

DE POLITIEKE ROL VAN DE VERENIGINGEN WAAR ARMEN HET WOORD NEMEN

December 2019

Pieter Cools & Stijn Oosterlynck

Executive Summary

In dit rapport bestuderen we de manieren waarop middenveldorganisaties de belangen van sociaal uitgesloten groepen kunnen behartigen aan de hand van een case studie van de Verenigingen Waar Armen het Woord Nemen (VWAWN). Met deze case studie willen we een beter zicht krijgen op de manieren waarop deze organisaties hun politieke rol opnemen, i.e. inzetten op maatschappelijke en/of politieke verandering. In deze context verwijst 'politieke rol' dus niet zozeer naar verkiezingen en het werk van politici en politieke partijen, maar naar pogingen van middenveldorganisaties om het beleid en de bredere samenleving te beïnvloeden. Dit omvat directe pogingen tot beleidsbeïnvloeding (via voorstellen, deelname aan werkgroepen, manifestaties enzovoort), maar ook strategieën om beleidsvorming indirect te beïnvloeden via de publieke opinie, educatie of doormiddel van nieuwe vormen van dienstverlening die mogelijk worden opgepikt door het beleid. Daarnaast zijn er ook strategieën denkbaar waarbij organisaties los van het beleid burgers en middelen mobiliseren voor maatschappelijke verandering, denk bijvoorbeeld aan giften en vrijwilligerswerkingen.

We kiezen bewust voor deze brede invulling van 'politieke rol' omdat we op zoek gaan naar innovatieve strategieën voor het opnemen van de politieke rol, die zich mogelijk buiten de gebruikelijke kaders van beleidsbeïnvloeding begeven. We willen begrijpen hoe en waarom het gebruik van bepaalde strategieën voor maatschappelijke verandering evolueert binnen deze sector. Onze onderzoeksinteressen zijn samen te vatten in de volgende vragen:

Hoe zetten Verenigingen Waar Mensen in Armoede het Woord Nemen in op maatschappelijke verandering? Wat zijn de belangrijke strategieën voor het opnemen van hun politieke rol en welke verschillen zien we binnen de sector? Wat zijn belangrijke evoluties en innovatieve ideeën binnen deze sector wat betreft het opnemen van hun politieke rol als vertegenwoordiger van mensen in armoede?

Hoofdstuk 2 van dit rapport bundelt relevante perspectieven uit de internationale literatuur over: belangenbehartiging door middenveldorganisaties die optreden als 'mediërende structuren' tussen de leefwereld van hun doelgroep en maatschappelijke structuren. We staan stil bij valkuilen van

beleidsparticipatie (2.1), de ambigue relatie tussen sociale innovaties en de overheid (2.2.) en manieren waarop participatietrajecten emancipatorisch kunnen werken voor leden uit gemarginaliseerde groepen.

In het empirisch luik van onze studie hanteren we een onderscheid tussen het opnemen van de politieke rol op lokaal niveau (door lokale VWAWN) en op Vlaams niveau (door het Netwerk Tegen Armoede, de koepel van lokale VWAWN). Hoewel de interviews bevestigen dat er wel degelijk een dergelijke taakverdeling bestaat voor het opnemen van de politieke rol, is het een vereenvoudiging van de realiteit. Er zijn lokale VWAWN die ook Vlaamse middelen ontvangen en zich rond bepaalde thema's meer dan anderen inzetten voor beleidsbeïnvloeding of sensibilisering op Vlaams niveau. Het Netwerk Tegen Armoede gaat aan de slag met de input van lokale verenigingen en richt zich voor bepaalde thema's ook op het federaal en Europees niveau. Omdat het hier gaat over een sector met meer dan vijftig organisaties is deze case zeer complex en gelaagd. Om het overzicht te bewaren kiezen we hier om te focussen op de politieke rol van lokale verenigingen op het lokaal niveau en die van het Netwerk op Vlaams niveau.

