

DE POLITIEKE ROL VAN DE VERENIGINGEN WAAR ARMEN HET WOORD NEMEN

Maart 2020

Pieter Cools & Stijn Oosterlynck

Inhoudstafel

Executive summary

1	Inleiding	9
2	Theoretische achtergrond	14
2.1	Sociale innovatie in besluitvorming en valkuilen van participatie	14
2.2	Belangenbehartiging en 'de fatale omhelzing door de staat'	16
3	Onderzoeksmethoden	20
3.1	De survey: zelfpercepties over het opnemen van de politieke rol	20
3.2	Interviews met vertegenwoordigers van VWAWN en het beleid	21
4	De survey: Verschillende strategieën voor hetzelfde doel	23
4.1	Het belang van de politieke rol	23
4.2	Verschillende strategieën en hun (veranderend) belang	25
4.3	Politiserende rol onder druk?	29
5	Bevindingen uit de interviews	31
5.1	De zes steden en hun belangrijkste kenmerken	31
5.1.1	Genk: Ons kent ons, van ontmoeting tot participatie	33
5.1.2	Brugge: dialoogtafels en het belang van zichtbaarheid	35
5.1.3	Oostende: nieuwe ploeg, nieuwe kansen?	37
5.1.4	Leuven: veelzijdige experts mee aan tafel	40
5.1.5	Gent: verschillen in aanpak en de vraag tot meer samenwerking	42
5.1.6	Antwerpen: Meten is weten?	45
5.1.7	Tussentijdse conclusie: Twee benaderingen?	47
5.2	Het Vlaams niveau: uitholling van het beleidskader?	49
6	Discussie: richting verzakelijking van politiek werk?	55
6.1	Verschillen binnen de sector	55
6.2	De evolutie(s) van een sociale innovatie	57
6.3	Een veertje in de wind?	61
	Referenties	64
	Appendix I: De respondenten van de survey	66
	Appendix II: Interviews en vragenlijsten	68
	Verslag van de stakeholder assessment bijeenkomst	74

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 middelen en burgers 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 de participatieve en emancipatorische visie van de VWAWN.

In het empirische 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). 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 de 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. Ze bundelen die inzichten dan in rapporten en brochures die ze verspreiden onder beleidsmakers en sociale professionals. Naast deze eerder klassieke 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 door dialoog met de hele groep. Anderen focussen sterker 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 armoedebeleid 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 op verschillende manieren om met deze druk tot verandering. Correspondierend 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 van inzetten op maatschappelijke verandering 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 'legitimititeit' 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.

1 Inleiding

Middenveldorganisaties zijn waardengedreven organisaties. Die waarden dragen ze uit in hun dagelijkse werking en door zich publiek te profileren rond bepaalde thema's. Eén van de onderzoekslijnen van het CSI Flanders project betreft de 'politieke rol' van middenveldorganisaties. We bekijken die rol hier breed als 'inzetten op maatschappelijke en/of politieke verandering'. Niet alle middenveldorganisaties nemen even sterk de politieke rol op. Zo is die rol veel explicieter aanwezig bij vakbonden en milieuorganisaties dan bij jeugdbewegingen. Ons surveyonderzoek bevestigt ook dat het invullen van die politieke rol sterk verschilt tussen de diverse segmenten van het middenveld in Vlaanderen. Het kan gaan over (directe) beleidsbeïnvloeding door gesprekken met beleidsmakers, maar het kan ook via sensibilisering en mobiliseren van burgers of het uitproberen van alternatieven in de eigen organisatie¹.

In dit rapport focussen we op middenveldorganisaties die werken met en voor gemarginaliseerde groepen, in dit geval mensen in armoede, en van daaruit streven naar en pleiten voor maatschappelijke en politieke verandering. Hoe kunnen middenveldorganisaties de stem van gemarginaliseerde burgers versterken om deze te laten wegen op het maatschappelijk debat en beleidsvorming? Hoe vervullen ze hun rol als intermediair tussen de burgers die ze vertegenwoordigen en de politieke systemen die invloed hebben op het dagelijkse leven van deze mensen? Deze vragen gaan over de politieke en politiserende rol² van middenveldorganisaties en meer specifiek de manieren waarop ze de belangen van sociaal uitgesloten groepen kunnen behartigen.

