede banen te leiden. Het volgende citaat van respectievelijk de algemeen directeur en de schepen van sociale zaken van case 7 toont dit aan:

> *Ik heb het plan zelf opgemaakt maar ik heb dan vorig jaar het high-level organogram eerst wel laten goedkeuren na een debat met het managementteam en het college. En dan heb ik 10 werkgroepen laten oprichten, en ongeveer 12 mensen per werkgroep, dus dat is toch 120 van de 380 werknemers die er bij betrokken zijn. En zij konden als werkgroep adviseren welke rollen en verantwoordelijkheden best in welk team thuis zouden horen.*

> *We hebben bewust gekozen om iemand van de maatschappelijk werkers in te zetten in de werkgroep en niet het diensthoofd omdat we graag mensen hadden vanuit de gehele organisatie en niet alleen de leidinggevende. En nadat de voorbereiding gebeurd was, is de sturing van de transitie overgenomen door een externe consultant, maar met terugkoppeling telkens naar de personeelsleden.*

Tabel 9: *Sufficient* condities voor sterke integratie van de sociale dienst

	Consistency	Raw coverage	Unique coverage	Cases in pad
Grote besturen * Weinig personeelsbetrokkenheid * Erg planmatig traject * Laag draagvlak	0.883186	0.332889	0.156771	Cases 9, 17, 24, 27
Grote besturen * Veel personeelsbetrokkenheid * Erg planmatig traject * Sterke inschakeling consultants	0.816689	0.398265	0.222148	Cases 7, 11, 12~, 19, 20~
Solution consistency	**0.861284**			
Solution coverage	0.555037			

~Contradictorische case (i.e. wel aanwezig in pad, maar vertoont de outcome niet)

Indien we kijken naar de resultaten voor de mate van culturele verschillen (tabel 10), vinden we vijf verschillende paden. In vier van de vijf paden valt op dat er altijd een van de aspecten van veranderingsmanagement ontbreekt, waardoor er vandaag nog culturele verschillen tussen het OCMW en de gemeente zijn vast te stellen. Het eerste pad is hierop echter een uitzondering. Uit het eerste pad blijkt dat besturen met veel personeelsbetrokkenheid, een sterke inschakeling van consultants, een erg planmatig veranderingstraject en een hoog draagvlak toch een hoge mate aan culturele verschillen hebben. Dit strookt niet met onze hypothese, waar we eigenlijk het omgekeerde hiervan vooropstelden. Indien we dieper in de cases duiken, valt wel op dat in alle vier de cases de culturele verschillen door het uitgevoerde veranderingstraject sterker naar voren gekomen zijn. Zo zien we bijvoorbeeld in case 7 dat er een andere groepscultuur is in de sociale dienst dan in de andere diensten, en dat die groepscultuur door de participatie in het veranderingstraject ook sneller overgedragen wordt naar andere diensten. De volgende citaten van de schepen van sociale zaken van case 7 illustreert dit:

> *Het is de stuurgroep lokaal sociaal beleid vanaf 2019 die dat draagvlak ook mee gecreëerd heeft. Door de diensten regelmatig samen te zetten, is dat draagvlak er gekomen.*
>
> *Met Kerstmis is het op de sociale dienst een zottekot. Iedereen gaat zich te buiten om allerlei kerstmateriaal binnen te halen en heel de gang te versieren. We zien nu dat dat wel inspirerend gewerkt heeft aan de andere kant van het gebouw, want die beginnen nu ook met kerstlampjes te hangen en samen af te spreken.*

Wat de overige paden betreft, zien we dat kleine besturen gevoeliger zijn voor grote cultuurverschillen, en dat dit onder andere komt door een afwezigheid van een sterk veranderingsmanagement. We zien dat vooral een tekort aan personeelsbetrokkenheid, laag draagvlak en een weinig planmatig traject voor grote cultuurverschillen tussen het OCMW en de gemeente kan zorgen. Bij grote besturen zien we dat het betrekken van personeel niet volstaat om de cultuurverschillen te verminderen indien er weinig draagvlak is voor de integratie.

De paden tonen vooral aan dat er een sterk wisselend patroon is tussen de besturen wat betreft de reden waarom er vandaag nog veel culturele verschillen zijn. Niet alle culturele verschillen zijn immers nadelig voor het bestuur. Een dienst mag er zijn eigen cultuur op nahouden, zolang deze cultuur niet voor spanningen en een tekort aan samenwerking zorgt met de andere diensten. Dat een tekort aan een of meerdere aspecten van veranderingsmanagement zo vaak voorkomt is een teken dat een sterkere inzet op veranderingsmanagement nuttig is om cultuurverschillen weg te werken. De analyse wijst echter ook uit dat veranderingsmanagement niet volstaat om cultuurverschillen weg te werken, en dat sommige cultuurverschillen net inspirerend kunnen zijn voor andere diensten (e.g. groepscultuur).

Tabel 10: *Sufficient* condities voor hoge mate aan culturele verschillen

	Consistency	Raw coverage	Unique coverage	Cases in pad
Veel personeelsbetrokkenheid * Sterke inschakeling consultants * Erg planmatig traject * Hoog draagvlak	0.952654	0.32629	0.0830467	Cases 6, 7, 20, 26
Kleine besturen * Weinig personeelsbetrokkenheid * Sterke inschakeling consultants * Laag draagvlak	0.923256	0.195086	0.0167077	Case 8
Grote besturen * Veel personeelsbetrokkenheid * Laag draagvlak	0.919471	0.375921	0.116462	Cases 3, 4, 11, 12, 15, 19~, 29
Weinig personeelsbetrokkenheid * Weinig planmatig traject * Laag draagvlak	0.868938	0.325798	0.0167077	Cases 2~, 22, 23, 28
Kleine besturen * Weinig personeelsbetrokkenheid * Weinig inschakeling consultants * Weinig planmatig traject	0.850945	0.375921	0.0830467	Cases 1, 2~, 10, 14, 18~, 21, 22, 28
Solution consistency	**0.884283**			
Solution coverage	0.754791			

~Contradictorische case (i.e. wel aanwezig in pad, maar vertoont de outcome niet)

6.2.4 Efficiëntiewinsten

In het beschrijvende deel van de resultaten zagen we reeds dat het overgrote merendeel van de besturen vindt dat er efficiëntiewinsten geboekt zijn door de integratie. Het gaat dan specifiek over een efficiëntere inzet van het personeel en een efficiëntere taakuitvoering. Medewerkers kunnen immers flexibeler ingezet worden (e.g. in het algemeen onthaal) en de capaciteitsverruiming zorgt voor een toename van specialisering in de ondersteunende diensten. Ook in de sociale dienst komt daardoor meer tijd vrij voor complexere taken (e.g. subsidieaanvragen). Toch zijn er ook besturen die dergelijke efficiëntiewinsten niet kennen. In het beschrijvende luik zagen we al dat dit deels te maken heeft met niet-ingevulde functies in het organogram (i.e. medewerkers, diensthoofden, clusterverantwoordelijken), waardoor diensten niet goed bemand of aangestuurd worden (e.g. door ontbreken van een hoofdmaatschappelijk werker). Het lijkt er dus op dat een bepaalde mate van veranderingsmanagement een impact zal hebben op de efficiëntiewinsten na de integratie. We zagen bovendien dat efficiëntiewinsten er komen doordat de diensten meer op elkaar afgestemd zijn, en er daardoor mogelijks meer samenwerking en synergiën gecreëerd worden tussen medewerkers en tussen diensten. Een voldoende grote structurele en culturele integratie spelen dus mogelijks mee in het verklaren van deze efficiëntiewinsten. We stellen derhalve de volgende hypothese:

> H4: Gemeenten met een sterke structurele en culturele integratie, en die het integratietraject planmatig aanpakten, draagvlak bij het personeel creëerden en het personeel betrokken in het integratietraject ervaren een hogere mate aan efficiëntie in de interne werking in vergelijking met voor de integratie.

Indien we de resultaten van de QCA-analyse bekijken voor de efficiëntie van de personeelsinzet, dan zien we hierin drie verschillende paden opduiken (tabel 11). Het eerste pad laat zien dat een lage mate aan culturele verschillen tussen het OCMW en de gemeente, veel personeelsbetrokkenheid in het integratietraject en een erg planmatig traject leiden tot een hoge mate van efficiëntie in personeelsinzet. Case 16 is een voorbeeld van waar een erg planmatig traject gevolgd werd onder de titel "radicaal integraal" en waarbij veel personeel vanuit de gemeente en het OCMW betrokken werd (leidinggevenden en uitvoerende medewerkers zoals onthaalpersoneel). In combinatie met de lage mate van culturele verschillen, waardoor een integratie van het personeelsbestand gemakkelijker werd, zorgde dit voor efficiëntiewinsten in de personeelsinzet. Het volgende citaat van de algemeen directeur illustreert dit:

> *Je ziet meer over de diensten heen waar mogelijkheden zijn en probeert diensten samen op projecten te zetten. Diensten vrije tijd meer samenwerken met welzijn, waardoor je kwaliteiten van medewerkers samen te zetten om dingen te organiseren. Werken meer projectmatig samen.*

Zoals het twee pad laat zien, compenseren andere besturen het tekort aan een planmatig integratietraject door veel draagvlak te creëren doorheen het integratietraject, en op die manier ook te komen tot efficiëntiewinsten in de personeelsinzet. In deze cases zie je dat het creëren van draagvlak belangrijker bevonden werd dan het volgen van een planmatig traject. Dat betekende dat er soms pragmatisch gekeken werd naar de inkanteling van diensten (e.g. meerdere fysieke locaties), maar wel dat de personeelsinzet gecoördineerd kon worden vanuit de diensten/cluster en de medewerkers deze coördinatie ook aanvaardden. De volgende citaten van respectievelijk de algemeen directeur en de schepen van sociale zaken van case 14 tonen dit aan:

> *Als wij met de integratie begonnen, hebben wij iedere keer vergaderingen gehouden, hebben wij samengezeten met de mensen van hoe kunnen we dat hier aanpakken en hoe kunnen we dat doen. Als je merkte dat er dan ergens weerstand was dan was dat soms even wat gas terug nemen en het wat meer laten groeien. Op die manier is dat een heel mooi verhaal geworden.*
>
> *Bijvoorbeeld het onthaal. We zitten in verschillende gebouwen, we hebben een stadshuis, we hebben een administratief centrum en het sociaal huis. Maar de onthaal medewerkers worden aangestuurd door de dient communicatie. Vroeger werden ze per gebouw aangestuurd door iemand ergens in dat gebouw.*

Voor andere besturen is de combinatie van een planmatig traject en een sterke integratie van de sociale dienst in de gemeente echter de beste manier om efficiëntiewinsten te bereiken in de personeelsinzet (derde pad). Door de OCMW- en gemeentelijke diensten samen te zetten en een planmatige uitrol van de integratie te voorzien, werd het voor deze besturen mogelijk om de personeelsinzet te herzien. Zo werden bijvoorbeeld in case 13 het OCMW-personeel volledig geïntegreerd in de kantoren van het gemeentelijke administratief

centrum. Op die manier werd de capaciteit van de diensten vergroot en kon het personeel zich meer specialiseren.