Hoofdstuk 3 bespreekt de belangrijkste resultaten van een survey over het opnemen van de politieke rol door lokale VWAWN (respons van 66%). De surveyvragen gaan onder andere over het relatief belang van de politieke rol (in verhouding tot de dienstverlenende en gemeenschapsvormende rol) en over het (veranderend) belang van specifieke strategieën voor het opnemen van deze politieke rol. Een eerste bevinding is dat niet alle verenigingen hun politieke, gemeenschapsvormende en dienstverlenende rol op dezelfde manier rangschikken in termen van belangrijkheid. Op basis van de resultaten kunnen we een onderscheid maken tussen twee groepen binnen de sector. Een grotere groep (2 op 3) die vooral de gemeenschapsvormende en de politieke rol belangrijk vindt en een kleinere groep (1 op 3) die de dienstverlenende rol het belangrijkste vindt. Het merendeel van de verenigingen in deze tweede groep is gemiddeld groter (in # VTE) en vaker gelegen in centrumsteden. Dit is mogelijk te verklaren doordat er voor organisaties in centrumsteden, gezien de hogere concentratie van armoedeproblematiek, meer mogelijkheden zijn om toegang te krijgen tot middelen om te werken rond participatie en dienstverlening in de strijd tegen armoede.

Wanneer we kijken naar de lokale strategieën voor het opnemen van de politieke rol zien we dat de relatie met de lokale overheid uiterst belangrijk is voor de lokale verenigingen. Daarnaast wordt het rechtstreeks samenwerken met andere (middenveld) organisaties in de zorg en sociale dienstverlening steeds belangrijker als strategie om beleidsverandering na te streven (buiten het direct contact met overheden om). Ook het zelf opstarten van nieuwe initiatieven wint aan belang, al geldt dat vooral voor de meer op dienstverlening gerichte organisaties.

Onze resultaten tonen dat de verenigingen overleg en samenwerking verkiezen boven meer confronterende en conflictueuze strategieën zoals sensibiliseringscampagnes, betogingen of kritische interventies in de pers. Die meer confronterende strategieën worden in sommige gevallen soms strategisch gebruikt, maar gemiddeld genomen zijn ze de laatste jaren wat minder belangrijk geworden. Intensiever samenwerken met gelijkgestelde middenveldorganisaties en meer inzetten

op een vernieuwde instroom van deelnemers (bijvoorbeeld met migratieachtergrond) komen dan weer naar voren als belangrijke strategieën voor het blijven opnemen van de politieke rol in de nabije toekomst.

Alle verenigingen zien het opbouwen van expertise als een cruciale strategie voor beleidsbeïnvloeding en maatschappelijke verandering. Onze interviews tonen echter dat verenigingen die expertiseopbouw verschillend invullen. Sommigen doen voornamelijk aan expertise-opbouw via groepsgesprekken met deelnemers in armoede en bundelen die inzichten dan in rapporten en brochures die ze verspreiden onder beleidsmakers en sociale professional. Naast deze eerder klassieke en sterk op dialoog gefocuste methode doen sommige organisaties daarnaast ook aan expertiseopbouw vanuit hun rol als dienstverlener en door hun betrokkenheid in verschillende adviesraden en projecten. In sommige organisaties legt men sterker de nadruk op gedeelde expertise binnen de hele groep van deelnemers en professionals, terwijl anderen sterker focussen op het opbouwen van expertise onder medewerkers en kaderleden die in naam van de organisatie in contact treden met beleidsmakers en andere stakeholders.

In hoofdstuk 4 presenteren we de analyse van 19 interviews waarvan 12 met vertegenwoordigers van lokale armoedeverenigingen (of hun lokaal netwerk), 7 met vertegenwoordigers van het lokaal of het Vlaams armoedebelief en 1 verkennend interview met een senior expert in onderzoek naar armoedebestrijding. In het eerste deel van dit hoofdstuk (4.1) schetsen we de situatie in 6 Vlaamse centrumsteden: Antwerpen, Brugge, Leuven, Genk, Gent en Oostende. Per stad beschrijven we kort hoe de aanwezige verenigingen zijn ontstaan, hoe ze evolueerden en hoe ze vandaag inzetten op maatschappelijke verandering. Daarnaast focussen we op hun relatie met de lokale overheid en eventuele vernieuwende benaderingen wat betreft het opnemen van hun politieke rol.

