



TUSSEN REGELS EN PRAKTIJEN IN DE SOCIALE ECONOMIE

OVERHEID EN MIDDENVELD IN INTERACTIE

Maart 2020

Raf Pauly, Ben Suykens, Bram Verschuere en Filip De Rynck, vakgroep bestuurskunde en publiek management, UGent

© 2020 UGENT

Contact: filip.derynck@ugent.be

CSI Flanders – www.middenveldinnovatie.be

Vlaams strategisch basisonderzoek gefinancierd door VLAIO



ONDERZOEKSWINNETUWJ VOOR ARBEID EN SAMENLEVING

1. Inleiding

In eerdere CSI spotlightpapers argumenteerden we dat het Nieuw Publiek Management (NPM) de relatie tussen overheid en middenveld in Vlaanderen niet domineert (De Rynck, Pauly, & Verschuere, 2017; Pauly, Verschuere, & De Rynck, 2019). NPM steunt op het idee dat publieke dienstverleners ‘heel wat kunnen leren van de markt’: het schrijft voor dat de overheid publieke contracten moet gunnen aan de meest competitieve kandidaat, en vervolgens de prestaties van de contractant nauwgezet moet controleren. In ons surveyonderzoek¹ stelden we vast dat het vervangen van structurele subsidiëring door tijdelijke projectfinanciering competitie tussen middenveldorganisaties aanwakkert, dat contractuele financiering aan belang heeft gewonnen, en dat de Vlaamse overheid in belangrijke mate ‘prestaties’ controleert (Pauly et al., 2019). Deze evoluties lijken zich eerder in de rand – en niet in de kern – van publieke dienstverleningsprocessen af te spelen. In lijn met het traditionele Vlaamse overlegmodel zien we (nog steeds) een middenveld dat nauw verweven is met overheidsactoren: heel wat middenveldorganisaties zien de overheid als een partner waarmee ze inhoudelijk samenwerken en overleggen (Pauly et al., 2019). Als we kijken we naar de dagdagelijkse managementpraktijken van diezelfde middenveldorganisaties, dan zien we eenzelfde genuanceerd beeld: bedrijfsmatige praktijken zoals verdienactiviteiten, prestatiemetingen en doorgedreven gebruik van bedrijfsmatig management tools (vb. benchmarking, lean management)² zijn eerder beperkt aanwezig (Suykens, Verschuere, & De Rynck, 2019; Suykens, Verschuere, George, & De Rynck, 2019). Kortom, “*NPM-achtige aansturing [vervangt niet] de klassieke overlegmodellen: het lijkt eerder dat ze er op aansluit of aan toegevoegd wordt*” (Pauly et al., 2019, p. 29).

In deze spotlightpaper dagen we deze conclusie uit door de introductie van het maatwerkdecreet in de sociale economie onder de loep te nemen. Deze keuze is niet willekeurig. Organisaties werkzaam in de sociale economie zijn per definitie actief in de hybride ruimte tussen middenveld en markt en tussen overheid en markt: ze creëren een sociale meerwaarde door te produceren voor consumenten. Daarnaast is de algemene verwachting dat het maatwerkdecreet de sector nog meer in de richting van ‘de markt’ zal duwen (Pauly et al., 2019). Als er een sector zou kunnen zijn in het Vlaamse middenveld waar dat het geval is, zou dat de sociale economie kunnen zijn. In deze paper vragen we ons af dat zo is: ***leidt de introductie van het maatwerkdecreet tot een sterke(re) NPM-achtige aansturing van de sociale economie? Zien we***

¹ In het kader van het CSI Flanders project werden 496 Vlaamse middenveldorganisaties uit de sociale economie, welzijnssector en socioculturele sector bevroegd in twee fases. Voor een methodologische bespreking, zie: <https://www.middenveldinnovatie.be/publicaties/methodologische-nota-over-de-vlaamse-bevraging>

² Waar lean management er op gericht is om operationele procedures systematisch te verfijnen om onnodige stappen of verspilling te elimineren, wijst ‘benchmarking’ op het afstemmen van de eigen doelstellingen op die van gelijkaardige organisaties in de omgeving.

een overheid die eenzijdig regelgeving oplegt die effectief leidt tot meer nadruk op competitie, efficiëntie en marktproductie?

Om deze vragen te beantwoorden verrijken we de bevindingen uit onze survey met interviews die we afnamen bij (1) leidinggevendenden in sociale en beschutte werkplaatsen, (2) medewerkers van de koepelorganisaties, (3) leden van de administratie, en een documentanalyse van het maatwerkdecreet en de uitvoeringsbesluiten.³ Alle data werd verzameld in de periode 2017-'18, zodat we een goed beeld hebben van een sector die zich voorbereidt op de komst van nieuwe regels.