In dit rapport zoeken we antwoorden op deze vragen aan de hand van een case studie over de Verenigingen Waar Armen het Woord Nemen. Na een bespreking van de wetenschappelijke literatuur beschrijft dit rapport de meest in het oog springende resultaten van een survey die peilt naar de zelfpercepties van de armoedeverenigingen over hun politieke rol opname. Vervolgens zoomen we in op een aantal centrumsteden waar we interviews

¹ (Laoukili, Oosterlynck & Cools, 2019)

² Binnen CSI hebben we de politieke rol van MVO's algemeen gedefinieerd als het nastreven van maatschappelijke of politieke verandering. Politisering is specifiek en verwijst naar de processen en praktijken waarmee organisaties in het middenveld bijdragen aan de organisatie van het publieke meningsverschil rond de vraag hoe we het samen leven organiseren. Het gaat dan onder andere over een kritische of weinig gehoorde stem te laten klinken in het maatschappelijk debat, door een maatschappelijk probleem op de politieke agenda te zetten of gelijkgezinden te mobiliseren rond een bepaald thema (Oosterlynck, Hertogen & Swerts, 2017a).

hebben afgenomen met vertegenwoordigers van armoedeverenigingen en lokale besturen over de manieren waarop de verenigingen hun politieke rol opnemen en deze heruitvinden in het licht van nieuwe maatschappelijke uitdagingen en een veranderende beleidscontext³. Daarnaast hebben we ook aandacht voor beleidsveranderingen op Vlaams niveau. Zo willen we de lezers inzichten bieden in de uitdagingen voor organisaties die de stem van gemarginaliseerde (doel)groepen willen versterken en vertegenwoordigen en de verschillende strategieën die ze ontwikkelen.

Mensen die langer hebben gestudeerd en meer geld bezitten participeren gemiddeld meer aan verschillende, zichtbare aspecten van burgerschap en het politieke leven: van participatie op de arbeidsmarkt en gebruik maken van het vrijetijdsaanbod, tot het opnemen van vrijwillige engagementen⁴. Dit verschil in politieke en maatschappelijke participatie is relevant omdat het mee verklaart waarom het beleid en het maatschappelijk debat zich voornamelijk blijft richten op de waarden en belangen van de midden- en hogere klasse. De stem van gemarginaliseerde groepen klinkt veel minder door in het publieke discours. Hun stemmen en boodschappen blijven dan ook vaak onopgemerkt, of ze zijn makkelijk aan de kant te schuiven. Daardoor blijven de belangen en ‘noden interpretaties’ van deze groepen – de noden, problemen en mogelijke oplossingen zoals deze mensen ze zelf ervaren en benoemen - ondervertegenwoordigd wanneer beleidsdoelstellingen worden bepaald en budgetten worden verdeeld⁵. Dit geldt ook voor mensen in armoede. Over het algemeen hebben zij weinig macht en mogelijkheden om mee te definiëren wat armoede precies is, hoe men het ervaart en hoe het bestreden kan worden⁶. Er wordt vaker over dan met hen gesproken.

Middenveldorganisaties nemen vaak een rol op als intermediair tussen burgers en beleidsmakers. Ze vervullen dan een functie als ‘brug’, ‘vertaler’ of ‘vertegenwoordiger’ voor hun leden, cliënten of een bepaalde groep in de samenleving wiens belangen ze willen verdedigen⁷. Deze rol kunnen ze op zeer verschillende manieren opnemen. Voor de meeste middenveldorganisaties is deze politieke rol minder belangrijk dan de

³ Voor een overzicht van maatschappelijke evoluties die de relaties tussen burgers en middenveldorganisaties beïnvloeden zie Oosterlyncx, Hertogen, Swerts (2017b). Voor een recent onderzoek naar de veranderende verhouding tussen middenveld en overheid in Vlaanderen zien Pauly, Verschuere en De Rynck (2019).

⁴ (LeRoux, 2014) Ons eigen surveyonderzoek toont ook dat laaggeschoolden gemiddeld veel minder participeren als vrijwilliger in middenveldorganisaties. Online: <https://www.middenveldinnovatie.be/sites/default/files/2018-08/CSI%20Flanders%20Steekkaarten-lokaal.pdf> (laatst geraadpleegd 20/12/2019).