Tussen én binnen de zes steden bestaan er markante verschillen wat betreft de relatie van armoedeverenigingen met het lokaal beleid en het invullen van hun politieke rol. Zowel de lokale beleidscontext als de verschillen in ontstaansgeschiedenis en organisatiecultuur tussen verenigingen verklaren de verschillende manieren waarop ze hun politieke rol opnemen. Toch tonen de interviews ook een evolutie over de cases heen. Namelijk, dat **het draagvlak om lokaal samen te werken met armoedeverenigingen over het algemeen is toegenomen sinds het armoededecreet van 2003.**

Op Vlaams niveau (4.2) zien we een heel andere evolutie. Het beleidskader wordt uitgehold in de zin dat het steeds minder wordt toegepast en dat die toepassing afwijkt van hoe ze oorspronkelijk was bedoeld (bijvoorbeeld vaker als validatie op het einde van besluitvormingsprocessen in plaats van dan co-creatie vanaf het begin). Daarnaast betreft men steeds vaker andere partners bij het verticaal en horizontaal armoedeoverleg. De geïnterviewde medewerkers van de Vlaamse administratie beschrijven dit als strategie om de bevoorrechte positie van het Netwerk Tegen Armoede en haar sterke inzet op directe participatie voor en door mensen in armoede af te zwakken. Deze evolutie heeft zich geleidelijk ontplooid over de laatste tien tot vijftien jaar en is niet toe wijzen aan één persoon of partij.

Dat verschil in evolutie wat betreft draagvlak voor beleidsparticipatie op de verschillende beleidsniveaus is opmerkelijk. Een mogelijke verklaring ligt in een proces van lokalisering waarin er steeds meer beleidsverantwoordelijkheden worden doorgeschoven naar het lokaal niveau en lokale overheden dus meer ruimte krijgen om hun lokaal welvaartssysteem vorm te geven in samenwerking met lokale partners. Een andere verklaring heeft te maken met de verschillende verantwoordelijkheden op Vlaams en lokaal niveau. Lokaal gaat het eerder over 'hoe' beleid moet worden uitgevoerd, met focus op concrete drempels tot participatie. Op Vlaams niveau gaat het eerder over 'wat voor' beleid je voert en hoe je structurele hefboomen gaat gebruiken voor armoedebestrijding. In tijden waar 'armoedebestrijding' een zeer gepolitiseerd thema is, tonen die ideologische spanningen zich eerder op Vlaams niveau dan op het lokaal niveau waar men samenwerkt rond zeer concrete thema's.

Toch zien we ook op lokaal niveau dat de stedelijke overheid soms druk zet op de werking van verenigingen, zeker wanneer ze deze subsidieert. In een aantal steden observeren we "druk richting verzakelijking" die zich onder andere toont in vragen naar "meer afstemming onder de lokale verenigingen wat betreft hun aanbod", "zichtbaarheid voor externen verbeteren", "flexibel kunnen inspelen op vragen eerder dan vast te houden aan het tempo van de groep", "niet alleen met problemen, maar ook met oplossingen komen" en de vraag naar "value for money" die samenhangt met vragen omtrent sociale impactmeting en targets voor het gesubsidieerde werk.