Tabel 11: *Sufficient* condities voor en hoge mate van efficiëntie in de personeelsinzet

	Consistency	Raw coverage	Unique coverage	Cases in pad
Lage mate aan culturele verschillen * Veel personeelsbetrokkenheid * Erg planmatig traject	1	0.423184	0.166944	Case 16
Weinig planmatige traject * Veel draagvlak	0.919277	0.423184	0.166944	Cases 1~, 10, 14, 18, 21
Sterke integratie sociale dienst * Erg planmatig traject	0.885935	0.572934	0.243483	Cases 4, 5, 7, 9, 11~, 13, 17, 19, 24, 27
Solution consistency	**0.880024**			
Solution coverage	0.813644			

Kijken we naar de analyse voor de mate van efficiëntie in de taakuitvoering, dan vinden we vier verschillende paden (tabel 12). Het eerste pad toont aan dat gemeenten met een sterke integratie van de sociale dienst in de gemeente en een lage mate aan culturele verschillen een hoge mate van efficiëntie in de taakuitvoering hebben. Uit dit resultaat (tevens het pad met de hoogste consistency) is op te maken dat gemeenten met een verregaande structurele en culturele integratie het best in staat zijn om efficiëntiewinsten in de taakuitvoering te genereren. Door de hoge mate aan structurele en culturele integratie hebben deze gemeenten weinig problemen met afstemming tussen de geïntegreerde diensten, waardoor synergiën tussen medewerkers van verschillende diensten kunnen ontstaan. In case 19, bijvoorbeeld, heeft de integratie van de sociale diensten in het administratief centrum van de stad (reeds 10 jaar geleden) ervoor gezorgd dat er steeds meer dienstoverschrijdende projecten zijn ontstaan. Ook in case 24 zien we dat er veel meer initiatieven op elkaar afgestemd worden door de grote structurele en culturele integratie. Een medewerker van de sociale dienst van case 24 maakt dit duidelijk in het volgende citaat:

> *Vroeger ontstonden er echt zo veel meer initiatieven naast mekaar. Bijvoorbeeld bij 'wonen' bestond ook veel naast mekaar. Want er was grote nood, en de dienst wonen bij het stad was ook sociaal betrokken, en zij begonnen dan ook van alles op te richten. Ook op terrein van dak- en thuisloosheid, dat helemaal onze winkel was. En daar hebben we die sociale synergie bereikt nadat de grote boîte geïntegreerd is geweest en we nog een keer apart die processen doorlopen en gescreend hebben en betere afspraken gemaakt hebben.*

Bij de andere drie paden vallen een aantal zaken op inzake veranderingsmanagement. Ten eerste zijn gemeenten in staat om efficiëntiewinsten te bereiken zonder een erg planmatig integratietraject te hebben gevolgd. Dit kan door een hoge mate aan culturele integratie (pad 2) of een hoge mate aan structurele integratie (pad 3). In het geval van een sterke structurele integratie en een weinig planmatig integratietraject is het wel

noodzakelijk dat de gemeente haar personeel intensief betrokken heeft bij de integratie. In deze gemeenten gaat het dan vooral over het betrekken van personeel bij bijvoorbeeld procesoefeningen, waarbij processen van het OCMW en de gemeente afgestemd worden op elkaar. Hier zitten vaak geen grote strategische oefeningen of plannen achter, maar deze pragmatische aanpak zorgde wel degelijk voor efficiëntiewinsten omdat ze een directe impact op het terrein hadden. Ten tweede zien we dat een sterke structurele integratie ook vaak samengaat met het betrekken van personeel (pad 3) of het creëren van draagvlak (pad 4). We zien dit niet wanneer er een sterke culturele integratie is. Dit toont aan dat het gemakkelijker is om efficiëntiewinsten te genereren wanneer de culturen goed op elkaar afgestemd zijn dan wanneer de structuren goed op elkaar afgestemd zijn. Het is dus niet omdat gemeenten de medewerkers fysiek dicht bijeen brengen via een structurele integratie, dat er zomaar efficiëntiewinsten geboekt worden. Personeelsbetrokkenheid en/of het genereren van draagvlak blijft in dat geval noodzakelijk.

Tabel 12: *Sufficient* condities voor en hoge mate van efficiëntie in taakuitvoering

	Consistency	Raw coverage	Unique coverage	Cases in pad
Sterke integratie sociale dienst * Lage mate aan culturele verschillen	0.950301	0.337614	0.0363831	Cases 13, 19, 24, 27
Lage mate aan culturele verschillen * Weinig planmatig traject	0.933602	0.248261	0.0716961	Cases 7, 18
Sterke integratie sociale dienst * Veel personeelsbetrokkenheid * Weinig planmatig traject	0.926724	0.23007	0.0181916	Cases 3, 29
Sterke integratie sociale dienst * Veel draagvlak	0.923434	0.425896	0.0904227	Cases 5, 6, 7, 10
Solution consistency	**0.909339**			
Solution coverage	0.713751			

Wat opvalt over de verschillende analyses heen is dat de mate van structurele integratie in deze analyses veel belangrijker is dan in de analyses over de kwaliteit van het sociaal beleid en van de sociale dienstverlening. Als het gaat om het genereren van efficiëntiewinsten, lijkt het dus wel aangewezen om de diensten zoveel mogelijk te integreren. Dit is ook logisch, aangezien er enkel op die manier vlot schaalvoordelen gegenereerd kunnen worden en extra capaciteit en specialisatie voorzien kan worden in de verschillende diensten. Dit contrasteert echter met wat we zagen rond hoe een hoge kwaliteit van het sociaal beleid en de dienstverlening gegarandeerd kan worden, waar vaak een afwezigheid van een sterke structurele integratie uit de analyses naar boven kwam. Er lijkt dus een spanningsveld te bestaan tussen het genereren van efficiëntiewinsten en het bereiken van

kwaliteitsvol beleid en dienstverlening. Een voorzichtige evenwichtsoefening tussen interne efficiëntie en kwaliteitsvol sociaal beleid/dienstverlening is dus aangewezen, ook vijf jaar na de integratie gemeente-OCMW.

7 CONCLUSIE EN AANBEVELINGEN

Op basis van de beschrijvende en verklarende resultaten kunnen we een aantal zaken concluderen. Wat betreft de wijzigingen in de politieke en ambtelijke impact op het sociaal beleid, zien we over de onderzochte besturen heen een verminderde aandacht voor het sociaal beleid in de RMW ten opzichte van de OCMW-raad voor de integratie. Dit komt enerzijds omdat sociale beleidsthema's verschoven zijn richting de gemeenteraad, maar ook omdat er minder tijd voorzien wordt voor het sociaal beleid. Bovendien worden veel beslissingen over het sociaal beleid voortaan gedelegeerd naar het vast bureau. Echter, ook in het vast bureau zien we een lichte verschuiving van de prioriteiten. Aangezien de leden van het vast bureau zich voor de integratie volledig op het sociaal beleid konden richten, en de vergaderingen ervan nu gedeeld worden met deze van het CBS, wordt het sociaal beleid nog sterker door de schepen van sociale zaken getrokken. Kijken we naar de rol van het BCSD in het sociaal beleid, dan blijft deze rol in de meeste besturen erg beperkt. Erg weinig besturen zetten het BCSD in om advies in te winnen over het sociaal beleid, en er is weinig tot geen contact tussen leden van de RMW en het BCSD (tenzij ze in beide zetelen). In het MAT, daarentegen, zien we over het algemeen een sterkere aanwezigheid van het sociaal beleid, wat toelaat om over verschillende beleidsvelden heen suggesties over het sociaal beleid te formuleren aan de beleidsmakers.

We zien dat de mate waarin de politieke en ambtelijke actoren betrokken zijn in het sociaal beleid ook vaak bepalend is voor de gepercipieerde kwaliteit van dat sociaal beleid. Zo zien we dat de mate van sociale beleidsfocus en –impact van het CBS/vast bureau, het MAT en het BCSD bepalend zijn voor de kwaliteit en integratie van het sociaal beleid. Deze resultaten geven aan dat de RMW geen grote rol meer speelt binnen het sociaal beleid, en de gepercipieerde kwaliteit vooral afhangt van de manier waarop het vast bureau, het MAT en de BCSD bezig zijn met sociale beleidsthema's. De centrale rol van het BCSD in het verbeteren van de gepercipieerde kwaliteit van het sociaal beleid is hierin opmerkelijk, aangezien het BCSD bij veel gemeenten een gesloten functie heeft (i.e. beslissingen omtrent sociale dossiers). Een BCSD dat betrokken wordt bij de beleidsformulering blijkt een belangrijke factor te zijn voor een kwaliteitsvol sociaal beleid. We denken dat de rol van het BCSD optimaler kan ingevuld worden in de meeste gemeenten en eventueel zelfs kan uitgebreid worden. We formuleren het volgende beleidsadvies:

Aanbeveling 1: Betrek het BCSD bij de verschillende fasen van de sociale beleidscyclus.

Een beleidscyclus bestaat ruwweg uit een fase van agendasetting, beleidsformulering, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie. Waar het BCSD in de meeste gemeenten nu vooral een uitvoerende functie heeft (nl. behandeling van individuele sociale dossiers), biedt haar decretale opdracht ruimte om ook een rol te spelen in de overige fasen van de beleidscyclus. Het decreet lokaal bestuur stipuleert immers dat het BCSD op eigen

initiatief of op verzoek van het college, vast bureau of raad niet-bindend advies kan geven over het gemeente- en OCMW-beleid. Dit advies kan betrekking hebben op nieuwe sociale thema's die op de beleidsagenda zouden moeten geplaats worden (agendasetting), de formulering van nieuwe sociale beleidsinitiatieven (beleidsformulering), en de evaluatie van het gevoerde beleid (beleidsevaluatie). Het BCSD heeft een ideale positie om hieromtrent advies te verlenen aan het college/vast bureau en de raad, aangezien ze dicht bij de dagelijkse realiteit van burger staat en dus ook rechtstreeks in aanraking komen met de uitwerking van het sociaal beleid. Het BCSD betrekken bij het sociaal beleid kan gebeuren via formele adviesinstrumenten (e.g. verplicht advies BCSD bij opstellen beleidsnota's of aanpassingen aan meerjarenplannen, budgetwijzigingen, etc.) maar kan ook via de rol van de voorzitter van het BCSD, door de voorzitter verantwoordelijk te maken voor het capteren en overbrengen van aanbevelingen over het bredere sociaal beleid vanuit het BCSD naar het college/vast bureau en de raad.

Wat betreft de interne werking, zien we dat de gemeenten het best scoren op de mate waarin de ondersteunende diensten zijn geïntegreerd in hetzelfde bestuur. De sociale dienst (en onthaal), echter, is vaak nog niet (volledig) fysiek geïntegreerd in de gemeente, en de samenwerking tussen de OCMW- en gemeentelijke diensten blijft op vandaag vrij beperkt. We zien iets soortgelijk bij de mate van integratie van de organisatieculturen van de gemeenten en OCMW's, waar een grote meerderheid van de besturen nog steeds cultuurverschillen merkt. Het gaat dan vaak over verschillen in hoe medewerkers de dienstverlening en aansturing zien.

We zien dat de mate waarin de interne werking gewijzigd is, vaak bepalend is voor de gepercipieerde kwaliteit en integratie van het sociaal beleid en dienstverlening. Zo valt op dat het net de gemeenten zijn met weinig culturele verschillen, een sterke samenwerking tussen de sociale dienst en de andere gemeentelijke diensten, en een hoge mate aan geïntegreerde sociale dienstverlening die ook een kwaliteitsvol en geïntegreerd sociaal beleid ervaren in vergelijking met voor de integratie. Opmerkelijk is echter dat de mate van integratie van de sociale dienst in de gemeente een verschillend effect heeft op de gepercipieerde kwaliteit en integratie van het sociaal beleid. Daar waar de sociale dienst best verregaand geïntegreerd wordt voor een hoge mate aan geïntegreerde sociale beleidsplanning, is dit niet het geval voor de gepercipieerde kwaliteit van het sociale beleid. We zien overigens een gelijkaardig beeld bij de gepercipieerde kwaliteit van de sociale dienstverlening. Gemeenten met een sterke samenwerking tussen de sociale dienst en de gemeentelijke diensten, maar met een zwakke integratie van de sociale dienst in de gemeente zijn beter in staat om laagdrempelige en geïntegreerde sociale dienstverlening te voorzien. Een sterke integratie van de sociale dienst helpt sommige kleine besturen met een lage mate aan cultuurverschillen wel beter om een laagdrempelige sociale dienstverlening te garanderen, maar een sterke samenwerking tussen de sociale en gemeentelijke diensten werkt volgens onze resultaten even goed.