⁵ (Fraser, 1989; LeRoux, 2014)

⁶ (Lister, 2004; Boone, 2018)

⁷ (Berger & Neuhaus, 1996 [1977]; Huyse, 2014)

gemeenschapsvormende en/of dienstverlenende rol⁸. De Verenigingen Waar Armen het Woord Nemen (VWAWN) bieden ons een interessante case omdat de politieke rol, althans in principe, prominent aanwezig is: het inzetten op armoedebestrijding door structurele verandering via de participatie van mensen in armoede behoort tot de kern van wat ze doen. We beschouwen de VWAWN dan ook als een 'extreme case'⁹ van politieke rolopname omdat we verwachten dat bepaalde strategieën, struikelblokken, ervaringen en spanningen, die in meer en in mindere mate voorkomen bij alle organisaties die een politieke rol opnemen, scherper afgetekend zijn in het geval van de VWAWN. Bovendien was de structurele (decretale) inbedding van dit soort participatiestructuren voor en door mensen in armoede in ons land een primeur en in verschillende opzichten nog steeds uniek in Europa¹⁰.

We benaderen de VWAWN hier als sociale innovaties in de strijd tegen armoede omdat ze een antwoord bieden op de nood aan meer participatie en politieke vertegenwoordiging van mensen in armoede. Dat doen ze door deze groep te verenigen (doorheen allerhande activiteiten en gespreksgroepen) en hun sociale relaties met beleidsmakers en positie in het publieke debat te veranderen (via diverse acties, beleidsaanbevelingen en vormingen), met het oog op empowerment van en toegang tot sociale grondrechten voor mensen in armoede¹¹. De innovatiematrix (tabel 1) aan het eind van deze inleiding vat een aantal karakteristieken van deze sociale innovatie bondig samen.

Ondanks de relatief hoge mate van institutionalisering en spreiding van dit initiatief, klinken er signalen dat het voor VWAWN en het Netwerk Tegen Armoede in de huidige beleidscontext moeilijker wordt om hun politieke rol op te nemen en te wegen op beleid dat bijdraagt tot armoedebestrijding. Uit verkennende gesprekken met mensen die al geruime tijd actief zijn in deze sector blijkt dat het vandaag steeds minder vanzelfsprekend is dat VWAWN als kritische partners en vertegenwoordigers van mensen in armoede worden erkend. Bovendien is de sector van 59 Vlaamse en Brusselse VWAWN - ondanks de gedeelde missie en de 6 erkenningscriteria (box 1) - heterogeen wat betreft ontstaansgeschiedenis, grootte, mate van professionalisering, type activiteiten, bereikte doelgroep, politieke rolopname en relaties met lokale overheden¹².

⁸ (Laoukili, Cools & Oosterlynck, 2019)

⁹ (Flyvbjerg, 2006)

¹⁰ Persoonlijke communicatie met de voormalige president van het European Anti Poverty Network.

¹¹ Zie Oosterlynck & Cools (2012) en Oosterlynck et al., (2019) voor een definitie en uitgebreide bespreking van sociale innovatie in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting.

¹² Zie bijvoorbeeld Van Robaey, Dierckx & Vranken (2005).

Box 1.: De zes criteria van Verenigingen Waar Armen het Woord Nemen

1. Armen verenigen zich
2. Armen het woord geven
3. Werken aan maatschappelijke emancipatie
4. Werken aan maatschappelijke structuren
5. Dialoog en vorming
6. Armen blijven zoeken.

Deze mature sociale innovatie (heel wat verenigingen bestaan al meer dan 20 jaar), wordt gekenmerkt door een hoge mate van institutionalisering (door haar verankering in het armoededecreet en de afhankelijkheid van overheidssubsidies). Dit laat ons toe om te bestuderen hoe middenveldorganisaties hun maatschappelijke missie en politieke rol uitvoeren en eventueel bijsturen wanneer de relatie met de overheid verandert over tijd. We willen te weten komen of er doorheen dit proces van institutionalisering en veranderende relaties met de overheid nieuwe aanleiding(en) tot innovatie ontstaan. Met dit onderzoek willen we ons licht laten schijnen op verschillende visies, ervaringen en struikelblokken van VWAWN in verband met het opnemen van hun politieke rol en de innovatieve manieren waarop de verenigingen in een veranderende samenleving blijven inzetten op het versterken en vertegenwoordigen van de stem van mensen in armoede.