In wat volgt situeren we kort de sociale economie en schetsen we de belangrijkste krachtlijnen van het maatwerkdecreet. Vervolgens bespreken we hoe (middenveld)organisaties creatief kunnen omgaan met tegenstrijdige verwachtingen, en bekijken we in welke mate dat dit het geval is bij sociale- en beschutte werkplaatsen die anticiperen op de komst van het maatwerkdecreet. Op basis van deze bevindingen reflecteren we in de conclusie over onze onderzoeksvraag: welke plaats en positie neemt NPM in bij het aansturen van de sociale economie in Vlaanderen?

2. Sociale en beschutte werkplaatsen. Een situering

De sociale economie in Vlaanderen bestaat uit sociale en beschutte werkplaatsen, arbeidszorginitiatieven en de lokale diensteneconomie. In deze studie focussen we op de sociale en beschutte werkplaatsen, die sinds de introductie van het maatwerkdecreet in 2019 samengenomen zijn onder de noemer 'maatwerkbedrijven'.⁴ In tegenstelling tot de lokale diensteneconomie en arbeidszorg, zijn dit relatief grote organisaties die in principe toegankelijk zijn voor alle inwoners van Vlaanderen. Beschutte werkplaatsen zijn hoofdzakelijk aan de slag met mensen met een fysieke of mentale handicap, sociale werkplaatsen werken met mensen met een psychosociale beperking (vb. laaggeschoold, lange werkloosheid, gezondheidsproblemen). Dit verschil in focus is te verklaren vanuit de ontstaansgeschiedenis. Beschutte werkplaatsen ontstonden in de jaren 1950 als zorgverstrekkers die zinvolle dagbesteding aanboden voor mensen met een handicap, en werden vanaf de jaren 1960 door de overheid formeel erkend als welzijnsactoren. Sociale werkplaatsen daarentegen ontstonden uit experimentele projecten in het sociaal werkveld in de jaren 1980. Deze initiatieven werden langzaam maar zeker ingekapseld in het arbeidsmarktbeleid, dat er naar streefde om zoveel mogelijk mensen aan de slag te hebben. In 1998 werden sociale werkplaatsen formeel erkend en gesubsidieerd binnen het sociale

³ Zie appendix voor een overzicht van de verzamelde data

⁴ Omdat we onze data verzamelden in 2017 blijven we in deze paper het onderscheid maken tussen sociale- en beschutte werkplaatsen.

economie werkveld. De beschutte werkplaatsen werden in 2006 formeel overgeheveld van de welzijnssector naar de sociale economie.

De inkomsten van deze organisaties komen gemiddeld ongeveer voor 50% uit de verkoop van goederen en/of diensten op de markt, en voor 50% uit subsidies (Pauly et al., 2019). De subsidies zijn gericht op het compenseren van het zogenaamde ‘efficiëntieverlies’ door te werken met de doelgroepmedewerkers. Door de lonen te subsidiëren slagen sociale en beschutte werkplaatsen erin concurrentieel te zijn in hun marktdomein. Deze loonsubsidies bepalen in grote mate de omvang van deze organisaties, omdat de kost voor het aanwerven van maatschappelijk kwetsbare medewerkers bovenop het subsidiebudget volledig voor eigen rekening is. Dit wordt in het algemeen door de sociale en beschutte werkplaatsen gezien als ‘te duur’, en dus iets dat ze niet doen. Als we kijken naar de marktinkomsten, dan zien we dat het begrip ‘markt’ niet dezelfde invulling krijgt bij sociale en beschutte werkplaatsen. Sociale werkplaatsen zijn overwegend actief in *lokale dienstverlening*, denk maar aan: groendienst, kringwinkels, fietsherstelplaatsen, sociale restaurants enzovoort. Beschutte werkplaatsen daarentegen produceren in eerste instantie *producten voor een internationale markt* (vb. assemblage, verpakken of recyclage van elektronica, voeding, etc.).