Dit stelt belangrijke vragen over de wens van vele besturen om de sociale dienst volledig fysiek te integreren in de gemeente. Het lijkt er immers op dat gemeenten best zoveel mogelijk de samenwerking tussen de sociale dient en de gemeentelijke diensten helpen stimuleren in plaats van de sociale dienst zonder meer onder te brengen bij de gemeentelijke dienstverlening. Deze resultaten kunnen erop wijzen dat een fysieke integratie van de sociale dienst nog niet betekent dat de dienst ook effectief samenwerkt met de gemeentelijke diensten. Binnen de eengemaakte dienst kunnen in de praktijk alsnog twee verschillende diensten huizen, elk met hun eigen werkcultuur, routines en processen. De sociale dienst louter structureel integreren in de gemeente zonder bijkomende maatregelen te nemen om de werkculturen op elkaar af te stemmen en de samenwerking te bevorderen, leidt niet tot een geïntegreerde aanpak van het sociaal beleid en de sociale dienstverlening, maar mogelijks wel tot hervormingsstress en een verlies van autonomie van de geïntegreerde diensten. We formuleren de volgende beleidsaanbeveling:

Aanbeveling 2: Investeer in processen en instrumenten om de samenwerking en afstemming tussen de sociale dienst en de gemeentelijke diensten te bevorderen.

Hoewel het structureel integreren van de sociale dienst in de gemeente de medewerkers fysiek dichter bij elkaar brengt, en dit kan leiden tot opportuniteiten voor intensere samenwerking, geven onze resultaten aan dat die samenwerking er vaak niet automatisch komt. Het lijkt ons daarom beter om te investeren in concrete processen en instrumenten die deze samenwerking bevorderen dan om drastisch in te grijpen in de structuur van de diensten en organisatie. Samenwerking en afstemming moeten in de eerste plaats nuttig zijn voor de diensten, en vertrekken dus best van concrete doelstellingen van de diensten. Dienstoverschrijdende projecten waaruit geïntegreerd beleid of dienstverlening (e.g. UiTPAS, sociale kruidenier) voortkomt, is een ideale manier om diensten dichter bij elkaar te brengen. Andere instrumenten zoals geïntegreerde doelstellingen in beleidsnota's en meerjarenplannen, gedeelde en doelgebaseerde budgetten rond transversale beleidsthema's, politiek-ambtelijke overlegstructuren met de bevoegde schepenen en vertegenwoordigers vanuit de verschillende diensten over het geïntegreerde sociaal beleid, beleidscoördinatiecellen met medewerkers vanuit de verschillende diensten die voorstellen doen rond geïntegreerd sociaal beleid en dienstverlening, etc. kunnen zorgen voor bijkomende samenwerking en afstemming tussen de sociale dienst en de andere gemeentelijke diensten.

Efficiëntiewinsten zijn er dan weer wel bij een verregaande structurele integratie. Zo geeft het merendeel van de besturen aan dat er een efficiëntere personeelsinzet en taakuitvoering is door de integratie OCMW-gemeente, en uit onze analyses blijkt dat deze efficiëntiewinsten er vooral komen bij een verregaande integratie van de sociale dienst in de gemeente. Het fysiek integreren van diensten maakt het immers gemakkelijker om de taakuitvoering en de inzet van het personeel aan te passen aan de noden van een dienst (e.g. zelfde

onthaalpersoneel voor gemeente en OCMW, taakspecialisatie sociaal werkers door bijkomende capaciteit administratief/ondersteunende medewerkers gemeente). Een fysieke integratie maakt het ook gemakkelijker om een dienst aan te sturen, waardoor er meer kansen gegrepen kunnen worden om de dienst efficiënter te maken. Toch blijft een fysieke integratie louter en alleen vanuit efficiëntieoogpunt risicovol, aangezien het drastisch ingrijpt op de werking van de diensten, en het de kwaliteit van het beleid en de dienstverlening niet altijd ten goede komt. Een evenwicht tussen het bereiken van efficiëntiewinsten via een structurele integratie van de sociale dienst in de gemeente en het verbeteren van de kwaliteit en het sociaal beleid en de dienstverlening door te investeren in een optimale samenwerking zonder de diensten te herstructureren lijkt daarom aangewezen. We formuleren de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 3: Analyseer de kosten-baten van een structurele integratie van de sociale dienst in de gemeente

De structurele integratie van de sociale dienst in de gemeente wordt volgens ons te gemakkelijk naar voren geschoven als een best practice. Onze resultaten geven aan dat een dergelijke structurele integratie efficiëntiewinsten kan genereren, maar niet altijd gunstig is voor een toegankelijke en nabije sociale dienstverlening (e.g. uitkanteling sociale dienstverlening naar decentrale wijkdiensten om toegankelijkheid te verhogen). Bovendien zorgt een fysieke integratie vaak voor hervormingsstress bij het personeel, wat een impact kan hebben op de kwaliteit van de beleidsondersteuning en dienstverlening. Onze aanbeveling is dus om de voordelen van een fysieke integratie niet als vanzelfsprekend te zien, maar op basis van een gedegen kosten-batenanalyse na te gaan in welke mate een dergelijke integratie noodzakelijk is om te komen tot een efficiëntere organisatie en een kwaliteitsvollere dienstverlening. We adviseren tevens om bij iedere structurele integratie voldoende te investeren in de processen en instrumenten om de samenwerking en afstemming tussen de diensten te verzekeren.

Een belangrijke kanttekening bij ieder integratietraject is de mate waarin een sterk veranderingsmanagement werd uitgevoerd. We zien grote verschillen in hoe de besturen de integratie gemeente-OCMW hebben aangepakt. De afwezigheid van een degelijk veranderingsmanagement speelt bij sommige besturen vandaag nog steeds in de mate waarin structuren en culturen op elkaar afgestemd zijn en efficiëntiewinsten geboekt zijn. Hoewel er veel nuance is over welke aspecten van veranderingsmanagement nodig zijn om tot een goede integratie te komen, zien we dat het creëren van draagvlak bij het personeel en het betrekken van personeel bij het integratietraject vaak bepalend zijn voor een hoge structurele en culturele integratie en voldoende efficiëntiewinsten. We zien echter dat het integratietraject zich in de meeste gemeenten organisch ontsponnen heeft, waardoor een strategische aanpak van de verandering vaak ontbrak. Gemeenten organiseerden ontmoetingsmomenten en workshops waar OCMW-medewerkers het gemeentepersoneel konden ontmoeten, maar een actieve zoektocht naar hoe de aanpassing die van het personeel werd gevraagd, het best bereikt kon

worden (e.g. door personeel te betrekken in besluitvorming rond de integratie), bleef vaak uit. Er waren bovendien weinig initiatieven die de opportuniteiten en voordelen van de integratie op een uitvoerend niveau belichtten (e.g. meer capaciteit ondersteunende dienst, mogelijkheden tot geïntegreerd beleid/dienstverlening), waardoor het OCMW-personeel vaak enkel de negatieve kant van de integratie zag (e.g. verandering werkplekken, afname autonomie, afname rol OCMW-raad). Veel van de veranderingstrajecten zijn daardoor in de feiten nog niet afgerond. We formuleren daarom de volgende beleidsaanbeveling:

Aanbeveling 4: Blijf investeren in actieve nazorg voor medewerkers.

Zoals bleek uit de resultaten van de analyses, is een culturele integratie essentieel om de werking van het OCMW optimaal af te stemmen op deze van de gemeente. Veranderingsmanagement tijdens het integratietraject kan deze afstemming bevorderen, maar het integreren van organisatieculturen duurt langer dan de organisatorische afstemming (e.g. afstemming structuren, processen, procedures). Daardoor wordt het veranderings-management vaak te snel beëindigd, en wordt te snel aangenomen dat de medewerkers volledig geïntegreerd zijn. Een langere periode (5-7 jaar) van actieve nazorg die volgt op de organisatorische uitrol van het veranderingstraject moet de culturele integratie verder stimuleren en de medewerkers eigenaar laten maken van de integratie. Deze actieve nazorg is met name belangrijk in geval er nog structurele veranderingen uitgevoerd worden (e.g. integratie sociale dienst in gebouwen gemeente). Actieve nazorg betekent dat de leidinggevende van de geïntegreerde dienst de motivatie van de medewerkers om te werken in de dienst doelbewust stimuleert. Dit kan op drie manieren:

- **Bekwaamheid:** Aantonen dat de medewerkers door de integratie nieuwe vaardigheden en capaciteiten verworven hebben die hen in staat stellen om betere beleidsondersteuning en dienstverlening te leveren, bv. door hen te helpen in het formuleren en bereiken van nieuwe, geïntegreerde doelstellingen van de dienst of organisatie (e.g. werken aan een gezamenlijk armoedebeleidsplan).

- **Autonomie & impact:** Medewerkers de vrijheid geven om op eigen initiatief met nieuwe voorstellen te komen die een reële impact hebben op de werking van de dienst of het beleid, en hen gedeelde eigenaars van de integratie te maken, zonder hen aan hun lot over te laten (e.g. aanmoedigen van nieuwe voorstellen van medewerkers voor gedefinieerde problemen en meenemen van die voorstellen naar MAT/college, zelfsturende projectteams voor het opzetten van nieuwe dienstverlening met ondersteuning van leidinggevende).

- **Verbondenheid:** Medewerkers stimuleren om te connecteren met elkaar in de geïntegreerde dienst, door bv. te werken in interdisciplinaire teams voor specifieke projecten, hen aan te moedigen hulp te vragen aan (nieuwe) collega's bij problemen (en niet steeds aan leidinggevende), nieuwe ideeën voor beleid en

dienstverlening gezamenlijk uit te werken, en informele contactmomenten te voorzien (e.g. samen lunchen, iets gaan drinken op einde van werkweek, etc.).

De integratie heeft bovendien aanleiding gegeven tot de publiekrechtelijke verzelfstandiging van OCMW-diensten. Er werd vooralsnog geen invloed gevonden van de integratie op privaatrechtelijke verzelfstandiging. OCMW-verenigingen werden voornamelijk opgericht om na de integratie de controle te behouden op de OCMW-diensten. Daarnaast zien we dat de OCMW-verenigingen over een grote mate aan beleidsautonomie en beheersautonomie beschikken. Dit uit zich onder meer in het feit dat de primaat van de politiek niet of slechts in zeer beperkte mate speelt. De integratie heeft bovendien gezorgd voor een meer geïntegreerde aanpak, waardoor OCMW-diensten die in onbruik zijn geraakt vaker worden afgestoten. Hieruit blijkt dat de integratie heeft geleid tot meer efficiëntiewinsten. De integratie heeft volgens onze data vooralsnog geen invloed gehad op het aantal intergemeentelijke samenwerkingen inzake OCMW-diensten.

Aanbeveling 5: Monitor het aantal (OCMW-) verzelfstandigingen

Om een concreet beeld te kunnen scheppen over de (verdere) invloed van de integratie op de oprichting van OCMW-verenigingen is het aan te bevelen om het aantal verzelfstandigingen te monitoren. Momenteel zijn er enkel cijfers beschikbaar inzake de verdeling van het aantal bedden in woonzorgcentra (publiek, profit en non-profit). Via VADOZ konden cijfers verkregen worden over het aantal welzijnsverenigingen. Cijfers voor de andere verzelfstandigingsvormen ontbreken echter.

8 REFERENTIELIJST

Bouckaert, G., Maes, R., Verhoest, K. en Verschuere, B. (2002). Naar een optimale verhouding tussen gemeente en OCMW. Studie in opdracht van de HRBB. Brussel: MVG. pp. 179

Bouverne-De Bie, M. (2020). Sociale dienstverlening na de integratie van de OCMW''s in de gemeente : een historisch en actueel perspectief. In Grymonprez & Peter Cousaert (eds.) 'Bouwen aan een breed sociaal beleid : maatschappelijk werk, sluitstuk van een breed sociaal beleid', Politeia, volume 5, 11-34.

Cousaert, P. & Briels, G. (2020). Het vernieuwde Bijzondere Comité van de Sociale Dienst: oude wijn in nieuwe zakken? PANOPTICON 41 (2), 221-225.