Dit rapport bestaat uit vier delen. Het eerste deel biedt een literatuurstudie. Het tweede deel bespreekt de uitkomsten van een survey over de zelfpercepties van de armoedeverenigingen wat betreft hun politieke rol. Daarna bespreken we de resultaten van de kwalitatieve interviews in zes Vlaamse centrumsteden en met vertegenwoordigers van het Vlaams armoedebeleid. Deze drie delen zijn afzonderlijk te lezen en afhankelijk van de interesse en voorkennis van de lezer is het aangewezen om bepaalde delen over te slaan. De afsluitende discussie bespreekt de inzichten uit de voorgaande delen in relatie tot elkaar. Ter bevordering van de leesbaarheid zijn de academische referenties in voetnoot geplaatst. De volledige referentielijst staat achteraan 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

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.

	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?
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 aankaarten 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	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.
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 VWAWN. 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>

2 Theoretische achtergrond

Dit hoofdstuk bespreekt een selectie van relevante literatuur met de betrekking tot kernconcepten, uitdagingen en valkuilen voor middenveldorganisaties (MVO's) die zich opwerpen als 'mediërende structuren'¹³ tussen hun achterban en overheden en van daaruit innovatieve, participatieve initiatieven opzetten om de stem van gemarginaliseerde groepen te versterken en te vertegenwoordigen. Eerder dan een diepgaande literatuurstudie of uitgebreid theoretisch argument, willen we de lezer een aantal inzichten, concepten en referenties aanreiken die van nut kunnen zijn voor het interpreteren van de bevindingen uit ons onderzoek en toekomstige discussies over dit thema. In wat volgt bespreken we eerst de opkomst en ambiguïteit van (directe) beleidsparticipatie. Vervolgens focussen we op de (veranderende) relatie tussen belangenbehartigende MVO's en subsidiërende overheden. We schenken daarbij aandacht voor de eigenheid van de emancipatorische visie van waaruit de VWAWN werken aan maatschappelijke verandering voor en door mensen in armoede.

2.1 Sociale innovatie in besluitvorming en valkuilen van participatie

In de late jaren 1960 ontstond in de schoot van een internationaal georganiseerde, maar ook sterk lokaal vertakte en ingebedde democratiseringsbeweging een zoektocht naar nieuwe vormen van democratie, met 'participatie' als sleutelwoord. Participatie van burgers aan politieke besluitvorming en bestuur via vertegenwoordigende organisaties is op zich geen nieuw gegeven. In de corporatistische welvaartstaat die vooral na de WOII uitgebouwd werd, zitten MVO's zoals vakbonden en mutualiteiten mee aan tafel als stakeholders. Het gaat hier echter over grote en hiërarchische organisaties. Het overleg is sterk geïnstitutionaliseerd en de samenwerking met de overheid is onderhevig aan formele regels en afspraken. Bovendien is deze 'overlegdemocratie' ontwikkeld in een context van verzuiling en zijn deze mogelijkheden tot politieke participatie vanuit het middenveld dus georganiseerd op basis van ideologische affiniteit met specifieke politieke partijen¹⁴.

De nieuwe vormen van participatie waar aanhangers van de democratiseringsbeweging sinds de late jaren 1960s voor ijveren en mee experimenteren nemen echter afstand van het corporatisme. Deze meer directe en minder verzuilde vormen van participatie zetten in op de inspraak van individuele burgers of van kleinere en/of op specifiek thema's gerichte

¹³ (Berger & Neuhaus, 1996 [1977])

¹⁴ (Huyse, 2014)

organisaties. Ze profileren zich als een aanvulling of zelfs als alternatief voor de vertegenwoordigende democratie.

Sinds de jaren 1980 is er bij overheden op verschillende niveaus veel opening gekomen voor allerlei experimenten met meer participatieve, 'horizontale' vormen van bestuur en besluitvorming¹⁵. Enerzijds kwam deze vraag ook vanuit sociale bewegingen en bottom-up initiatieven die aandrongen op medezeggenschap en directe democratie¹⁶, maar deze tendens werd ook aangemoedigd door internationale instituties zoals de Europese Unie en de Wereldbank. De sociaal geograaf Erik Swyngedouw benadrukt dat men de belofte dat deze initiatieven zullen bijdragen tot meer horizontale besluitvorming, transparantie en empowerment niet zomaar voor lief mag nemen. In tegenstelling tot de in de grondwet bepaalde procedures van de representatieve democratie staan de procedures van deze participatieve bestuursvormen niet vast, waardoor ze voortdurend gecontesteerd en heruitgevonden (kunnen) worden. Dit verhoogt hun innovatief potentieel, maar het maakt ze ook heel kwetsbaar. Bovendien blijven de zogenaamde 'horizontale relaties' ongelijk. In de meeste gevallen behoudt de overheid de finale controle en beslissingsmacht¹⁷. Dat verhoogt de kans op schijnparticipatie die fungeert om het proces van beleidsvorming te legitimeren, maar ze niet ten gronde kan beïnvloeden.