In deze veranderende beleidscontext wordt *mensen in armoede aan het woord laten en van daaruit participatief en emanciperend werken* steeds minder erkend als dat wat de rol van armoedeverenigingen als (kritische) beleidspartner legitimeert. Sommige beleidsmakers vinden dat dit basiswerk met Vlaams geld wordt gesubsidieerd en ze daar dus niet voor moeten betalen, zij willen vooral thematische projecten en dienstverlening en sturen dus aan op een verschuiving van een expressieve naar een meer dienstverlenende rol voor VWAWN. Verschillende verenigingen benadrukken dat het basiswerk ondergefinancierd wordt en dat men onderschat hoeveel tijd en inspanning er nodig is om echte participatieve, thematische projecten uit te bouwen. Lokale overheden hebben steeds hogere verwachtingen wat betreft het leveren van beleidsinput en diensten en het bereiken van een diverse ("representatieve") groep mensen in armoede. Deze verwachtingen hebben ook invloed op mogelijkheden van mensen in armoede om rechtstreeks deel te nemen aan processen van besluitvorming. Authentieke getuigenissen hebben volgens alle respondenten zeker een meerwaarde, maar velen vinden dat het voortdurend betrekken van mensen in armoede in processen van besluitvorming en beleidsontwikkeling niet goed werkt.

Binnen de sector gaan armoedeverenigingen daar op een verschillende manier mee om. Corresponderend met het onderscheid tussen verenigingen die meer belang hechten aan hun dienstverlenende rol en zij die meer belang hechten aan hun gemeenschapsvormende en politieke rol (hoofdstuk 3), kunnen we een onderscheid maken tussen een meer 'ondernemende aanpak' en een meer op dialoog gerichte aanpak. De meer op dialoog gerichte aanpak houdt sterk vast aan de meer 'orthodoxe' benaderingen van directe beleidsparticipatie door en voor mensen in armoede zoals de dialoogmethode. Voor hen staat het creëren van een veilige plek waar mensen in armoede in hun eigen taalgebruik en tempo alternatieve discours kunnen opbouwen om van daaruit in te breken om het maatschappelijk debat nog steeds centraal. Ze benadrukken het belang van alles samen (in tandem) te doen en te beslissen. De meer 'ondernemende aanpak' hecht nog steeds

belang aan inspraak door mensen in armoede maar het is niet langer de alfa en omega van hun politiek en politiserend werk. Deze organisaties koppelen niet meer alles terug en professionals vertalen en selecteren vaker zelf signalen uit de groepswerking die ze dan meenemen in naar vergaderingen, eerder dan alles samen met de doelgroep te doen. Ze organiseren en profileren zich ook minder als een 'kritische tegenstem' maar eerder als een 'ondernemende partner' die het beleid wil beïnvloeden door het actief mee vorm te geven doorheen de uitvoering, eerder dan via beleidsaanbevelingen. Men gelooft dat men als actieve partner meer impact kan hebben en dat het beleid zo meer naar hen luistert. Deze meer ondernemende aanpak is niet enkel een gevolg van druk vanuit de overheid, het wordt ook gestuurd door mensen binnen de sector die zelf ook kritisch zijn voor het klassieke recept voor politiek werk van de armoedeverenigingen.

Onze data tonen dus een groeiend onderscheid in de sector tussen enerzijds de meer op dialoog gerichte verenigingen die hun gemeenschapsvormende en politieke rol het belangrijkste vinden en zich eerder identificeren als een sociale beweging en anderzijds de meer op ondernemen gerichte verenigingen die hun dienstverlenende rol het belangrijkste vinden en zich eerder identificeren als een sociale onderneming. Voor de duidelijkheid, de meeste VWAWN vinden al die verschillende rollen belangrijk en niet elke vereniging valt duidelijk in de ene of de andere categorie. Toch tonen onze data een evolutie naar verzakelijking. Die verzakelijking heeft invloed op hoe men de begrippen 'professionaliteit' en 'legitimiteit' invult en hoe men de politieke rol gaat opnemen.

In deze veranderende context, waar de financiële afhankelijkheid van subsidies groot blijft en de druk naar verzakelijking en een meer ondernemende en outputgerichte aanpak stijgt, lijken de volgende termen stilaan tot het standaard vocabularium van de politieke rol in armoedebestrijding te behoren: "netwerken", "samenwerking", "zelf projecten oprichten", "zich beter in de markt zetten", "het beter afstemmen van het aanbod", "schaalvergroting", "co-creatie" en "sociale impactmeting". Ze worden vaak toegewezen aan vernieuwende projecten en een nieuwe aanpak van de relatie met overheden en burgers die er, vooral op het lokale niveau, toe bijdragen dat de VWAWN er in een aantal gemeenten in slagen om mee vorm te geven aan de strijd tegen armoede. Deze termen vatten dus hoe sommige VWAWN 'innoveren' in de zin van zich aanpassen of heruitvinden in een veranderende context. We beschrijven deze praktijken en de verschillende visies daaromtrent uitvoerig in dit rapport.