De Ceuninck, K. & Reynaert, H. (2017). De lange weg van de sociale dienstverlening in Vlaanderen. Gemeenschappelijke secretaris voor gemeente en OCMW, 105-116.

Goeminne, Stijn, Bram Verschuere, Filip De Rynck en Geoffrey Vanderstraeten. 2013. Samenwerking tussen de Vlaamse centrumsteden en hun OCMW's op het vlak van financieel management. Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement, 2013(2), 20-28.

Hermans, K. (2019). Lokaal sociaal beleid: hoge verwachtingen, realistische verwachtingen? In Somers (red.) "Fundamenten. Sociale zekerheid in onzekere tijden." Minerva, progressies denktank, 302-322.

Hermans, K. & Grymonprez, H. (2015). Doodsteek of Nieuw Leven voor Maatschappelijk Werk? Integratie van het OCMW in de gemeente. OCMW Visies, issue 3, 57-61.

Homans, L. (2015). Conceptnota aan de Vlaamse Regering: integratie van de openbare centra voor maatschappelijk welzijn in de gemeentebesturen: inhoudelijke en procesgerelateerde krijtlijnen. Vlaams Parlement: https://docs.vlaamsparlement.be/pfile?id=1073507.

Janssens, L. (2016). Meer durven met dienstverlening! Status quaestionis in de dienstverlening van lokale besturen. Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement, 2016(4), 37-50.

Janssens, L. & Van Dooren, W. (2016). Gemeente en ocmw: organiek integreren voor een beter sociaal beleid. In H. Reynaert (Ed.), Naar springlevende lokale besturen? (pp.65-85). Brugge: Vanden Broele.

Kleizen, Bjorn. 2020. Legacies of the past how structural reform histories can impact public organizations. Universiteit Antwerpen, België.

Schneider, C.Q. & Wagemann, C. (2012) Set-theoretic methods for the social sciences: a guide to qualitative comparative analysis. New York: Cambridge University Press.

Studiedienst Vlaamse Regering (2017). VRIND 2017 – Vlaamse Regionale Indicatoren. Vlaamse overheid: https://publicaties.vlaanderen.be/view-file/25768.

Van der Voet, Joris and Brenda Vermeeren (2017). Change Management in Hard Times: Can Change Management Mitigate the Negative Relationship Between Cutbacks and the Organizational

Commitment and Work Engagement of Public Sector Employees? American Review of Public Administration, Vol. 47(2) 230–252.

Van Dooren, W., Verhoest, K., Janvier, R. , De Wilde, I. , Op de Beeck, L., Janssens, L. (2012). Beheersmatige samenwerking tussen gemeente en OCMW : studie in opdracht van de Vlaamse Overheid, Agentschap Binnenlands Bestuur, 110 p.

Van Hoecke, L. (2021). Impact van de integratie van de OCMW's in de gemeentebesturen op het lokaal sociaal beleid Gevalsstudie naar de bepalende factoren in landelijke gemeenten. Masterproef voorgedragen tot het bekomen van de graad van: Master of Science in de Bestuurskunde en het Publiek Management, UGent.

Verhoest, K. (2012). Besturen in tijden van crisis en globalisering: uitdagingen voor publieke taakuitvoering op afstand. Vlaams Tijdschrift voor Overheidsmanagement, (1), 27-37

Verschuere, B. & De Rynck, F. (2017). Maakt lokaal beleid (het) verschil? In Raeymaeckers, Noël, Boost, Vermeiren, Coene & Van Dam (red.) "Tijd voor Sociaal Beleid – Armoedebestrijding op lokaal niveau. Armoede en Sociale Uitsluiting, Jaarboek 2017." Acco, Nederland.

Voets, J., De Rynck, F., Verschuere, B., Vos, D., Veny L., Vandendriessche, F., Warnez, B., Carlens, I. (2018). Bestuurskundig onderzoek naar de tendens tot verdere verzelfstandiging en samenwerking bij de uitvoering van de zorgtaken van de OCMW's en de mogelijkheid om vanuit de organieke regelgeving daarin te faciliteren met behoud van de regierol van het OCMW/de gemeente. Agentschap Binnenlands Bestuur.

9 BIJLAGE 1: LITERATUURSTUDIE NAAR DE EFFECTEN VAN DE INTEGRATIE OCMW-GEMEENTE

	Type effect	Resultaten

Politiek-ambtelijke verhoudingen	Werking gemeenteraad en CBS: Gemeenteraadsleden worden tegelijk ook OCMW-raadsleden en OCMW-voorzitter wordt opgenomen in CBS → gemeenteraadsleden moeten beslissen over sociaal beleid.	• Divergenties tussen gemeenten in mate waarin werking gemeenteraad en CBS veranderd is na integratie (Van Hoecke 2021):
		  ○ In sommige gemeenten weinig verandering aan oorspronkelijk werking;
		  ○ In andere gemeenten zorgt integratie voor een breder gedragen sociaal beleid.
		• Soms politieke verschillen tussen OCMW en gemeente (Janssens en Verschuere 2013):
		  ○ Meerderheid-oppositie verschillen zijn belangrijker in gemeente dan in OCMW
		  ○ Grotere drempel om te rapporteren aan raad in gemeenten dan in OCMW.

	Werking raad voor maatschappelijk welzijn en vast bureau: Gemeenteraadsleden zijn van rechtswege leden van de OCMW-raad. Idem voor vast bureau (eventueel aangevuld met voorzitter BCSD).	• Divergenties tussen gemeenten in de mate waarin de beleidspunten van de OCMW-raad en het vast bureau op de agenda van de gemeenteraad en CBS terechtkomen (Van Hoecke 2021), bv.:
		  ○ minder tijd voorzien voor de bespreking van het sociaal beleid;
		  ○ brainstormen over sociaal beleid met alle leden van het CBS;
		  ○ meer aandacht voor sociaal beleid door andere schepenen;
		  ○ minder contact tussen sociaal werkers en de leden van de OCMW-raad/vast bureau;
		  ○ meer gewicht geven aan punten gemeenteraad/CBS;
		  ○ minder informele communicatie met het bestuur;
		  ○ budgetten voor nieuwe sociale projecten kunnen minder snel vrijgemaakt worden.
		• Minder persoonlijke en meer administratieve afhandeling van sociale dossiers zou bv. ook in Nederland meer voorkomen na dergelijk hervormingen (Hermans en Grymonprez 2015).

	Werking BCSD: Gemeenten zijn verplicht om een BCSD op te richten waarin	• Moeilijke doorstroom van beleidssignalen vanuit het BCSD naar de OCMW-raad (Van Hoecke 2021):

	individuele dossiers besproken worden. Leden hoeven niet noodzakelijkerwijs uit OCMW-raad te komen (bv. experten).	○ BCSD-leden zijn vaak niet dezelfde als OCMW-raadsleden; ○ BCSD heeft enkel een adviesrol, die vaak minimaal wordt ingevuld; ○ Behandeling steunvragen losgemaakt van sociaal beleid, met een sterke politisering van het sociaal beleid als gevolg; ○ Impact van BCSD op sociaal beleid hangt vaak af van positie en rol van de BCSD-voorzitter. • Moeilijke communicatie tussen BCSD en sociaal werkers (Cousaert en Briels 2020): ○ Beperkt dialoog tussen BCSD en sociaal werkers: ○ Sociaal werk als black box voor politici
	Rol burgemeester	• Versterking van positie burgemeester (Van Hoecke 2021): ○ Lid van CBS/vast bureau, gemeenteraad/OCMW-raad, MAT, vertegenwoordiger IGS sociaal domein, etc. ○ Mogelijke afbrokkeling machtspositie voorzitter BCSD
	Profiel AD en FD	• Affiniteit van de AD en FD met sociaal beleid (bv. door hun achtergrond in het OCMW) lijkt een positieve impact te hebben op de integratie van sociaal beleid in de gemeente (Van Hoecke 2021). • Zoektocht naar gemeenschappelijke AD blijkt moeilijker geweest te zijn dan zoektocht naar gemeenschappelijke FD in meeste gemeenten (De Ceuninck & Reynaert 2017)
	Samenstelling, positie en werking MAT	• Samenstelling, positie en werking MAT hangt vaak af van invulling die gemeenten er traditioneel aan gegeven hebben (heel ruim MAT tegenover strak georganiseerd MAT) • Maar integratie geeft bij sommige gemeenten wel impuls gegeven aan hervorming MAT en betere integratie van het sociale beleidsdomein in MAT (Van Hoecke 2021); • Ook voor de integratie, soms al gemeenschappelijke vergaderingen van het MAT (De Ceuninck en Reynaert 2017) • Positie MAT in OCMW soms sterker dan in gemeente (door schepenmodel) (Geldof 2014), wat impact kan hebben op perceptie op huidige werking MAT door OCMW-medewerkers.
	Aansturing administratie vanuit politiek en MAT	• Adviezen van sociaal werkers worden meestal gevolgd door BCSD, maar gevoel leeft bij sociaal werkers dat hun handelingsruimte door de integratie beperkter is geworden (Cousaert en Briels 2020) • Mogelijke spanningen tussen gemeentelijk schepenmodel en OCMW MAT-model (Janssen en Verschuere 2013; Van Hoecke 2021)

	Integratie beleidsplannen	• Weinig empirische resultaten hiervoor: moeten geïntegreerd zijn, maar vraag blijft hoever die integratie gaat in de praktijk.

Interne werking en organisatie	Interne structuren binnen gemeentelijke administratie en betrokken diensten	• Verschillen in aanpak (Van Hoecke 2021):
		  ○ Behouden van aparte gebouwen (bv. in functie van eigenheid dienstverlening) vs. verhuis van OCMW diensten naar AC (bv. in functie van samenwerking en integratie);
		  ○ Pro forma vs. feitelijke integratie van organogrammen (bv. werken OCMW diensten apart van gemeentelijke diensten, of zijn ze geïntegreerd)
		  ○ Creatie van nieuwe diensten, met nieuwe afdelingshoofden vs. overname diensten/ afdelingshoofden.
		  ○ Verschuiving van ondersteunende diensten (bv. facility, HR, ICT) naar gemeente, of aparte ondersteunende diensten

	Cultuur en identificatie binnen gemeentelijke administratie en betrokken diensten	• Over het algemeen positieve effecten op (informele) interactie tussen gemeentelijke en OCMW-medewerkers door verkorting communicatielijnen (Van Hoecke 2021).
		• Verschillen in culturen:
		  ○ Hulpverlenersmentaliteit vs. dienstverlenersmentaliteit (Van Hoecke 2021);
		  ○ Cliëntgerichte, coachende cultuur vs. hiërarchische specialistencultuur (Janssens en Van Dooren 2013);
		  ○ Doelgroepenspecialisatie vs. taakspecialisatie (Geldof 2014)
		• Deze culturen botsen soms omdat ze vaak lijnrecht tegenover elkaar staan (Van Hoecke 2021), en sijpelen tevens door tot in de ondersteunende diensten, bv. de personeelsdienst (taakspecialisatie vs. doelgroepenspecialisatie, Geldof 20114).
		• De aanwezigheid van een samenwerkingscultuur (bv. voor ICT) verschilt naargelang de historiek van samenwerking (Sellenslagh et al. 2013)
		• Externe communicatie: communiceert men als één gemeentebestuur, of apart als gemeente en OCMW (Van Hoecke 2021)
		• Gesproken taal: juridische/technische taal vs. hulpverlenerstaal (Janssens en Verschuere 2013).

	Processen en systemen voor management	Gaat het hier om afstemming tussen werkprocessen?

