

HET LOKALE MIDDENVELD ALS INSTRUMENT OF PARTNER VAN LOKALE OVERHEDEN?

Raf PAULY, Ben SUYKENS & Filip DE RYNCK

Inleiding	2
1. Een autonoom lokaal middenveld?	2
2. BAND MET DE LOKALE OVERHEID	5
3. BURGERINITIATIEVEN: TUSSEN "OUD" EN "NIEUW" MIDDENVELD?	7
BIBLIOGRAFIE	8

Inleiding

De vaststellingen die we hier presenteren gaan over een bepaald deel van het lokale middenveld. Zo werden de welzijnsorganisaties en organisaties in de sociale economie (beschutte en sociale werklaatsen) integraal op Vlaams niveau gemapt (wegens hun bredere regionale werkingsgebied en hun relatie met de Vlaamse overheid), waar we waarschijnlijk andere tendensen zullen vaststellen. De andere nota die het panorama van het lokaal middenveld schetst, contextualiseert verder de bevindingen die we hier bespreken.

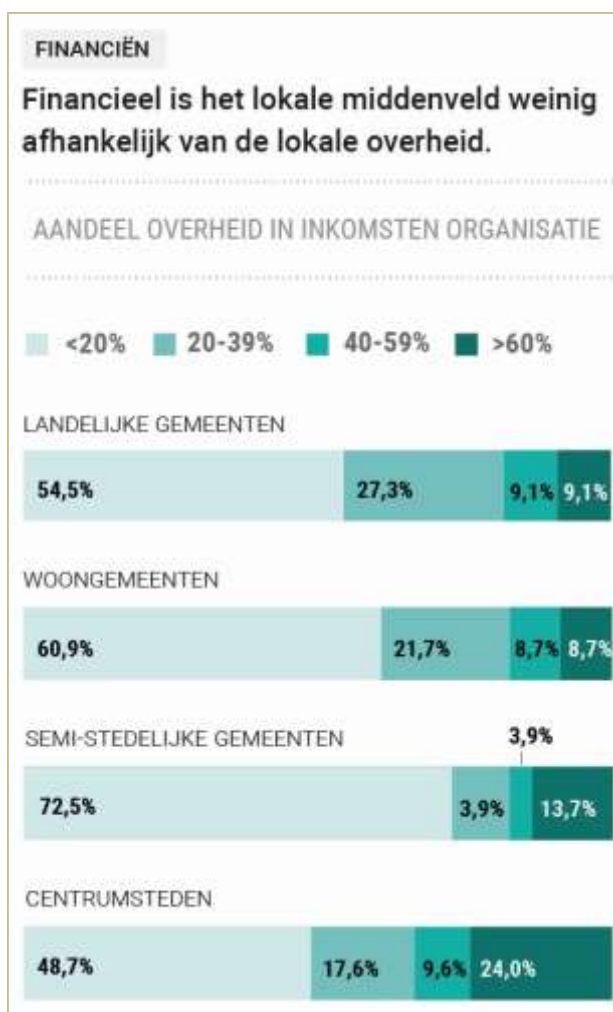
1. Een autonoom lokaal middenveld?

We hebben in de survey gepeild naar de mate waarin de lokale overheid een rol speelt in de autonomie van de organisaties. Hieronder verstaan we de mate waarin de organisatie haar eigen doelstellingen nastreeft en haar inhoudelijke werking organiseert. We hebben hierbij bijzondere aandacht besteed aan de mate waarin de lokale overheid de werking van de organisatie controleert (zowel algemeen, als de financiën en prestaties).

Een eerste belangrijke vaststelling is dat ca. **81.8% van de bevroagde organisaties aangeeft dat ze autonoom de eigen doelstellingen kunnen nastreven** in relatie tot de lokale overheid (Tabel 1). Ze voelen op dit vlak dus geen druk van de lokale overheid.