Box 2: Kritische vragen bij sociale innovaties in besluitvorming

- Wie kan, mag en wil deelnemen aan besluitvormingsprocessen, via welke procedures?
- Hoe is de vertegenwoordiging van stakeholders in het initiatief georganiseerd?
 - Vertegenwoordigt men echt wie men zegt te vertegenwoordigen?
 - Hoe en tegenover wie legt men verantwoording af voor de rol als vertegenwoordiger?
- Wat is de basis van de legitimiteit van deze actor?
- Op welke beleidsniveaus kan men participeren (lokaal, regionaal...)?
 - Hoe maakt men de link of de 'sprong' tussen verschillende niveaus?
- In welke fase van besluitvorming kan men participeren?
 - Heeft men invloed op de spelregels en grote lijnen van het beleid of ligt de focus eerder op het uitvoerende aspect? Wanneer wordt men betrokken?

Organisaties die participeren als stakeholder hebben vaak een grote achterban, economisch gewicht (wat niet geldt voor armoedeverenigingen) en/of een belangrijke sociaaleconomische

¹⁵ In de Engelstalige literatuur spreekt men van 'governance-beyond-the-state' (Hajer et al., 2003; Swyngedouw, 2005) of 'empowered participatory governance' (Fung & Wright, 2001).

¹⁶ Het werk van Van Robaeys, Dierckx en Vranken (2005) beschrijft hoe de VWAWN sector groeide uit een nieuwe sociale beweging van kleinschalige, gedecentraliseerde organisaties.

¹⁷ (Swyngedouw, 2005; Davies, 2011).

functie, maar ze hebben niet noodzakelijk een democratisch mandaat. Hun status als vertegenwoordiger is in die zin niet echt 'geautoriseerd' en wordt vaak op een weinig transparante, ad hoc manier ingevuld. Swyngedouw benadrukt de ambiguïteit van deze innovaties die zowel een empowerend potentieel als een democratisch deficit en nieuwe vormen van uitsluiting in zich dragen. Box 2 vat de belangrijkste uitdagingen, contradicties en valkuilen samen in een aantal kritische vragen die en in meer of mindere mate voortdurend ter discussie staan bij dergelijke initiatieven.

Innovatieve mediërende structuren hebben potentieel en hoge ambities voor sociale transformatie¹⁸, maar hun macht is meestal beperkt en initiatieven zijn kwetsbaar voor allerlei maatschappelijke evoluties, veranderende allianties en vragen omtrent legitimiteit. Ze beïnvloeden de werking van de overheid, maar zijn ze ook sterk mee vervlochten en in feite behoudt die overheid de macht en controle over het besluitvormingsproces. De mogelijkheid om als 'gelijkwaardige' kritische partner deel te nemen aan het besluitvormingsproces hangt grotendeels en voortdurend af van de welwillendheid van die overheid. Dit vraagstuk is des te relevanter in de context van sociaal beleid en armoedebestrijding waar de werking van betrokken actoren vaak sterk afhangt van overheidssteun.

2.2 Belangenbehartiging en 'de fatale omhelzing door de staat'

Middenveldorganisaties vervullen verschillende maatschappelijke rollen¹⁹. In het CSI Flanders onderscheiden we de gemeenschapsvormende, dienstverlenende en politieke rol. Voor elk van die rollen kunnen ze een relatie aangaan met overheden die al dan niet met gepaard gaat met publieke financiering. Afhankelijk van de aard en omvang van deze financiering kan daarbij spanning ontstaan over de autonomie waarover organisaties beschikken om hun missie na te streven. Onze survey resultaten tonen dat die spanning omtrent autonomie gemiddeld genomen kleiner is bij lokale organisaties - waar de financiering vaak beperkt is - in vergelijking tot organisaties die op Vlaams niveau actief zijn²⁰. Historisch gezien leveren MVO's in een corporatistische welvaartstaat zoals België/Vlaanderen belangrijke bijdragen aan sociaal beleid, niet louter als uitvoerder, maar ook door het actief vorm te geven via inspraak en medezeggenschap. België staat dan ook gekend voor haar traditie van partnerschappen