	Kwaliteit en intensiteit interne samenwerking tussen betrokken diensten en management-ondersteunende diensten + kwalitatieve inschatting efficiëntiewinst en kwaliteit interne werking	• Tentatieve indicaties dat er inderdaad meer samenwerking is tussen OCMW-diensten en gemeentelijke diensten (Van Hoecke 2021):
		  ○ Samenwerking tussen OCMW en dienst Vrije Tijd bv. rond het vrijhouden van plaatsen voor sportkampen;
		  ○ Gezamenlijk opmaken van participatiereglementen met sociale tarieven;
		  ○ Vlottere uitwisseling tussen burgerzaken en sociale dienst van informatie om sociaal onderzoek te versnellen;
		  ○ Lokaal netwerk vrijetijdsparticipatie, met vrijetijdsdiensten en sociale dienst;
		  ○ Meer thematische, projectmatige en interdepartementale samenwerking, vooral tussen sociale dienst en vrijetijdsdiensten.
		• Moeilijk om schaalvoordelen te generen omdat afstemming van ondersteunende diensten moeilijk blijft en medewerkers in lijndiensten nog vaak apart werken (Van Houeke 2021).
		• Integratie van ondersteunende diensten leidt niet altijd tot besparingen (Janssens en Van Dooren (2013)
		• Intensiteit van samenwerking en integratie wordt bemoeilijkt door capaciteitstekorten bij uitvoerende diensten. Daardoor ontstaan onvoldoende tijd om transversale samenwerkingen aan te gaan en blijft iedereen opgesloten in de eigen dienst (Van Hoecke 2021). Derhalve, de aanname dat integratie leidt tot meer continuïteit in dienstverlening en werking (e.g. Broucker 2015) wordt niet altijd bevestigd door empirisch onderzoek. Toch blijkt ook uit ander onderzoek (Janssens en Van Dooren 2013) dat intensere samenwerking wel kan leiden tot een flexibelere inzet van personeel. Dus: heb je meer capaciteit nodig om intensief te kunnen samenwerken, of moet je intensiever samenwerking om meer capaciteit te genereren?

	Rol van aard veranderingsmanagement tijdens de integratie	• Aantal interessante bevindingen uit onderzoek Van Hoecke (2021):
		  ○ Weinig planmatige aanpak van de integraties;
		  ○ Weinig rekening gehouden met bijkomende werkdruk voor personeel en weerstand vanuit het personeel bij integratietraject;
		  ○ Weinig externe ondersteuning (bv. consultancy) ingeschakeld;
		  ○ Weinig initiatieven om ambtelijk draagvlak voor integratie te verzekeren;

		○ Verantwoordelijkheid voor integratie ligt vooral bij AD (weinig interne werkgroepen); ○ Weinig bottom-up betrokkenheid; ○ Onderschatting planlasten door integratietraject.
(Relaties met) Verzelfstandiging en interlokale OCMW-verenigingen	Intensiteit, motivatie en aard van verzelfstandiging	• Tendens van toename OCMW-verzelfstandiging (Voets et al. 2018): ○ Meer publiekrechtelijke dan privaatrechtelijke verzelfstandigingen; ○ Financiële drijfveren voor verzelfstandiging, bv. zware loonlasten in OCMW-context (bv. WZCs); ○ Bezorgdheid dat zorgaanbod in gemeente wordt afgebouwd door verzelfstandiging; ○ Activiteiten kunnen beter uitgevoerd worden in verzelfstandigde entiteiten; ○ Verzelfstandiging vanwege wegvallen functie OCMW-secretaris; ○ Integratie versnelde verzelfstandiging omdat men vreesde dat specifieke diensten moeilijk aangeboden kunnen worden in een overkoepelende gemeentelijke organisatie; ○ Mogelijks evolutie richting meer OCMW- en gemeentelijke verenigingen wat het doel van de integratie teniet doet; ○ Integratie is vaak de aanleiding voor een kerntakendebat, waarbij wordt bekeken welke diensten verzelfstandigd kunnen worden; ○ Keuze voor verzelfstandiging vanwege grotere afstand tot gemeentelijke politiek/administratie (e.g. “opname omdat uw ouders hebben gewerkt bij het OCMW”) ○ Verzelfstandiging op initiatief van het politieke niveau.
	Verhouding tussen gemeente en de verzelfstandigde entiteiten en OCMW verenigingen (incl. aansturing en democratische verantwoording)	• Verzelfstandigde entiteiten kunnen expertise en knowhow aanbrengen die in het OCMW/gemeente niet aanwezig zijn (bv. rond exploitatie woonzorgactiviteiten) (Voets et al. 2018). • Democratische verantwoording bij verzelfstandiging: zie hieronder.
	Evolutie beslissingsmacht van lokale besturen versus lokale en interlokale verzelfstandigde taken inzake OCMW bevoegdheden	• Beheersautonomie bij OCMW-verenigingen (Voets et al. 2018): ○ Operationele zaken worden volledig autonoom door de OCMW-vereniging uitgevoerd (bv. aanwerving personeelsleden); ○ Operationele autonomie is soms moeilijk als het over financiële kwesties gaat (bv. ligdagprijs);

		○ Gewenste toename van autonomie van directiecomités en RvB en inbrengen ondersteunende diensten in vereniging; ○ Meer mogelijkheden om knowhow op te bouwen door autonomie; • Bepaalde vrijheid om beleidsmatig werk te verrichten (bv. nieuwe diensten oprichten, inspelen op opportuniteiten, etc.) (Voets et al. 2018) ○ Bij respondenten in OCMW-verenigingen heerst vaak de opvatting dat het strategisch beleid gevormd moet worden door de RvB en de directeur een grote mate van beheersautonomie krijgt, wat niet altijd strookt met de primaat van de politiek (gemeentelijk belangen, kortetermijndoelstellingen, dienstbetoon, etc.) in de gemeente; ○ Organieke terugkoppeling naar de OCMW-raad en vertegenwoordiging van OCMW in bestuursorganen OCMW-vereniging voor beleidsmatige zaken; ○ Vaak oplossingen om politiek/ambtelijke coördinatie te verzekeren in RvB vanuit de gemeente (bv. in geval ofwel enkel politici of enkel ambtenaren in RvB zouden zetelen).
	Taakverschuivingen richting intergemeentelijke samenwerkingsverbanden	• Intergemeentelijke zorgbedrijven en samenwerkingen tussen zorgbedrijven en ziekenhuizen (De Ceuninck en Reynaert 2017); • IGS voor ondersteunende diensten (bv. ICT, archief, informatieveiligheid, etc.). • Tevens beleidsgerichte IGS, bv. woonintercommunales.
Dienstverlening en samenwerking met private actoren	Beleidskeuzes en aard aangeboden dienstverlening	• Enkele inzichten vanuit onderzoek Van Hoecke (2021): ○ Geen indicaties dat het lokaal sociaal beleid afgebrokkeld is door de integratie (bv. geen besparingen op personeel of diensten LSB), maar blijft wel bezorgdheid bij sociale diensten; ○ Moeilijker om budgetten vrij te krijgen voor aanvullende financiële hulp of nieuwe projecten; ○ Afstand tussen sociale dienst en beleid is gegroeid door geformaliseerde manier van werken, waardoor er minder afstemming is tussen wat op het terrein gebeurt en wat de beleidsmakers uitstippelen ○ Voorzitter BCSD is cruciale tussenpersoon geworden tussen sociale diensten en beleid, maar bevordert de afstemming in de praktijk niet altijd.

	Kwaliteit en laagdrempeligheid van dienstverlening	• Eerder negatieve evolutie inzake laagdrempeligheid dienstverlening door integratie (Van Hoecke 2021): ○ Integratie van het OCMW-onthaal en het gemeentelijke onthaal zorgt voor een hogere drempel voor cliënten die zich vanuit een gemeentelijk onthaal moeten aanmelden voor het OCMW (wat stigmatiserend werkt) → aparte locatie sociaal huis heeft voordelen. ○ Gemeenten werken vaak op afspraak, wat voor de OCMW-doelgroep vaak niet geschikt is; ○ Er wordt door de gemeente weinig vanuit een 'kwetsbare burger' gedacht bij de inrichting van de dienstverlening.
	Integratie van (eerder) gemeentelijke en (eerder) OCMW-domeinen in het beleid (transversale verbanden tussen beleidsdomeinen)	• Afhankelijk van dienst, meer of minder transversale werking (Van Hoecke 2021): ○ Meest uitgesproken samenwerking tussen vrijetijdsdiensten en de sociale dienst; ○ Toch eerder beperkte impact van integratie op aandacht vanuit andere beleidsdomeinen voor het sociaal beleid; ○ De beperkte beleidsmatige samenwerking heeft als gevolg dat er nog niet beter ingezet kan worden op nieuwe en complexe sociale problematieken.
	Samenwerking met externe private partners voor lokaal sociaal beleid (rekening houdend met impact decreet Lokaal Sociaal Beleid)	• Geen empirische resultaten hierrond gevonden, maar wel enkele argumenten (Bouverne-De Bie 2020): ○ Integratie maakt de weg vrij voor vermaatschappelijking van de zorg, waarbij een marktlogica gehanteerd wordt voor het LSB: ▪ De toenemende verzelfstandiging via privaatrechtelijke entiteiten vinden we terug in onderzoek van Voets et al. (2018). ○ De marktlogica uit zich o.a. in de toenemende aansturing van de sociale dienstverlening via procedures en prestatiemetingen ▪ Deze toenemende formalisering van het sociaal beleid is iets wat we ook tegenkomen in studie van Van Hoecke (2021).

10 BIJLAGE 2: QCA-RESULTATEN

10.1 KWALITEIT SOCIAAL BELEID

10.1.1 Gepercipieerde kwaliteit van het sociaal beleid

Tabel A1: Weergave gekalibreerde condities/outcome

Cases	Sociale beleidsfocus gemeenteraad/RMW	Sociale beleidsfocus college/vast bureau	Sociale beleidsfocus MAT	Beleidsimpact ambtenaren	Beleidsimpact BCSD	Gepercipieerde beleidskwaliteit
Case 1	0,33	1	1	0,33	0,33	0,67
Case 2	0,33	0,67	1	0,67	0	0,67
Case 3	0	0	0,33	0,33	0,67	0,33
Case 4	0,67	0,67	1	0,33	0,33	0,67
Case 5	0,33	0,67	0,67	1	0,33	0,67
Case 6	0	0,33	0	0,33	0	0,33
Case 7	0,33	0,33	1	1	0,33	1
Case 8	0,33	0,67	0	0,67	0,67	0,67
Case 9	1	0,67	1	1	0,67	0,67
Case 10	0,33	0,33	0	0,67	0	0,33
Case 11	0	0,33	0,33	1	0,67	0,67
Case 12	1	1	1	0,67	0,67	0,67
Case 13	0,67	1	1	0,67	0	0,67
Case 14	0,67	0,33	1	1	0	1
Case 15	0,33	0,33	0,67	0,33	0,33	0,67
Case 16	0	0,33	0,67	0	0,67	0,67
Case 17	0,67	0,67	0,67	0,67	1	1
Case 18	0	0,67	1	0,33	0	0,67
Case 19	0,67	1	1	1	0,33	0,67
Case 20	1	0,67	1	0,67	0,67	1
Case 21	0,33	0,33	0,33	1	0,33	0,33
Case 22	0,33	1	0,33	0,33	0,67	0,33
Case 23	0	0,33	1	0,33	0,33	0,67
Case 24	0,33	1	0,67	0,67	0,67	0,67
Case 25	0,33	0,67	1	0,67	0	1
Case 26	N/A	N/A	0,33	N/A	N/A	0,5
Case 27	0,67	0,67	0,67	0,33	0,33	0,67
Case 28	0,33	0,33	0	0,33	0,33	0,67
Case 29	0,33	0,33	0	0,67	0,33	0,33
Case 30	0,33	1	0,67	0,67	1	0,67

Tabel A2: *Necessary* condities voor hoge (gepercipieerde) kwaliteit sociaal beleid

Condities	**Consistency**	**Coverage**
Hoge sociale beleidsfocus gemeenteraad/RMW	0.576680	0.943299
Lage sociale beleidsfocus gemeenteraad/RMW	0.700630	0.768433
Hoge sociale beleidsfocus college/vast bureau	0.771008	0.847086
Lage sociale beleidsfocus college/vast bureau	0.506302	0.826050
Hoge sociale beleidsfocus MAT	0.842437	0.843766
Lage sociale beleidsfocus MAT	0.330882	0.630631
Hoge beleidsimpact ambtenaren	0.787815	0.848896
Lage beleidsimpact ambtenaren	0.524159	0.880847