Tabel 1: Innovatiematrix Verenigingen Waar Armen het Woord Nemen

Sociale innovatie: Het betrekken van mensen in armoede en hun ervaringen bij beleidsvorming op Vlaams en lokaal niveau in een veranderende context	
Uitdaging	<p>De ondervertegenwoordiging van de stem van mensen in armoede in het publieke debat en beleidsvorming. Dit is een voortdurende opdracht die zich afspeelt op verschillende beleidsniveaus.</p> <p>Hoe past dit initiatief zich aan in een veranderende beleidscontext? Wat verklaart belangrijke lokale verschillen in de politieke rol tussen verenigingen? Wat zijn nieuwe strategieën en opportuniteiten om deze politieke rol blijvend op te nemen?</p>
Focus van innovatie	<p>Veranderen van maatschappelijke verhoudingen: Mensen in armoede verenigen (micro), om zo de positie van deze groep in de samenleving te verbeteren (macro)</p> <p>Drempels aanpakten en wegwerken die de volwaardige participatie van mensen in armoede als gelijke in de samenleving verhinderen. Dit gebeurt vaak via projecten en samenwerkingen met lokale overheden en verschillende partners in de strijd tegen armoede (meso).</p> <p>De focus is 'meerschallig' omdat de opdracht zich afspeelt in een meerschallige beleidscontext. Het Netwerk Tegen Armoede focust op het Vlaams en Federaal beleidsniveau. De verenigingen zijn voornamelijk lokaal actief.</p>
Bron van innovatie	<p>Het verenigen van mensen in armoede. Lokale initiatieven worden meestal ondersteund door vrijwilligers (die niet allen in armoede leven). Sommigen zijn ontstaan uit een reeds bestaande sociale organisatie (bvb. Samenlevingsopbouw zorgschakels, CAW).</p> <p>Het armoededecreet van 2003 was een belangrijke stap voor de institutionalisering en opschaling van dit initiatief. In de daaropvolgende jaren zetten maatschappelijk evoluties en beleidsveranderingen - zoals processen van verzakelijking in de sociale sector, de groeiende invloed van liberale en conservatieve politieke fracties en de lokalisering van sociaal beleid - druk op deze initiatieven om hun aanpak en werking in vraag te stellen.</p>
Mate van creatieve destructie	<p>De bedoeling is om beleidsvorming over zaken die mensen in armoede rechtstreeks aanbelangen, maar waar de stem van mensen in armoede niet gehoord wordt doorheen het proces, bij te sturen. In zoverre dat macht en budgetverdelingen een zero-sum game zijn, verliezen andere actoren aan spreektijd, macht en middelen, maar vanuit een andere perspectief kan het ook gezien worden als een verrijking van beleidsprocessen.</p>
Innovatiestrategie	<p>Naast hun (structureel erkende) basiswerking hebben de meeste verenigingen een variatie aan projecten rond specifieke thema's. Het uiteindelijke doel is structurele veranderingen in de strijd tegen armoede. De acties en projecten zijn vaak lokaal en thematisch. Die projecten zijn niet enkel een doel op zich, maar ook een middel om in te zetten op structurele armoedebestrijding.</p> <p>In de veranderende (beleids)context observeren we een tendens naar 'verzakelijking' en een meer ondernemende aanpak die zich toont in het zoeken van een nieuwe balans tussen expressieve (vertegenwoordigende) en dienstverlenende functies van de VVAWN. In verschillende organisaties wordt die tweede functie prominenter en beschouwen coördinatoren het uitbouwen van dienstverlening en expertise daaromtrent ook als een instrument om beleid mee vorm te geven en dus hun politieke rol als armoedevereniging op te nemen.</p>