3. Het maatwerkdecreet

De toevoeging van de beschutte werkplaatsen aan de sociale economie in 2006 vormde het startschot om het regelgevende kader van dit werkveld te uniformiseren. De Vlaamse overheid wilde haar regelgeving in lijn brengen met de strenger geworden Europese regelgeving over staatssteun. Ze wilde de wachtlijsten grondig aanpakken door meer in te zetten op een grotere en snellere uitstroom van doelgroepmedewerkers naar de reguliere arbeidsmarkt. De koepelorganisaties richtten samen een nieuwe organisatie op die als geprefereerde partner met de Vlaamse overheid in dialoog ging over hoe deze nieuwe regelgeving concreet vorm moest krijgen. Na jaren politieke discussie en moeizaam onderhandelen werd het nieuwe Maatwerkdecreet goedgekeurd in 2013 door de Vlaamse regering Peeters II. De regering geraakt het echter niet meer eens over de uitvoeringsbesluiten zodat het decreet niet in werking kon treden. De volgende Vlaamse regering, Bourgeois I, keurde wel een gewijzigd uitvoeringsbesluit goed. Enkele beschutte werkplaatsen vochten dit uitvoeringsbesluit aan bij de Raad van State, die dit besluit schorste, wat tot nieuwe onderhandelingen leidde. Tegen 2017 was er een nieuw uitvoeringsbesluit onderhandeld tussen sector en overheid, dat in werking trad in 2019, na dus meer dan tien jaar onderhandelen. We lijsten de belangrijkste veranderingen als gevolg van het maatwerkdecreet kort op, zonder te technisch te worden:

- **Sociale en beschutte werkplaatsen worden verenigd onder de noemer 'maatwerkbedrijven'.** Daarnaast hebben marktspelers ook de mogelijkheid om maatwerkafdelingen op te zetten, wat zou kunnen leiden tot meer competitie voor de 'sterkere' doelgroepmedewerkers (vooral met het oog op doorstroom naar de arbeidsmarkt).
- **Nieuwe managementinstrumenten.** Het maatwerkdecreet schrijft voor dat de sociale en beschutte werkplaatsen aan de slag moeten gaan met kwaliteitsmanagement, rapportage over duurzaam ondernemen, en gepersonaliseerde opleidingsplannen (POP) waarin de persoonlijke evolutie van de medewerkers wordt gedocumenteerd. Het achterliggende idee is dat deze tools de kwaliteit van de arbeidstrajecten en dus de doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt kunnen verhogen.
- **Standaardisering van de instroomprocedure voor doelgroepmedewerkers met een psychosociale beperking.** Waar de procedure voor medewerkers met een mentale of fysieke handicap onveranderd bleef, standaardiseert het nieuwe decreet de instroom voor medewerkers met een psychosociale beperking door te werken met het internationaal gevalideerde ICF⁵ instrument. Voorheen waren de criteria voor deze doelgroep eerder ruim omschreven: langdurig werkloos (vijf jaar), laaggeschoold en enige vorm van psychosociale problematiek. Het ICF instrument beoogt een meer 'objectieve' inschaling door iedere kandidaat-doelgroepmedewerker een score tussen 42 en 173 toe te kennen.
- **Een uitstroom target van 10%.** Een blik op de missies van sociale en beschutte werkplaatsen volstaat om te weten dat uitstroom van doelgroepmedewerkers naar de reguliere arbeidsmarkt een belangrijke gedeelde doelstelling is van de sector. Dit eerder algemeen geformuleerde 'streven naar' wordt in het maatwerkdecreet verankerd door een doelstelling van 10% te definiëren: 10% van alle doelgroepmedewerkers wordt geacht jaarlijks geëvalueerd te worden met het oog op uitstroom naar de reguliere arbeidsmarkt.
- **De VDAB krijgt de regie over in- en uitstroom in handen.** Waar voorheen de sociale en beschutte werkplaatsen zelf bepaalden – weliswaar binnen de opgelegde criteria – wie er in- en uitstroomde, bepaalt de VDAB nu wie er instroomt (op basis van ICF instrument) en wie er uitstroomt (op basis van het Persoonlijk OntwikkelingsPlan , de informatie

⁵ ICF: International Classification of Functioning, Disability and Health, WHO.

aangereikt door de organisatie en een persoonlijk gesprek met de doelgroepmedewerker in kwestie).

Op het eerste zicht lijkt het maatwerkdecreet bestuurlijke recepten te combineren uit het bureaucratische model (zie bijvoorbeeld de sterk selecterende en sturende rol van de VDAB – ‘de overheid die het zelf doet’) en uit het NPM-model (zie het opleggen van managementinstrumenten, het streven naar standaardisering en het definiëren van outputgerichte doelstellingen, in de vorm van de 10% regel). Deze nieuwe regels formuleren nieuwe verwachtingen, die door sociale en beschutte werkplaatsen eventueel als tegenstrijdig met de eigen doelstellingen en/of de normen van de sector bekeken kunnen worden. Maar ook als dat zo, dan nog kan een organisatie de keuze maken om hier ‘creatief’ mee om te gaan.