Hoge beleidsimpact BCSD	0.559349	0.913379
Lage beleidsimpact BCSD	0.752626	0.826413

Tabel A3: Truth tabel

	Sociale beleidsfocus gemeenteraad/ RMW	Sociale beleidsfocus college/vast bureau	Sociale beleidsfocus MAT	Beleidsimpact ambtenaren	Beleidsimpact BCSD	Gepercipieerde beleidskwaliteit	#cases	Raw consist.	PRI consist.
1	1	1	1	1	1	1	4	1	1
2	0	1	1	1	0	1	3	1	1
3	0	0	1	0	0	1	2	1	1
4	0	1	1	0	0	1	2	1	1
5	1	1	1	0	0	1	2	1	1
6	1	1	1	1	0	1	2	1	1
7	0	1	1	1	1	1	2	1	1
8	0	0	1	1	0	1	1	1	1
9	1	0	1	1	0	1	1	1	1
10	0	0	1	0	1	1	1	1	1
11	0	0	0	1	1	1	1	1	1
12	0	1	0	1	1	1	1	1	1
13	0	0	0	0	0	0	2	0.906849	0.5
14	0	1	0	0	1	0	1	0.906593	0.492538
15	0	0	0	0	1	0	1	0.885906	0.492537
16	0	0	0	1	0	0	3	0.780645	0

Tabel A4: Weergave gekalibreerde condities/outcome

Cases	Geïntegreerde sociale dienstverlening	Samenwerking sociale/ gemeentelijke diensten	Integratie van sociale dienst	Culturele verschillen	Gepercipieerde beleidskwaliteit
Case 1	0,33	0,33	0,33	0,67	0,67
Case 2	0,33	0,33	0	0,33	0,67
Case 3	0,33	0,33	0,67	0,67	0,33
Case 4	0,67	0,67	0,67	0,67	0,67
Case 5	0	0,67	1	0,67	0,67
Case 6	0	0,33	1	0,67	0,33
Case 7	0,33	0,67	1	1	1
Case 8	1	0,33	0	1	0,67
Case 9	0,67	0,67	0,67	1	0,67
Case 10	0,33	0	1	1	0,33
Case 11	0,67	0,33	1	1	0,67
Case 12	0,67	0,33	0,33	1	0,67
Case 13	0,67	0,33	1	0,33	0,67
Case 14	0,33	0	0	0,67	1
Case 15	0,33	0,67	0,33	1	0,67
Case 16	0,33	0	0,33	0	0,67
Case 17	0,67	0,67	0,67	0,67	1
Case 18	0,67	1	0	0,33	0,67
Case 19	1	0,33	1	0,33	0,67

Case 20	0,67	1	0,33	0,67	1
Case 21	0,33	0,33	0,33	0,67	0,33
Case 22	0,33	0	0,33	0,67	0,33
Case 23	0,67	0,67	0,33	1	0,67
Case 24	1	0,33	0,67	0,33	0,67
Case 25	0	0,67	0	0,67	1
Case 26	0	0	0,33	0,67	0,5
Case 27	0,33	0	0,67	0,33	0,67
Case 28	0,33	0,67	0	1	0,67
Case 29	0,33	0	0,67	1	0,33
Case 30	0,33	0	0,33	0,33	0,67

Tabel A5: *Necessary* condities voor hoge (gepercipieerde) kwaliteit sociaal beleid

Condities	**Consistency**	**Coverage**
Hoge mate aan geïntegreerde sociale dienstverlening	0.751279	0.847086
Lage mate aan geïntegreerde sociale dienstverlening	0.502047	0.774270
Sterke samenwerking sociale en gemeentelijke diensten	0.579836	0.971698
Zwakke samenwerking sociale en gemeentelijke diensten	0.707267	0.753544
Sterke integratie van sociale dienst	0.596213	0.777185
Zwakke integratie van sociale dienst	0.657113	0.855430
Hoge mate aan culturele verschillen	0.776356	0.745455
Lage mate aan culturele verschillen	0.476970	0.965803

Tabel A6: Truth tabel

	Geïntegreerde sociale dienstverlening	Samenwerking sociale/ gemeentelijke diensten	Integratie van sociale dienst	Culturele verschillen	Gepercipieerde beleidskwaliteit	#cases	Raw consist.	PRI consist.
1	1	0	1	0	1	4	1	1
2	1	0	0	1	1	3	1	1
3	1	1	0	1	1	3	1	1
4	1	1	1	1	1	3	1	1
5	0	0	0	0	1	2	1	1
6	0	1	0	1	1	2	1	1
7	0	1	1	1	1	2	1	1
8	1	0	0	0	1	1	1	1
9	1	1	0	0	1	1	1	1
10	1	0	1	1	0	2	0.951079	0.746269
11	0	0	0	1	0	4	0.865293	0.54054
12	0	0	1	1	0	3	0.838095	0.244445

10.1.2 Integratie sociale beleidsplannen

Tabel A7: Weergave gekalibreerde condities/outcome

Cases	Sociale beleidsfocus gemeenteraad/RMW	Sociale beleidsfocus	Sociale beleidsfocus MAT	Beleidsimpact ambtenaren	Beleidsimpact BCSD	Integratie beleidsplan-ning

		college/vast bureau				
Case 1	0,33	1	1	0,33	0,33	0,67
Case 2	0,33	0,67	1	0,67	0	0,67
Case 3	0	0	0,33	0,33	0,67	0
Case 4	0,67	0,67	1	0,33	0,33	1
Case 5	0,33	0,67	0,67	1	0,33	0,33
Case 6	0	0,33	0	0,33	0	0,67
Case 7	0,33	0,33	1	1	0,33	0,33
Case 8	0,33	0,67	0	0,67	0,67	0,33
Case 9	1	0,67	1	1	0,67	0,67
Case 10	0,33	0,33	0	0,67	0	0,33
Case 11	0	0,33	0,33	1	0,67	0,33
Case 12	1	1	1	0,67	0,67	0,67
Case 13	0,67	1	1	0,67	0	1
Case 14	0,67	0,33	1	1	0	1
Case 15	0,33	0,33	0,67	0,33	0,33	0,67
Case 16	0	0,33	0,67	0	0,67	0,67
Case 17	0,67	0,67	0,67	0,67	1	1
Case 18	0	0,67	1	0,33	0	0,67
Case 19	0,67	1	1	1	0,33	0,67
Case 20	1	0,67	1	0,67	0,67	0,67
Case 21	0,33	0,33	0,33	1	0,33	0,33
Case 22	0,33	1	0,33	0,33	0,67	0,67
Case 23	0	0,33	1	0,33	0,33	0,67
Case 24	0,33	1	0,67	0,67	0,67	1
Case 25	0,33	0,67	1	0,67	0	0,67
Case 26	N/A	N/A	0,33	N/A	N/A	0,33
Case 27	0,67	0,67	0,67	0,33	0,33	0,67
Case 28	0,33	0,33	0	0,33	0,33	0
Case 29	0,33	0,33	0	0,67	0,33	0,67
Case 30	0,33	1	0,67	0,67	1	0,67

Tabel A8: *Necessary* condities voor sterke integratie sociale beleidsplanning

Condities	**Consistency**	**Coverage**
Hoge sociale beleidsfocus gemeenteraad/RMW	0.583051	0.886598
Lage sociale beleidsfocus gemeenteraad/RMW	0.677966	0.691244
Hoge sociale beleidsfocus college/vast bureau	0.828814	0.846509
Lage sociale beleidsfocus college/vast bureau	0.488136	0.740360
Hoge sociale beleidsfocus MAT	0.830509	0.773277
Lage sociale beleidsfocus MAT	0.318644	0.564565
Hoge beleidsimpact ambtenaren	0.733898	0.735144
Lage beleidsimpact ambtenaren	0.545763	0.852604
Hoge beleidsimpact BCSD	0.545198	0.827616
Lage beleidsimpact BCSD	0.753107	0.768743

Tabel 9: Truth tabel

	Sociale beleidsfocus gemeenteraad/ RMW	Sociale beleidsfocus	Sociale beleidsfocus MAT	Beleidsimpact ambtenaren	Beleidsimpact BCSD	Integratie beleidsplannen	#cases	Raw consist.	PRI consist.

		college/vast bureau							
1	1	1	1	1	1	1	4	1	1
2	0	1	1	0	0	1	2	1	1
3	1	1	1	0	0	1	2	1	1
4	1	1	1	1	0	1	2	1	1
5	0	1	1	1	1	1	2	1	1
6	1	0	1	1	0	1	1	1	1
7	0	1	1	1	1	1	2	0.948718	0.854701
8	0	0	1	0	0	1	2	0.909589	0.753731
9	0	1	0	0	1	1	1	0.909341	0.75188
10	0	0	1	0	1	1	1	0.875472	0.75188
11	0	0	1	0	1	0	1	0.855291	0.49624
12	0	1	0	1	1	0	1	0.844186	0.496241
13	0	0	0	0	0	0	2	0.726027	0.253731
14	0	0	0	1	1	0	1	0.725275	0.24812
15	0	0	0	1	0	0	3	0.711828	0.202381
16	0	0	0	0	1	0	1	0.66443	0.24812

Tabel A10: Weergave gekalibreerde condities/outcome

Cases	Geïntegreerde sociale dienstverlening	Samenwerking sociale/ gemeentelijke diensten	Integratie van sociale dienst	Culturele verschillen	Integratie beleidsplanning
Case 1	0,33	0,33	0,33	0,67	0,67
Case 2	0,33	0,33	0	0,33	0,67
Case 3	0,33	0,33	0,67	0,67	0
Case 4	0,67	0,67	0,67	0,67	1
Case 5	0	0,67	1	0,67	0,33
Case 6	0	0,33	1	0,67	0,67
Case 7	0,33	0,67	1	1	0,33
Case 8	1	0,33	0	1	0,33
Case 9	0,67	0,67	0,67	1	0,67
Case 10	0,33	0	1	1	0,33
Case 11	0,67	0,33	1	1	0,33
Case 12	0,67	0,33	0,33	1	0,67
Case 13	0,67	0,33	1	0,33	1
Case 14	0,33	0	0	0,67	1
Case 15	0,33	0,67	0,33	1	0,67
Case 16	0,33	0	0,33	0	0,67
Case 17	0,67	0,67	0,67	0,67	1
Case 18	0,67	1	0	0,33	0,67
Case 19	1	0,33	1	0,33	0,67
Case 20	0,67	1	0,33	0,67	0,67
Case 21	0,33	0,33	0,33	0,67	0,33
Case 22	0,33	0	0,33	0,67	0,67
Case 23	0,67	0,67	0,33	1	0,67
Case 24	1	0,33	0,67	0,33	1
Case 25	0	0,67	0	0,67	0,67
Case 26	0	0	0,33	0,67	0,33
Case 27	0,33	0	0,67	0,33	0,67
Case 28	0,33	0,67	0	1	0
Case 29	0,33	0	0,67	1	0,67
Case 30	0,33	0	0,33	0,33	0,67

Tabel A11: *Necessary* condities voor sterke integratie sociale beleidsplanning

Condities	**Consistency**	**Coverage**
Hoge mate aan geïntegreerde sociale dienstverlening	0.739878	0.769763
Lage mate aan geïntegreerde sociale dienstverlening	0.479756	0.682715
Sterke samenwerking sociale en gemeentelijke diensten	0.516916	0.799314
Zwakke samenwerking sociale en gemeentelijke diensten	0.739323	0.726827
Sterke integratie van sociale dienst	0.608985	0.732488
Zwakke integratie van sociale dienst	0.628952	0.755496
Hoge mate aan culturele verschillen	0.739323	0.655037
Lage mate aan culturele verschillen	0.498613	0.931606