We wilden ook weten in welke mate het lokale middenveld financieel afhankelijk zou zijn van de lokale overheid. Hier zien we dat de **afhankelijkheid van lokale subsidies beperkt is**. Meer dan helft van de organisaties (53.7%) is voor minder dan een vijfde van haar inkomsten afhankelijk van de lokale overheid. Voor ca. 70.3% van de organisaties gaat het om minder dan de helft van haar inkomsten (Tabel 2).

Wat betreft de mate waarin deze organisaties gecontroleerd worden door de lokale overheid, zien we dat **61% van de**



organisaties aangeeft dat hun werking niet gecontroleerd wordt. Van die overige 39% (die dus aangeven dat er wel enige vorm van controle door de lokale overheid bestaat) zien we dat een groot deel van hen (41.7 %) aangeeft dat controle in de praktijk eigenlijk niet gebeurt. Bovendien geeft het overgrote deel (82.2%) van deze organisaties die gecontroleerd worden aan dat eventuele controles bestaan uit het invullen en doorsturen van documenten (zie tabellen 3, 4 en 5 hieronder).



Deze cijfers laten zien dat het lokale middenveld een vrij autonome positie heeft ten aanzien van de lokale overheid. Organisaties kiezen vrij hun eigen doelstellingen ten aanzien van de lokale overheid, er bestaat weinig financiële afhankelijkheid, en de lokale overheid controleert de werking van deze organisaties nagenoeg niet. De kleine aantallen in onze survey van organisaties in landelijke gemeenten en woongemeenten laten ons jammer genoeg niet toe statistische verbanden na te gaan tussen types gemeenten. Ook het indelen van de gemeenten in twee categorieën, 'centrumstad' en 'niet-centrumstad', levert geen noemenswaardige resultaten op. In het algemeen laat de survey dus zien dat lokale overheden weinig sturend optreden. Dit kan de vraag opwerpen of het wenselijk is (en in welke mate) dat lokale besturen meer directief kunnen of moeten aansturen.

Tabel 1. "De lokale overheid laat uw organisatie autonoom zijn eigen doelstellingen nastreven." (gewogen aantallen¹)

Type gemeente (Belfius)	Helemaal niet van toepassing	Eerder niet van toepassing	Tussenin	Eerder van toepassing	Helemaal van toepassing	Totaal
Landelijk	0	1	0	3	8	12
Woongemeente	2	0	0	6	19	27
Semi-stedelijk	4	0	8	24	40	76
Centrumstad	7	12	38	61	162	280
Totaal	13	13	46	94	229	395

¹ De steekproef is gewogen in functie van de populatie (= de databank van het lokale middenveld die we hebben samengesteld). Daarbij hebben we ook rekening gehouden met het feit dat we voor de centrumsteden niet de hele gemeente in kaart hebben gebracht, maar slechts een gedeelte.

Tabel 2. Aandeel van subsidies lokale overheid in de totale inkomsten van de organisatie. (gewogen aantallen²)

Type gemeente (Belfius)	0%	1-4%	5-19%	20-39%	40-59%	60-79%	80-94%	95-100%	Totaal
Landelijk	0	2	4	3	1	0	0	1	11
Woongemeente	1	8	5	5	2	1	0	1	23
Semi-stedelijk	8	17	12	5	2	2	2	3	51
Centrumstad	45	16	30	33	18	18	14	13	189
Toaal	54	43	51	46	23	21	16	18	276

Tabel 3. "In welke mate controleert de lokale overheid de werking van uw organisatie of afdeling?" (gewogen aantallen)

Type gemeente (Belfius)	Helemaal niet van toepassing	Eerder niet van toepassing	Tussenin	Eerder van toepassing	Helemaal van toepassing	Totaal
Landelijk	4	6	1	1	0	12
Woongemeente	15	8	1	2	1	27
Semi-stedelijk	23	19	12	16	6	76
Centrumstad	89	76	34	54	27	280
Totaal	131	109	48	73	34	395

Tabel 4. "In de praktijk controleert deze overheid uw organisatie niet" (gewogen aantallen) (vraag gesteld aan organisaties die aangeven dat er een zekere controle door de overheid gebeurt)