4. Creatieve antwoorden op tegenstrijdige verwachtingen. Een analytisch kader

De Amerikaanse onderzoekster Christine Oliver (1991) geeft een bruikbaar overzicht van de keuzes die een organisatie kan maken ten aanzien van een druk, een verwachting vanwege overheden die niet te rijmen is met de doelstellingen van de organisatie, of de normen van de sector. In Tabel 1 leggen we deze keuzes aan de hand van een voorbeeld uit. Samengevat: naast zich schikken naar nieuwe verwachtingen (‘volgen’) kan een organisatie ervoor kiezen om (a) de scherpe kantjes van een nieuwe verwachting te ‘heronderhandelen’, (b) de nieuwe verwachting te ‘ontwijken’ door te doen alsof men zich schikt, (c) openlijk het meningsverschil over de nieuwe verwachting ‘aan te kaarten’, of (d) te trachten de situatie ‘naar de hand te zetten’ door het aankaarten van de nieuwe verwachting te gebruiken als hefboom om de verwachtingen van deze stakeholder (de overheid in dit geval) sterk te beïnvloeden. Dit overzicht geeft ons een interessant kader om na te gaan welke keuzes sociale en beschutte werkplaatsen maakten in de aanloop naar de invoering van het maatwerkdecreet.

Tabel 1. Een overzicht van (creatieve) antwoorden op tegenstrijdige verwachtingen⁶

Mogelijke keuzes	Omschrijving	Een voorbeeld: de overheid legt een management tool op ⁷
Volgen	Een organisatie volgt de regels omdat het (a) altijd zo geweest is, of (b) past binnen de gangbare waarden en normen van de sector, of (c) er geen strijdigheid is met de opgelegde regels. Dit is het enigste scenario waarbij een nieuwe verwachting niet conflicteert met de organisatiedoelstellingen en de normen van de sector: de organisatie heeft dus 'geen reden' om niet te volgen.	De tool wordt geïmplementeerd in de dagelijkse werking zoals beoogd door de overheid.
Onderhandelen	Een organisatie gaat in dialoog in een poging om de tegenstrijdige belangen op elkaar af te stemmen tot een compromis waarmee alle partijen kunnen leven.	De organisatie probeert te onderhandelen met de overheid om de tool op 'maat te maken' van de sector.
Ontwijken	Een organisatie gaat tegenstrijdige belangen uit de weg door (a) te doen alsof ze conformeren, (b) externe controle zoals inspectie te vermijden, of (c) te beslissen om niet langer de activiteit die onder druk staat uit te oefenen, en zich te richten op iets anders.	De organisatie rapporteert aan de overheid de tool te gebruiken, terwijl dat in de praktijk niet het geval is.
Aankaarten	Een organisatie kan ervoor kiezen om bepaalde tegenstrijdige verwachtingen openlijk naast zich neer te leggen en/of publiekelijk aan te kaarten.	De organisatie gebruikt de tool niet, en gaat dit nieuwe beleid aankaarten bij de relevante politieke actoren.
Naar de hand zetten	Ten slotte kan een organisatie er voor kiezen om niet enkel bepaalde verwachtingen (publiekelijk) af te wijzen, maar ook proberen om de verwachting unilateraal te wijzigen. Dit kan door stakeholders die deze verwachting hebben (a) te incorporeren in de Raad van Bestuur, (b) te bespelen (vb. lobbyen),	De organisatie gebruikt de tool niet, en neemt bijvoorbeeld politieke actoren op in de Raad van Bestuur om hen te doen inzien dat de tool niet thuishoort in de sector.

⁶ Gebaseerd op Oliver (1991), vrij vertaald.

⁷ De voorbeelden zijn niet de enig mogelijke. Zo kan 'uit de weg gaan' zich ook uiten door het stoppen van bepaalde activiteiten, zodat de opgelegde management tool niet gebruikt moet worden. Daarnaast is het belangrijk om aan te geven dat de conflicterende verwachting/druk van 'binnenuit' kan komen: vb. vrijwilligers die andere verwachtingen hebben bij hun takenpakket dan het management.

	en/of (c) volledig te incorporeren in de werking (vb. door een fusie).	
--	--	--

5. Bevindingen

In welke mate anticiperen sociale en beschutte werkplaatsen op een creatieve manier op de komst van het maatwerkdecreet? We kijken op twee niveaus. Enerzijds op het niveau van de sector: welke discussiepunten stonden centraal in het overleg tussen de overheid en de koepels, en hoe zijn ze beslecht? Anderzijds kijken we op het niveau van de sociale en beschutte werkplaatsen: welke reacties zien we in het werkveld?