Tabel A12: Truth tabel

	Geïntegreerde sociale dienstverlening	Samenwerking sociale/ gemeentelijke diensten	Integratie van sociale dienst	Culturele verschillen	Integratie beleidsplanning	#cases	Raw consist.	PRI consist.
1	1	1	1	1	1	3	0.944724	0.876404
2	1	0	1	0	1	4	0.93797	0.890365
3	0	0	0	0	1	2	0.928879	0.802395
4	1	0	0	0	1	1	0.923256	0.834171
5	1	0	1	1	1	2	0.903597	0.712446
6	1	1	0	0	1	1	0.900302	0.801205
7	1	0	0	1	0	3	0.856322	0.666667
8	0	0	1	1	0	3	0.839682	0.497512
9	1	1	0	1	0	3	0.832496	0.625468
10	0	1	0	1	0	2	0.819178	0.604791
11	0	0	0	1	0	4	0.787639	0.5
12	0	1	1	1	0	2	0.746231	0.39521

10.2 KWALITEIT SOCIALE DIENSTVERLENING

10.2.1 Laagdrempeligheid sociale dienstverlening

Tabel A13: Weergave gekalibreerde condities/outcome

Cases	Grootte bestuur	Samenwerking sociale/ gemeentelijke diensten	Integratie van sociale dienst	Culturele verschillen	Laagdrempeligheid sociale dienstverlening
Case 1	0	0,33	0,33	0,67	0,67
Case 2	0,33	0,33	0	0,33	0,33
Case 3	0,67	0,33	0,67	0,67	0,33
Case 4	1	0,67	0,67	0,67	1
Case 5	0	0,67	1	0,67	1
Case 6	0,33	0,33	1	0,67	0
Case 7	0,67	0,67	1	1	1
Case 8	0,33	0,33	0	1	0,67

Case 9	0,67	0,67	0,67	1	1
Case 10	0,33	0	1	1	0,33
Case 11	0,67	0,33	1	1	0,33
Case 12	1	0,33	0,33	1	0,67
Case 13	0	0,33	1	0,33	1
Case 14	0,33	0	0	0,67	0,33
Case 15	0,67	0,67	0,33	1	0,67
Case 16	0,33	0	0,33	0	0,67
Case 17	0,67	0,67	0,67	0,67	0,33
Case 18	0,33	1	0	0,33	0,33
Case 19	0,67	0,33	1	0,33	0,67
Case 20	1	1	0,33	0,67	0,67
Case 21	0	0,33	0,33	0,67	0,33
Case 22	0,33	0	0,33	0,67	0,33
Case 23	0,67	0,67	0,33	1	0,33
Case 24	1	0,33	0,67	0,33	0,67
Case 25	0	0,67	0	0,67	0,67
Case 26	0,33	0	0,33	0,67	0,33
Case 27	0,67	0	0,67	0,33	0,33
Case 28	0,33	0,67	0	1	0,67
Case 29	0,67	0	0,67	1	0,33
Case 30	1	0	0,33	0,33	0,67

Tabel A14: *Necessary* condities voor sterke integratie sociale beleidsplanning

Condities	**Consistency**	**Coverage**
Grote besturen	0.678871	0.754000
Kleine besturen	0.657863	0.730667
Sterke samenwerking sociale en gemeentelijke diensten	0.579232	0.827616
Zwakke samenwerking sociale en gemeentelijke diensten	0.698079	0.634133
Sterke integratie van sociale dienst	0.657863	0.731154
Zwakke integratie van sociale dienst	0.639256	0.709527
Hoge mate aan culturele verschillen	0.818727	0.670270
Lage mate aan culturele verschillen	0.478391	0.825907

Tabel A15: Truth tabel

	Grootte bestuur	Samenwerking sociale/ gemeentelijke diensten	Integratie van sociale dienst	Culturele verschillen	Laagdrempeligheid sociale dienstverlening	#cases	Raw consist.	PRI consist.
1	0	1	0	1	1	2	1	1
2	1	0	0	0	1	1	1	1
3	1	0	0	1	1	1	1	1
4	1	1	0	1	1	3	0.93597	0.797619
5	0	1	1	1	1	1	0.928726	0.834171
6	0	0	1	0	1	1	0.923256	0.75188
7	0	0	0	0	0	2	0.921114	0.5
8	1	1	1	1	0	4	0.881416	0.75
9	0	1	0	0	0	1	0.871698	0
10	1	0	1	0	0	3	0.855914	0.60119

11	0	0	1	1	0	2	0.847432	0.566524
12	0	0	0	1	0	6	0.814208	0.42616
13	1	0	1	1	0	3	0.806034	0.423077

10.2.2 Mate aan geïntegreerde sociale dienstverlening

Tabel A16: Weergave gekalibreerde condities/outcome

Cases	Grootte bestuur	Samenwerking sociale/ gemeentelijke diensten	Integratie van sociale dienst	Culturele verschillen	Geïntegreerde sociale dienstverlening
Case 1	0	0,33	0,33	0,67	0,67
Case 2	0,33	0,33	0	0,33	0,33
Case 3	0,67	0,33	0,67	0,67	0,33
Case 4	1	0,67	0,67	0,67	0,67
Case 5	0	0,67	1	0,67	0
Case 6	0,33	0,33	1	0,67	0
Case 7	0,67	0,67	1	1	0,33
Case 8	0,33	0,33	0	1	1
Case 9	0,67	0,67	0,67	1	1
Case 10	0,33	0	1	1	0,33
Case 11	0,67	0,33	1	1	1
Case 12	1	0,33	0,33	1	0,67
Case 13	0	0,33	1	0,33	0,67
Case 14	0,33	0	0	0,67	0,33
Case 15	0,67	0,67	0,33	1	0,33
Case 16	0,33	0	0,33	0	0,33
Case 17	0,67	0,67	0,67	0,67	1
Case 18	0,33	1	0	0,33	1
Case 19	0,67	0,33	1	0,33	1
Case 20	1	1	0,33	0,67	1
Case 21	0	0,33	0,33	0,67	0,33
Case 22	0,33	0	0,33	0,67	0,33
Case 23	0,67	0,67	0,33	1	1
Case 24	1	0,33	0,67	0,33	1
Case 25	0	0,67	0	0,67	0
Case 26	0,33	0	0,33	0,67	0
Case 27	0,67	0	0,67	0,33	0,67
Case 28	0,33	0,67	0	1	0,67
Case 29	0,67	0	0,67	1	0,67
Case 30	1	0	0,33	0,33	0,67

Tabel A17: *Necessary* condities voor hoge mate aan geïntegreerde dienstverlening

Condities	**Consistency**	**Coverage**
Grote besturen	0.711483	0.822000
Kleine besturen	0.497980	0.575333
Sterke samenwerking sociale en gemeentelijke diensten	0.537219	0.798456
Zwakke samenwerking sociale en gemeentelijke diensten	0.653202	0.617230
Sterke integratie van sociale dienst	0.614541	0.710474
Zwakke integratie van sociale dienst	0.594922	0.686875
Hoge mate aan culturele verschillen	0.768032	0.654054
Lage mate aan culturele verschillen	0.422389	0.758549

Tabel A18: Truth tabel

	Grootte bestuur	Samenwerking sociale/ gemeentelijke diensten	Integratie van sociale dienst	Culturele verschillen	Geïntegreerde sociale dienstverlening	#cases	Raw consist.	PRI consist.
1	1	0	0	1	1	1	0.944538	0.857759
2	1	1	0	1	1	3	0.93597	0.897898
3	1	0	0	0	1	1	0.916877	0.75188
4	1	1	1	1	11	4	0.881416	0.8325
5	0	1	0	0	1	1	0.875472	0.75188
6	1	0	1	1	1	3	0.858065	0.752809
7	1	0	1	1	1	3	0.856322	0.726776
8	0	1	0	1	1	2	0.855603	0.74812
9	0	1	1	1	0	1	0.784017	0.622642
10	0	0	1	0	0	1	0.769767	0.502513
11	0	0	1	1	0	2	0.747734	0.496988
12	0	0	0	1	0	6	0.724044	0.497512
13	0	0	0	0	0	2	0.689095	0.197605

10.3 STRUCTUUR EN CULTUUR

10.3.1 Mate van structurele integratie van de sociale dienst

Tabel A19: Weergave gekalibreerde condities/outcome

Cases	Grootte bestuur	Personeels-betrokkenheid	Inzet externe consultants	Planmatig veranderingstraject	Draagvlak voor integratie	Integratie van sociale dienst
Case 1	0	0	0	0	0,67	0,33
Case 2	0,33	0,33	0,33	0,33	0,33	0
Case 3	0,67	0,67	0,33	0,33	0,33	0,67
Case 4	1	1	0,33	1	0,33	0,67
Case 5	0	0,67	0,33	0,67	0,67	1
Case 6	0,33	1	1	1	0,67	1
Case 7	0,67	1	1	0,67	0,67	1
Case 8	0,33	0,33	0,67	0,67	0	0
Case 9	0,67	0,33	0,67	0,67	0	0,67
Case 10	0,33	0	0	0	0,67	1
Case 11	0,67	0,67	0,67	1	0,33	1
Case 12	1	1	1	0,67	0,33	0,33
Case 13	0	0,67	0	1	0,33	1
Case 14	0,33	0	0,33	0	0,67	0
Case 15	0,67	0,67	0,33	0,67	0,33	0,33
Case 16	0,33	0,67	0,33	0,67	0,67	0,33
Case 17	0,67	0,33	0	1	0,33	0,67
Case 18	0,33	0	0,33	0	1	0
Case 19	0,67	1	1	1	0,33	1
Case 20	1	1	1	0,67	1	0,33
Case 21	0	0,33	0	0	0,67	0,33
Case 22	0,33	0	0	0	0	0,33
Case 23	0,67	0	0,67	0,33	0,33	0,33
Case 24	1	0,33	0,33	1	0,33	0,67

Case 25	0	0,67	0,33	0,67	0,67	0
Case 26	0,33	1	0,67	1	0,67	0,33
Case 27	0,67	0,33	0,67	0,67	0,33	0,67
Case 28	0,33	0	0	0	0,33	0
Case 29	0,67	0,67	0	0,33	0,33	0,67
Case 30	1	0,33	0,33	0,67	0,67	0,33

Tabel A20: *Necessary* condities voor een sterke integratie van de sociale dienst

Condities	**Consistency**	**Coverage**
Grote besturen	0.667111	0.666667
Kleine besturen	0.553035	0.552667
Veel personeelsbetrokkenheid	0.710474	0.710000
Weinig personeelsbetrokkenheid	0.509673	0.509333
Sterke inschakeling van externe consultants	0.576384	0.683004
Zwakke inschakeling van externe consultants	0.643762	0.556196
Erg planmatig integratietraject	0.777852	0.698622
Weinig planmatig integratietraject	0.442295	0.498122
Hoog draagvlak bij personeel	0.575050	0.616154
Laag draagvlak bij personeel	0.733155	0.686446

Tabel A21: Truth tabel

	Grootte bestuur	Personeels-betrokkenheid	Inzet externe consultants	Planmatig veranderingstraject	Draagvlak voor integratie	Integratie van sociale dienst	#cases	Raw consist.	PRI consist.
1	1	1	1	1	1	1	2	0.880995	0.712446
2	1	0	0	1	0	1	2	0.867203	0.604791
3	1	0	1	1	0	1	2	0.846868	0.60479
4	1	1	1	1	0	1	3	0.84127	0.666666
5	1	0	0	1	1	0	1	0.831234	0.33
6	1	1	0	0	0	0	2	0.819178	0.507463
7	1	1	0	1	0	0	2	0.811321	0.401198
8	0	1	0	1	0	0	1	0.800403	0.573276
9	0	1	1	1	1	0	2	0.784483	0.665552
10	0	1	0	1	1	0	3	0.730924	0.498127
11	0	0	1	1	0	0	1	0.664987	0.331658
12	1	0	1	0	0	0	1	0.634615	0
13	0	0	0	0	0	0	3	0.597285	0.198198
14	0	0	0	0	1	0	5	0.547368	0.249376

10.3.2 Mate van culturele integratie van het OCMW en de gemeente

Tabel A22: Weergave gekalibreerde condities/outcome

Cases	Grootte bestuur	Personeels-betrokkenheid	Inzet externe consultants	Planmatig veranderingstraject	Draagvlak voor integratie	Culturele verschillen