Type gemeente (Belfius)	Helemaal niet van toepassing	Eerder niet van toepassing	Tussenin	Eerder van toepassing	Helemaal van toepassing	Totaal
Landelijk	0	0	0	1	1	2
Woongemeente	0	0	0	1	2	3
Semi-stedelijk	4	9	6	8	4	31
Centrumstad	13	31	21	23	20	108
Totaal	17	40	27	33	27	144

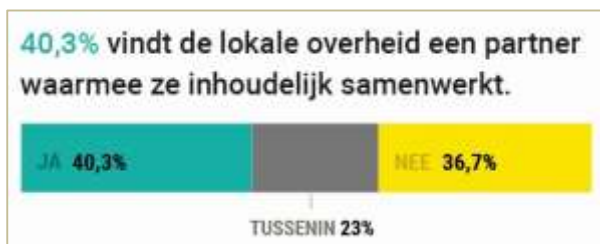
² Deze n is kleiner omdat deze vraag enkel is ingevuld door organisaties die ook een schatting van hun inkomsten konden geven.

Tabel 5. "Controles gebeuren voornamelijk door het invullen en doorsturen van documenten" (gewogen aantallen) (vraag gesteld aan organisaties die aangeven dat er een zekere controle door de overheid gebeurt)

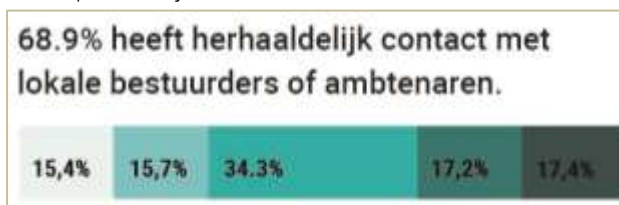
Type gemeente (Belfius)	Helemaal niet van toepassing	Eerder niet van toepassing	Tussenin	Eerder van toepassing	Helemaal van toepassing	Totaal
Landelijk	0	0	0	1	1	2
Woongemeente	0	0	0	2	1	3
Semi-stedelijk	3	1	1	21	7	33
Centrumstad	8	8	5	56	31	108
Totaal	11	9	6	80	40	146

2. BAND MET DE LOKALE OVERHEID

Er wordt in de academische literatuur veel geschreven over een verandering in de relatie tussen middenveld en overheid: er zou een algemene verschuiving gebeuren naar meer samenwerking en partnerschappen tussen beide actoren (Ansell & Torfing, 2016; Osborne, 2010). In algemene termen geeft iets meer dan een derde van de organisaties (40.4%) aan dat de lokale overheid voor hen inderdaad **een partner is waarmee ze inhoudelijk samenwerken**. Echter, we zien tegelijk dat een bijna even grote groep (36.6%) het tegenovergestelde aangeeft (Tabel 6).



De relatie tussen middenveld en overheid bestaat uit meer dan administratieve, financiële of andere formele verhoudingen, maar ook uit persoonlijke contacten tussen personen. We hebben de respondenten gevraagd in welke mate hun organisatie **persoonlijke contacten heeft met lokale ambtenaren, politieke bestuurders of mandatarissen**. Hier geeft ca. **68.9%** van de bevroegde organisaties aan dat er herhaaldelijk contact is. (Tabel 7). Bij hogere scores op de "politieke rol" van een organisatie³ zien we dat er in hogere mate persoonlijk contact is met lokale bestuurders of ambtenaren (.388^{**})⁴. Dit is veel minder uitgesproken bij hogere scores op "dienstverlenende rol" (0.181^{**}) of "gemeenschapsvormende rol" (0.156^{**}).



³ Over de berekening en betekenis van de rollen van het middenveld verwijzen we naar de overzichtsnota van CSI Flanders.