5.1. Eenzijdig opgelegd of op maat van en gekneed door de sector?

Vanaf de start van de onderhandelingen waren beleidsmakers en koepelorganisaties het eens dat de criteria voor de instroom van medewerkers met een psychosociale beperking geobjectiveerd moesten worden. Al snel stelde de VDAB het ICF instrument voor: een gestandaardiseerde vragenlijst ontwikkeld door de World Health Organization. Mits aanpassing aan de context van de sector, kon dit instrument een 'objectieve aanvulling' zijn op het 'subjectieve' intakegesprek. Het op maat maken van dit instrument is een goed voorbeeld van coproductie, tussen VDAB en de sector. Het was een langdurig proces. De kritiek was en is dat ook deze aanpak nog 'ruimte voor interpretatie' laat. In onze interviews gaven leidinggevenden van sociale werkplaatsen aan dat de ICF inschaling 'sterke(re)' doelgroepmedewerkers grotendeels uitsluit voor een traject. Dit gegeven, in combinatie met de strengere klemtoon op de doorstroom van 'sterke(re)' doelgroepmedewerkers maakt dat leidinggevenden van sociaal werkplaatsen vrezen dat hun productiecapaciteit langzaam maar zeker onder druk zal komen te staan.

Ook in de discussies rond 'uitstroom' kon de sector wegen. De doelstelling van de uitstroom kreeg veel politieke aandacht: zowel in het decreet als in het uitvoeringsbesluit leidde dat tot een apart hoofdstuk. Niettemin, en na onderhandelingen, liet de bewoording ruimte voor interpretatie: 10% van de doelgroepmedewerkers moet jaarlijks geëvalueerd worden 'met het oog' op doorstroming, maar dus niet effectief doorstromen. Daarbovenop moet er bij doorstroom rekening gehouden worden met de persoonlijke situatie van de medewerker (vb. familiale situatie, gezondheid, leeftijd) en de implicaties voor de werking van de organisatie (vb. is de continuïteit van de economische activiteit verzekerd?). Het doelcriterium van de 10%, ingebed in deze interpreteerbare bewoordingen, is dus geen 'hard target' meer: het is zonder meer afdwingbaar door de overheid. De aandacht voor de effecten voor zowel de doelgroepmedewerker als de organisatie geven een 'slag onder de arm' wanneer er lagere

doorstroomcijfers gerealiseerd worden. Dat neemt niet weg dat dit cijfer de sector wel onrustig maakt. Een beleidsmaker omschreef het als een belangrijk precedent en stelde dat:

‘(...) ik denk dat dit als een soort zwaard van Damocles over de sector hangt. De kans bestaat immers dat iemand op een bepaald moment zegt: ok, we hebben nu die 10% en dat gebruiken we nu wel om de ‘reintegratie’ strikt op te volgen. Dan hebben we een probleem”

Discussies over de praktische uitwerking van de instroom- en uitstroomprocedure tonen duidelijk aan dat de sector gewogen heeft op de besluitvorming. Dat er grote verdeeldheid was tussen de politieke partijen in de regering heeft die onderhandelingsruimte nog versterkt. De bepaling dat sociale en beschutte werkplaatsen aan de slag moeten met bepaalde tools rond duurzaamheid, kwaliteit en opleiding lijken op het eerste zicht wel een voorbeeld te zijn van een praktijk die eenzijdig opgelegd wordt. Ook dit beeld kunnen we nuanceren. In onze survey vroegen we aan de leidinggevenden van de werkplaatsen in welke mate ze volgende management tools gebruikten – SWOT-analyse, SMART-analyse, lean management, benchmarking, pay for performance, kwaliteitsnormen en key performance indicators – en waarom. Alle tools – op pay for performance na – werden vaak gebruikt (Suykens, Verschuere, & De Rynck, 2019). Maar dat gebeurde niet omdat ‘het moet van de overheid’, maar eerder omdat het aansluit bij de normen van deze specifieke sector; ‘het hoort zo’ (zie tabel 2 – vetgedrukt).

Tabel 2. Redenen voor het gebruik van management tools

Wij gebruiken deze managementpraktijken omdat ...	SWOT	SMART	Lean management	Benchmarking	Pay for performance	Kwaliteitsmanagement	Key performance indicators
de overheid dit verwacht	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
gelijksoortige organisaties in uw sector dat ook doen	n.v.t.	.308*	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
u er van overtuigd bent dat het zo hoort voor organisaties zoals de uwe	n.v.t.	.516**	.417**	.378*	.627**	.419**	.459**

n.v.t. = niet van toepassing. Er is geen verband tussen het gebruik van de tool en de gegeven verklaring.