Case 1	0	0	0	0	0,67	0,67
Case 2	0,33	0,33	0,33	0,33	0,33	0,33
Case 3	0,67	0,67	0,33	0,33	0,33	0,67
Case 4	1	1	0,33	1	0,33	0,67
Case 5	0	0,67	0,33	0,67	0,67	0,67
Case 6	0,33	1	1	1	0,67	0,67
Case 7	0,67	1	1	0,67	0,67	1
Case 8	0,33	0,33	0,67	0,67	0	1
Case 9	0,67	0,33	0,67	0,67	0	1
Case 10	0,33	0	0	0	0,67	1
Case 11	0,67	0,67	0,67	1	0,33	1
Case 12	1	1	1	0,67	0,33	1
Case 13	0	0,67	0	1	0,33	0,33
Case 14	0,33	0	0,33	0	0,67	0,67
Case 15	0,67	0,67	0,33	0,67	0,33	1
Case 16	0,33	0,67	0,33	0,67	0,67	0
Case 17	0,67	0,33	0	1	0,33	0,67
Case 18	0,33	0	0,33	0	1	0,33
Case 19	0,67	1	1	1	0,33	0,33
Case 20	1	1	1	0,67	1	0,67
Case 21	0	0,33	0	0	0,67	0,67
Case 22	0,33	0	0	0	0	0,67
Case 23	0,67	0	0,67	0,33	0,33	1
Case 24	1	0,33	0,33	1	0,33	0,33
Case 25	0	0,67	0,33	0,67	0,67	0,67
Case 26	0,33	1	0,67	1	0,67	0,67
Case 27	0,67	0,33	0,67	0,67	0,33	0,33
Case 28	0,33	0	0	0	0,33	1
Case 29	0,67	0,67	0	0,33	0,33	1
Case 30	1	0,33	0,33	0,67	0,67	0,33

Tabel A23: *Necessary* condities voor een hoge mate aan culturele verschillen

Condities	**Consistency**	**Coverage**
Grote besturen	0.589189	0.799333
Kleine besturen	0.572973	0.777333
Veel personeelsbetrokkenheid	0.589681	0.800000
Weinig personeelsbetrokkenheid	0.572482	0.776667
Sterke inschakeling van externe consultants	0.523341	0.841897
Zwakke inschakeling van externe consultants	0.655037	0.768300
Erg planmatig integratietraject	0.590172	0.719593
Weinig planmatig integratietraject	0.523341	0.800150
Hoog draagvlak bij personeel	0.588698	0.856326
Laag draagvlak bij personeel	0.670762	0.852592

Tabel A24: Truth tabel

	Grootte bestuur	Personeels-betrokkenheid	Inzet externe consultants	Planmatig veranderingstraject	Draagvlak voor integratie	Culturele verschillen	#cases	Raw consist.	PRI consist.
1	1	1	1	1	1	1	2	0.941386	0.858369
2	1	1	0	1	0	1	2	0.937736	0.87594
3	0	1	1	1	1	1	2	0.928879	0.835

4	0	0	1	1	0	1	1	0.916877	0.857759
5	1	1	0	0	0	1	2	0.909589	0.858369
6	1	0	1	0	0	1	1	0.909341	0.834171
7	0	0	0	0	1	1	5	0.899248	0.817935
8	0	0	0	0	0	1	3	0.898944	0.81694
9	1	1	1	1	0	1	3	0.893651	0.798799
10	0	1	0	1	1	0	3	0.865462	0.713675
11	1	0	0	1	0	0	2	0.865191	0.77592
12	0	1	0	1	0	0	1	0.864919	0.711207
13	1	0	1	1	0	0	2	0.844548	0.74812
14	1	0	0	1	1	0	1	0.831234	0.663316

10.4 EFFICIËNTIEWINSTEN

10.4.1 Mate van efficiëntie in personeelsinzet

Tabel A25: Weergave gekalibreerde condities/outcome

Cases	Integratie van sociale dienst	Culturele verschillen	Personeels-betrokkenheid	Planmatig veranderingstraject	Draagvlak voor integratie	Efficiëntie personeelsinzet
Case 1	0,33	0,67	0	0	0,67	0,33
Case 2	0	0,33	0,33	0,33	0,33	1
Case 3	0,67	0,67	0,67	0,33	0,33	0,33
Case 4	0,67	0,67	1	1	0,33	1
Case 5	1	0,67	0,67	0,67	0,67	0,67
Case 6	1	0,67	1	1	0,67	0,67
Case 7	1	1	1	0,67	0,67	0,67
Case 8	0	1	0,33	0,67	0	0
Case 9	0,67	1	0,33	0,67	0	0,67
Case 10	1	1	0	0	0,67	0,67
Case 11	1	1	0,67	1	0,33	0,33
Case 12	0,33	1	1	0,67	0,33	0,33
Case 13	1	0,33	0,67	1	0,33	0,67
Case 14	0	0,67	0	0	0,67	0,67
Case 15	0,33	1	0,67	0,67	0,33	0,67
Case 16	0,33	0	0,67	0,67	0,67	1
Case 17	0,67	0,67	0,33	1	0,33	1
Case 18	0	0,33	0	0	1	0,67
Case 19	1	0,33	1	1	0,33	1
Case 20	0,33	0,67	1	0,67	1	0,67
Case 21	0,33	0,67	0,33	0	0,67	0,67
Case 22	0,33	0,67	0	0	0	0
Case 23	0,33	1	0	0,33	0,33	0,67
Case 24	0,67	0,33	0,33	1	0,33	0,67
Case 25	0	0,67	0,67	0,67	0,67	0,33
Case 26	0,33	0,67	1	1	0,67	0,33
Case 27	0,67	0,33	0,33	0,67	0,33	0,67
Case 28	0	1	0	0	0,33	0,67
Case 29	0,67	1	0,67	0,33	0,33	0,67
Case 30	0,33	0,33	0,33	0,67	0,67	0,33

Tabel A26: *Necessary* condities voor een hoge mate aan efficiëntie in personeelsinzet

Condities	**Consistency**	**Coverage**
Sterke integratie van sociale dienst	0.665557	0.800534
Zwakke integratie van sociale dienst	0.572379	0.687542
Hoge mate aan culturele verschillen	0.758181	0.671744
Lage mate aan culturele verschillen	0.498059	0.930570
Veel personeelsbetrokkenheid	0.627842	0.754667
Weinig personeelsbetrokkenheid	0.591791	0.711333
Erg planmatig integratietraject	0.702718	0.759137
Weinig planmatig integratietraject	0.516916	0.700225
Hoog draagvlak bij personeel	0.663893	0.855611
Laag draagvlak bij personeel	0.702163	0.790756

Tabel A27: Truth tabel

	Integratie van sociale dienst	Culturele verschillen	Personeels-betrokkenheid	Planmatig veranderings-traject	Draagvlak voor integratie	Efficiëntie personeelsinzet	#cases	Raw consist.	PRI consist.
1	1	1	1	1	1	1	3	1	1
2	1	0	0	1	0	1	2	1	1
3	1	1	0	1	0	1	2	1	1
4	1	0	1	1	0	1	2	1	1
5	0	0	0	0	1	1	1	1	1
6	1	1	0	0	1	1	1	1	1
7	0	0	1	1	1	1	1	1	1
8	1	1	1	1	0	1	2	0.945946	0.796407
9	0	1	0	0	1	1	3	0.93597	0.748148
10	1	1	1	0	0	0	2	0.914573	0.5
11	0	0	0	0	0	0	1	0.909341	0.75188
12	0	0	0	1	1	0	1	0.885906	0.744361
13	0	1	1	1	0	0	2	0.873585	0.665
14	0	1	1	1	1	0	3	0.87194	0.661691
15	0	1	0	1	0	0	1	0.844186	0.496241
16	0	1	0	0	0	0	3	0.832496	0.502488

10.4.2 Mate van efficiëntie in taakuitvoering

Tabel A28: Weergave gekalibreerde condities/outcome

Cases	Integratie van sociale dienst	Culturele verschillen	Personeels-betrokkenheid	Planmatig veranderingstraject	Draagvlak voor integratie	Efficiëntie taakuitvoering
Case 1	0,33	0,67	0	0	0,67	0,33
Case 2	0	0,33	0,33	0,33	0,33	1
Case 3	0,67	0,67	0,67	0,33	0,33	0,33
Case 4	0,67	0,67	1	1	0,33	1
Case 5	1	0,67	0,67	0,67	0,67	0,67
Case 6	1	0,67	1	1	0,67	0,67

Case 7	1	1	1	0,67	0,67	1
Case 8	0	1	0,33	0,67	0	0,67
Case 9	0,67	1	0,33	0,67	0	0,67
Case 10	1	1	0	0	0,67	0,67
Case 11	1	1	0,67	1	0,33	0
Case 12	0,33	1	1	0,67	0,33	1
Case 13	1	0,33	0,67	1	0,33	0,67
Case 14	0	0,67	0	0	0,67	1
Case 15	0,33	1	0,67	0,67	0,33	0,33
Case 16	0,33	0	0,67	0,67	0,67	1
Case 17	0,67	0,67	0,33	1	0,33	1
Case 18	0	0,33	0	0	1	0,67
Case 19	1	0,33	1	1	0,33	1
Case 20	0,33	0,67	1	0,67	1	0,33
Case 21	0,33	0,67	0,33	0	0,67	0,67
Case 22	0,33	0,67	0	0	0	0,33
Case 23	0,33	1	0	0,33	0,33	0,67
Case 24	0,67	0,33	0,33	1	0,33	0,67
Case 25	0	0,67	0,67	0,67	0,67	0
Case 26	0,33	0,67	1	1	0,67	0
Case 27	0,67	0,33	0,33	0,67	0,33	0,67
Case 28	0	1	0	0	0,33	0,67
Case 29	0,67	1	0,67	0,33	0,33	0,67
Case 30	0,33	0,33	0,33	0,67	0,67	0,33

Tabel A29: *Necessary* condities voor een hoge mate aan efficiëntie in taakuitvoering

Condities	**Consistency**	**Coverage**
Sterke integratie van sociale dienst	0.642055	0.800534
Zwakke integratie van sociale dienst	0.569823	0.709527
Hoge mate aan culturele verschillen	0.749064	0.687961
Lage mate aan culturele verschillen	0.462814	0.896373
Veel personeelsbetrokkenheid	0.587480	0.732000
Weinig personeelsbetrokkenheid	0.606742	0.756000
Erg planmatig integratietraject	0.642590	0.719593
Weinig planmatig integratietraject	0.533975	0.749812
Hoog draagvlak bij personeel	0.569288	0.760543
Laag draagvlak bij personeel	0.677903	0.791380

Tabel A30: Truth tabel

	Integratie van sociale dienst	Culturele verschillen	Personeels-betrokkenheid	Planmatig veranderings-traject	Draagvlak voor integratie	Efficiëntie taakuitvoering	#cases	Raw consist.	PRI consist.
1	1	0	0	1	0	1	2	1	1
2	1	1	0	0	1	1	1	1	1
3	1	1	0	1	0	1	2	0.928879	0.753731
4	1	0	1	1	0	1	2	0.928879	0.858369
5	0	1	0	1	0	1	1	0.923256	0.75188
6	1	1	1	0	0	1	2	0.914573	0.746269
7	0	0	0	0	0	1	1	0.909341	0.801205

8	0	0	0	0	1	1	1	0.909341	0.801205
9	1	1	1	1	1	1	3	0.900452	0.801802
10	0	1	0	0	0	0	3	0.887772	0.666667
11	0	1	0	0	1	0	3	0.873823	0.666667
12	1	1	1	1	0	0	2	0.841017	0.665552
13	0	0	1	1	1	0	1	0.833753	0.715517
14	0	1	1	1	0	0	2	0.811321	0.62406
15	0	0	0	1	1	0	1	0.775168	0.596386
16	0	1	1	1	1	0	3	0.683616	0.44