⁴ Pearson correlatie, ** = significant op niveau 0.01

Tabel 6. "De lokale overheid is een partner waarmee uw organisatie inhoudelijk samenwerkt."
(gewogen aantallen)

Type gemeente (Belfius)	Helemaal niet van toepassing	Eerder niet van toepassing	Tussenin	Eerder van toepassing	Helemaal van toepassing	Totaal
Landelijk	2	4	3	3	0	12
Woongemeente	7	2	9	7	2	27
Semi-stedelijk	17	10	24	16	11	78
Centrumstad	60	44	56	51	71	282
Totaal	86	60	92	77	84	399

Tabel 7. "Hoe vaak heeft uw lokale organisatie of afdeling sinds het begin van 2015 persoonlijke contacten gehad met lokale ambtenaren, politieke bestuurders of mandatarissen?" (gewogen aantallen)

Type gemeente (Belfius)	Niet	Een enkele keer	Herhaalde malen	Vaak	Zeer vaak	Totaal
Landelijk	1	1	4	4	1	11
Woongemeente	6	3	6	5	7	27
Semi-stedelijk	13	14	22	11	11	71
Centrumstad	37	39	93	43	45	257
Totaal	57	57	125	63	64	366

Persoonlijke contacten kunnen om allerlei redenen plaatsvinden. In de survey hebben we gepeild naar een aantal strategische redenen voor het aangaan van de contacten. Hiervoor hebben we de respondenten gevraagd naar hun inschatting van **de impact van deze contacten** voor de organisatie. Een opvallende vaststelling hier is dat het verkrijgen van middelen niet de belangrijkste impact lijkt te zijn van deze contacten. Zo zien we dat (slechts) voor 26,6% van de respondenten het verzekeren van middelen als een mogelijke impact wordt gezien, terwijl 33,8% aangeeft dat deze contacten geen impact hebben op het bekomen van middelen. Het is ook interessant om het verband te bekijken tussen de frequentie van contacten en de impact van de persoonlijke contacten. Hier zien we dat hoe meer men persoonlijke contacten heeft met lokale bestuurders of ambtenaren, hoe meer het gaat over inhoudelijke redenen. Zo zien we sterke verbanden tussen een hogere frequentie van contact en de volgende motivaties: om beslissingen beter te kunnen beïnvloeden (.368**), zodat de overheid meer beroep doet op de expertise van de organisatie (.308**), zodat de overheid de organisatie sneller informeert (.268**).

Kunnen we hier nu spreken over een nauwe samenwerking of partnerschap tussen overheid en middenveld? We zagen eerder al dat de lokale overheid weinig sturend optreedt, en dat het lokale middenveld zich autonoom voelt in verhouding tot die lokale overheid. Er zijn wel frequente persoonlijke

contacten tussen lokale bestuurders (politici, ambtenaren) en een deel van het lokale middenveld, die niet zozeer bedoeld zijn om middelen te verzekeren, maar over een breed scala aan onderwerpen kunnen gaan (zich laten informeren, slecht functionerende regels aankaarten, betrokkenheid bij het beleid nastreven, etc.). Tegelijk geeft toch iets meer dan een derde van de organisaties aan dat de lokale overheid als een partner gezien kan worden waarmee men inhoudelijk samenwerkt. Wat die samenwerking inhoudt, kunnen we op basis van deze survey echter niet zeggen.

In die context is het ook interessant om voor ogen te houden dat dat 64.16% van de bevroegde organisaties (265 van 413) aangeven dat ze onderdeel zijn van een grotere middenveldorganisatie (vaak als 'afdeling'). Het kan interessant zijn om na te gaan wat de impact is van deze inbedding in grotere structuren op de autonomie van de lokale organisaties en hun verhouding tot de lokale overheid.

3. BURGERINITIATIEVEN: TUSSEN "OUD" EN "NIEUW" MIDDENVELD?

Burgerinitiatieven zijn conceptueel en methodologisch moeilijk in kaart te brengen zijn. In eerste instantie hebben we tijdens het samenstellen van onze databank de definitie van Noy & Holemans (2016) gevolgd die een aantal criteria voorop stelt:

- ✓ Is het collectief structureel opgezet en probeert het op de lange termijn resultaat te realiseren?
- ✓ In welke mate is het collectief gestart vanuit de burger in plaats van door de staat of markt?
- ✓ Hebben burgers een zeg in de vorm, organisatie en toekomst van het collectief?
- ✓ Zijn burgers zelf actief in de productie/uitvoering van het goed, de dienst of de activiteit waar de organisatie zich mee bezighoudt of wordt dit door een andere speler gedaan?