Dit leert ons dat de Vlaamse overheid niet noodzakelijk eenzijdig ‘duwt’ richting de markt, maar dat de sector zich eerder – vanuit het streven om sociale meerwaarde te creëren door te produceren voor een markt – doorheen de tijd steeds meer kennis en tools uit die marktsfeer

eigen heeft gemaakt. De 'nieuwe' tools die het maatwerkdecreet voorschrijft, vergen vanuit dit inzicht eerder een beperkte inspanning van sociale en beschutte werkplaatsen omdat die al past binnen de cultuur van de sector.

5.2. Lastige regels, creatieve antwoorden?

Als we vervolgens kijken op het niveau van de individuele organisaties, dan zien we dat sociale en beschutte werkplaatsen op verschillende manieren creatief anticiperen op (a) de aankomende hervorming van de instroomprocedure, (b) de definitie van een uitstroomtarget en (c) de subtiele impulsen tot meer competitie.

Ten eerste, de instroomprocedure. Heel wat organisaties gaven aan ongerust te zijn over de toepassing van het ICF door de VDAB. Ze vroegen zich of de VDAB wel voldoende capaciteit heeft om het aanwervingsbeleid van de sector op zich te nemen en, nog belangrijker, of ze wel over de juiste kennis van zaken beschikt om tijdens een intakegesprek de inschatting te maken of een persoon geschikt is voor een arbeidstraject in de sociale economie. Daarnaast was het niet duidelijk hoe sterk de scores van het ICF instrument ten opzichte van het intakegesprek zouden doorwegen. Dit zorgde voor onzekerheid waar sociale en beschutte werkplaatsen creatief mee omgaan. Sommige organisaties **nodigden de VDAB uit** om de werkplaats te bezoeken, zodat de VDAB een duidelijk idee zou hebben welk type medewerkers ze goed konden gebruiken. Anderen gingen een stapje verder. Zij probeerden de formele instroomprocedure te **ontwijken** door zelf te pre-screenen, en 'geschikte' kandidaten door te verwijzen naar de VDAB vanuit de idee dat die vervolgens de 'geschikte' kandidaat zou toewijzen aan hun organisatie. Eén organisatie ging zelfs zover om een vertegenwoordiger van de VDAB op te nemen in de Raad van Bestuur, zodat ze een rechtstreekse lijn hadden.

Een tweede hoofdpunt van het maatwerkdecreet, de definitie van een doorstroomtarget, werd in het algemeen sceptisch onthaald door het werkveld. Iedereen gaf wel aan 'doorstroom' belangrijk te vinden, maar toch werd de haalbaarheid van het nieuwe beleid hardop in vraag gesteld. Leidinggevend van sociale en beschutte werkplaatsen gaven aan dat (1) slechts weinig doelgroepmedewerkers er in slagen om een stabiele job te vinden op de reguliere arbeidsmarkt, en (2) reguliere marktspelers niet zitten 'te wachten' op doelgroepmedewerkers uit de sociale economie:

'We zijn realisten. In al die jaren werking is 1% van ons publiek doorgestroomd naar de reguliere arbeidsmarkt. En van dat ene procent is vervolgens de helft teruggekeerd. Moet ik daar dan al mijn energie in steken?'

'Gewone onderhoudsbedrijven en transportbedrijven smeken om personeel. Maar voor een alleenstaande moeder of vader met drie of vier kinderen is het onmogelijk om in zo'n omgeving te werken'

Naast deze redenen speelde natuurlijk ook het inzicht dat een structurele uitstroom van de sterke(re) medewerkers de productiecapaciteit dreigde te onthoofden, én dat de overheid toch maar een beperkte administratieve capaciteit heeft om de doorstroomcijfers te controleren en af te dwingen. Vele organisaties planden dan ook het streven naar een doorstroomcijfer van 10% **naast zich neer te leggen**:

‘We zijn niet tegen heel dat integratieverhaal, maar ik zou daar niet het speerpunt van beleid van maken. Mensen die denken dat dat de essentie is van sociale economie, kennen niets van onze sector en kennen eigenlijk ook niet veel van het reguliere ondernemerschap’

Eén sociale werkplaats trachtte deze verwachting creatief te **ontwijken** door twee nieuwe coöperaties op te zetten. Het idee was dat sterke(re) doelgroepmedewerkers gradueel de overstap naar deze initiatieven konden maken, zodat dit kon ‘tellen’ als doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt zonder dat de organisatie in kwestie de medewerkers ‘verloor’. Tegen de sceptische stroom in de sector in identificeerden we ook drie sociale werkplaatsen die duidelijk aangaven de doorstroom**regels wel te willen volgen**. Zij benadrukten dat doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt de kerndoelstelling van de organisatie was. De eerste sociale werkplaats omschreef zich als een ‘doorstroombedrijf’ en definieerde zelf interne doorstroomtargets (in 2016 was er een doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt van 13%). Naast de doorstroom waren er ook nog anderssoortige transitieën: sommige mensen die behoefte hadden aan een langdurig(er) traject in de sociale economie stroomden uit naar beschutte werkplaatsen. Werknemers ouder dan 55 jaar werden soms ingezet in andere activiteiten binnen dezelfde organisatie, wat maakte dat ze hun loonsubsidie verloren. Deze twee bewegingen – uitstroom naar beschutte werkplaatsen en interne herpositionering – in combinatie met de uitstroom naar het reguliere arbeidscircuit maakte dat er ieder jaar heel wat plaatsen vrijkwamen in deze organisatie. Ook de tweede en derde sociale werkplaats benadrukten dat doorstroom een kernwaarde was voor hun organisatie en hun streven naar het realiseren van doorstroom eerder losstond van de capaciteit van de overheid om het doorstroomcijfer af te dwingen.

Een derde hoofdpunt van het maatwerkdecreet, het stimuleren van competitie in de sector, is subtieler ingebed in de nieuwe regelgeving. Zowel de introductie van rugzakfinanciering als het werken met maatwerkafdelingen in gewone bedrijven kunnen competitie in de hand werken: waar het eerste kan leiden tot een focus op een bepaalde ‘kosten-efficiënte’ categorie van doelgroepmedewerkers, kan de opkomst van reguliere bedrijven binnen de sociale economie zowel de concurrentie in bepaalde werkvelden als de competitie voor bepaalde doelgroepmedewerkers verhogen. Ook de bepaling dat sociale en beschutte werkplaatsen enkel nog in aanmerking komen voor subsidiëring door de Vlaamse overheid als ze meer dan 20 VTE te werk stelden past in dit rijtje. Immers, verschillende leidinggevenden gaven aan dat deze maatregel leidde tot (het verkennen van) de beslissing om te fuseren met andere organisaties. Deze beweging werd versterkt door het inzicht dat fuseren de marktpositie kon versterken (lees:

concurrentiëler worden). De keerzijde van deze maatregel, die fuseren aanmoedigt, is dat de 'kleintjes' door de 'groten' uit het werkveld geconcurrereerd worden. Uit onze survey, ten slotte, leren we dat competitie voor werkingsmiddelen gemiddeld ervaren werd als 'redelijk' door de leidinggevenden van sociale en beschutte werkplaatsen. In de interviews kwamen verschillende dynamieken naar voor die er op gericht waren om deze competitie 'redelijk' te houden.

(In)formele samenwerkingsverbanden waren er deels op gericht om onderlinge competitie **te ontwijken**. Sommige werkplaatsen stelden doelgroepmedewerkers tijdelijk ter beschikking van andere organisaties zodra de marktvraag naar hun producten/diensten even piekt. In dezelfde trend sloten verschillende beschutte werkplaatsen strategische partnerships af met reguliere bedrijven, die een bepaalde afname van producten/diensten garandeerden zodat ze min of meer konden produceren voor een stabiele(re) marktvraag.⁸

Andere werkplaatsen kozen dan weer de vlucht vooruit en verenigden zich in een regionale netwerk-organisatie. Deze netwerkorganisatie vertegenwoordigde de aangesloten organisaties bij de overheid en ze probeerden zo om onderlinge competitie **naar hun hand te zetten**. Er werd een 'gentlemen's agreement' afgesproken om uit elkaars vaarwater te blijven. Daarnaast had men de afspraak om elkaar op de hoogte te houden zodra zich zakelijke opportuniteiten aanboden die niet direct binnen de eigen doelstellingen/expertise van de eigen organisatie vielen.

6. Conclusie

Leidt de introductie van het maatwerkdecreet tot een sterke(re) NPM-achtige aansturing van de sociale economie? Deze vraag stond centraal in deze bijdrage. Ondanks de hybride positie van deze sector, zien we dat niet het Nieuw Publiek Management, maar wel het klassieke Vlaamse overlegmodel 'springlevend' is. Koepelorganisaties vertegenwoordigen de sector in de onderhandelingen met vertegenwoordigers van de overheid, en worden structureel betrokken bij het opstellen van nieuwe regelgeving. Discussies over de praktische uitwerking van de instroom- en uitstroomprocedure tonen duidelijk aan dat ze effectief gewogen hebben op de besluitvorming. De sector, via haar koepelorganisaties, kon daarbij handig en strategisch gebruik maken van onenigheid in het partijpolitieke milieu dat zelf verdeeld was over dit maatwerkdecreet en de interpretatie van de criteria. Kabinetsmedewerkers stonden soms dicht bij de sector en gebruikten die dubbele positie. De reconstructie van de feitelijke besluitvorming toonde dat we dicht bij het corporatistische overlegmodel komen dat typisch is voor ons land: overheid en middenveld zijn nauw verweven en de besluitvorming komt in interactie of in een