Hoewel deze definitie in eerste instantie een nuttige leidraad vormt, merkten we tijdens onze verkenning van het lokale middenveld dat de grens tussen "klassieke organisaties" en deze "burgerinitiatieven" niet altijd duidelijk was, en dat onderzoekers onderling er ook andere interpretaties aan gaven. Waar we tijdens de mapping zijn uitgegaan van het oordeel van de onderzoekers of een organisatie al dan niet een burgerinitiatief is, vroegen we het in de survey aan de organisaties zelf. Organisaties werden gevraagd om zichzelf te typeren volgens een aantal termen of omschrijvingen, één van die items was "een burgerinitiatief". Hier zien we dat 28.20% van de organisaties zichzelf 'tamelijk veel' tot 'heel veel' als een burgerinitiatief typeert (nemen we daar "nogal" als antwoord bij, komen we op 41.8%), bij 58,2% is dat 'niet' of 'een beetje' (Tabel 8).

Bekijken we deze 110 organisaties die zichzelf identificeren als burgerinitiatief, dan zien we dat de lokale afdelingen zich significant minder vaak typeren als een burgerinitiatief (-.275**) – wat we ook verwachten. Verder zien we dat deze burgerinitiatieven zich eerder bevinden in het veld van organisaties die zich richten op "buurt, wijk en dorp" (.191**) en op "milieu en mobiliteit" (.178**), al zijn dit eerder zwakke verbanden.

Tabel 8: "Uw organisatie kan getypeerd worden als (...) een burgerinitiatief." (gewogen aantallen)

Type gemeente (Belfius)	Helemaal niet	Een beetje	Nogal	Tamelijk veel	Heel veel	Totaal
Landelijk	5	3	3	0	2	13
Woongemeente	6	8	2	4	7	27
Semi-stedelijk	31	13	15	8	6	73
Centrumstad	113	48	33	28	55	277
Totaal	155	72	53	40	70	390

Ondanks dat afdelingen zich minder identificeren als burgerinitiatief, zijn er toch een **heel wat 'afdelingen' die zich in deze omschrijving herkennen** (31 van de 110, dus met een score van 'tamelijk veel' of 'heel veel'). Het gaat o.a. om afdelingen van Natuurpunt (4), Okra (3), Femma (1), Neos (1), Samana (1), Gezinsbond (2), de Landelijke Gilde (1), Huis van de Mens (1), Chiro (1), en Scouts (2); alsook een aantal Welzijnsschakels (3) en een afdeling van Beweging.net (1).

Een groot deel van het middenveld lijkt zich dus te herkennen in deze term, maar pogingen om die term academisch af te bakenen, missen vooralsnog analytische scherpte. Ook de definitie die wij hanteerden in onze eigen verkenning loopt mank: ze zorgt nog voor veel discussie en onduidelijkheid, en laat dus veel ruimte voor interpretatie.

Een mogelijke hypothese om deze veelzijdigheid van het begrip "burgerinitiatief" te begrijpen is dat de omschrijving "burgerinitiatief" eerder strategisch gebruikt wordt. Het zou dan kunnen gaan om een groep in het middenveld dat zichzelf om één of andere redenen wil afbakenen als een "nieuwe vorm" of "niet-klassieke" vorm van middenveld - zelfs als ze zijn ingebed in meer klassieke structuren (zoals de afdelingen waarvan sprake).

BIBLIOGRAFIE

- Ansell, C., & Torfing, J. (2016). *Handbook on Theories of Governance*. Edward Elgar Publishing.
- Noy, F., & Holemans, D. (2016). "Burgercollectieven in kaart gebracht". *Oikos*, (78), 69–81.
- Osborne, S. P. (Ed.). (2010). *The new public governance?: emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. London ; New York: Routledge.