⁸ De valkuil van deze strategie is dat men (te) afhankelijk wordt van één 'klant'. Andere beschutte werkplaatsen kozen daarom voor een tegenovergestelde aanpak. Zij specialiseerden net in productieprocessen die ze snel kunnen aanpassen aan de fluctuerende marktvraag.

vorm van coproductie tot stand, in een proces van geven en nemen en op voorwaarde dat de koepelorganisaties met een helder mandaat van hun leden kunnen optreden.

Die interactie op sectorniveau is belangrijk voor de organisaties in het werkveld, omdat het speelruimte creëert om 'creatief' om te gaan met de nieuwe verwachtingen die het maatwerkdecreet formuleert. De meeste organisaties die we spraken namen een 'wait and see' houding aan, zeker als het ging over de haalbaarheid van de doorstroomdoelstelling. Daarnaast probeerden verschillende organisaties actief met de verwachtingen om te gaan. De hervorming van de instroomprocedure voor doelgroepmedewerkers met een psychosociale beperking is een goede illustratie omdat we merkten hoe sociale werkplaatsen probeerden om te gaan met de praktische uitvoering van deze maatregel door (a) te onderhandelen (vb. VDAB uitnodigen op de werkplaats), door (b) te ontwijken (vb. geschikte kandidaten pre-screenen), of door (c) de situatie naar hun hand te zetten (vb. VDAB in Raad van Bestuur opnemen).

De twee andere basiskennmerken van NPM – nl. prestatiegerichte controle en het stimuleren van onderlinge competitie – tonen evenzeer een genuanceerd beeld. Het doorstroomcijfer werd door de sector ingeschat als moeilijk afdwingbaar. Enerzijds omdat het uitvoeringsbesluit ruimte laat om de vooropgestelde norm niet te halen, anderzijds omdat men twijfelde of de overheid voldoende capaciteit heeft om de praktijk te controleren. Ook de nieuwe managementinstrumenten lijken niet zozeer gericht op scherpere controle door de overheid, maar eerder te passen in de cultuur van de sector die vanuit zijn eigen hybriditeit al sterk managementgericht werkte. In dezelfde sfeer merkten we dat (in)formele samenwerkingsverbanden en 'gentlemen's agreements' er op gericht waren om onderlinge competitie binnen de perken te houden. Kortom en heel ongenueerd samengevat: de overkoepelende conclusie van onze voorgaande spotlightpapers wordt eerder bevestigd. Het Nieuw Publiek Management is niet de dominante factor in de relatie tussen overheid en middenveld in Vlaanderen, al biedt er zich in het zog van het maatwerkdecreet een klimaat aan rond de sociale economie dat daartoe meer dan vroeger mogelijkheden biedt.

Referenties

De Rynck, F., Pauly, R., & Verschuere, B. (2017). Nieuw Publiek Management in Vlaanderen en de impact op het middenveld.

Oliver, C. (1991). Strategic responses to institutional processes. *Academy of management review*, 16(1), 145-179.

Pauly, R., Verschuere, B., & De Rynck, F. (2019). Bestuurlijke tradities onder druk? Survey onderzoek naar de verhouding tussen middenveld en overheid in Vlaanderen.

Suykens, B., Verschuere, B., & De Rynck, F. (2019). Hybridisering van Vlaamse middenveldorganisaties richting de markt. Een empirische verkenning.

Suykens, B., Verschuere, B., George, B., & De Rynck, F. (2019). Wat drijft Vlaamse middenveldorganisaties om verdienactiviteiten op te zetten?

Appendix

Overzicht datacollectie

Kwalitatieve data	Kwantitatieve data
<ul style="list-style-type: none">- Documentanalyse van het maatwerkdecreet, de uitvoeringsbesluiten, de parlementaire documenten- Vier expertinterviews met medewerkers van de koepelorganisaties, de administratie en het kabinet- 21 interviews met leidinggevendenden van sociale- en beschutte werkplaatsen.	<ul style="list-style-type: none">- CSI Flanders survey gericht aan leidinggevendenden (aantal maatwerkbedrijven = 49). Geeft inzicht in de mate van (a) controle, interactie en samenwerking en controle met de overheid, alsook (b) het gebruik van management tools. Voor verdere details: zie de resultaten van de Vlaamse survey.