¹⁸ (Unger, 2015)

¹⁹ (Anheier, 2006)

²⁰ Zie in dit verband de rapporten van het CSI project over de verhoudingen tussen overheden en middenveldorganisaties. Online: <https://www.middenveldinnovatie.be/publicaties/overzicht-publicaties> (laatst geraadpleegd 10/02/2020).

tussen overheid en MVO's²¹. Een cruciaal argument in deze discussie luidt dat MVO's zich omwille van hun direct contact met burgers en gebruikers van sociale dienstverlening in een unieke positie bevinden om de aandacht te vestigen op de onbeantwoorde sociale noden van hun deelnemers door hun bezorgdheden te vertalen in politieke claims²².

De internationale literatuur spreekt in dit verband van de 'advocacy role' van MVO's, wat we hier vertalen als 'belangenbehartiging'. Let wel: voor veel MVO's is deze politieke rol²³ niet de kern van wat ze doen, maar voor anderen is het wel een essentieel onderdeel van hun werking²⁴. Wie er sterk op inzet gaat er van uit dat men door input te geven in processen van beleidsontwikkeling de belangen van hun achterban kan verdedigen. In het geval van gemarginaliseerde en uitgesloten groepen nemen MVO's deze rol op om het volwaardig kunnen deelnemen aan de samenleving voor hun doelgroep te realiseren. Vaak wordt die belangenbehartiging gekaderd binnen een bredere visie op de maatschappij, waardoor het het louter verdedigen van particuliere belangen overstijgt. Zo wil men ook bijdragen tot sociale rechtvaardigheid, gelijkere mogelijkheden en een sterkere democratie.²⁵

Bouwend op het werk van de klassieke Franse auteur Alexis de Tocqueville over het belang van verenigingen voor de politieke participatie van burgers beschouwt men deze organisaties soms als 'scholen van democratie' die burgers 'empoweren' om volwaardig deel te nemen aan het politieke leven. In dit soort organisaties wordt empowerment "niet zozeer gedefinieerd als iets dat gebeurt met individuen, maar eerder als het creëren van een context waar men actieve politieke identiteiten kan uitdrukken"²⁶.

Onderzoek naar sociale innovatie in armoedebestrijding benadrukt het belang van erkenning en institutionalisering door de overheid voor de spreiding, opschaling en duurzaamheid van innovatieve initiatieven, maar waarschuwt ook voor co-optatie, verlies van controle en missiedrift²⁷. Op gelijkaardige wijze benadrukken Berger en Neuhaus dat bemiddelende

21 (Huyse, 2003 ;Evers & Laville, 2004 ; Bode & Brandsen, 2014 ; Pauly, Verscheure & De Rynck, 2019)

22 (Verschuere & De Corte 2015; Leroux 2014)

23 In het CSI Flanders project definiëren we de politieke rol als het nastreven van maatschappelijke of politieke verandering. Belangenbehartiging is daar één taak in en zoals uit de survey bij Vlaamse middenveldorganisaties blijkt is het voor organisaties de belangrijkste politieke taak (Laoukili, Oosterlynck & Cools, 2019: p.16).

24 (Verschuere & De Corte, 2015; Almog-Bar & Schmid, 2014; Laoukili, Oosterlynck & Cools, 2019)

25 (Reid, 1999; LeRoux, 2014).

26 (Dodge & Ospina, 2016: 493, eigen vertaling) Dit is hier relevant omdat 'empowerment', zeker in de context van armoedebestrijding, vandaag door beleidsmakers en sociaal werk (onderzoek) vaak een psychosociale, individualiserende invulling krijgt (zie bv. Depauw & Driessens, 2017; cf. Cornwall & Brock, 2005).

27 (Oosterlynck et al., 2019)

structuren duurzaam en geïnstitutionaliseerd moeten zijn om hun functie vervullen, maar waarschuwen ze voor afhankelijkheid, standaardisering, routine en vooral 'verstatelijking' van deze werkingen. Ze spreken dit verband over de 'fatale omhelzing door de staat'²⁸. Ze doelen hiermee op het gevaar dat de erkenning en subsidiëring van de overheid (wat vaak samengaat met regulering en te behalen doelstellingen) nefast kan zijn voor de vitaliteit en werkwijze van de organisaties die hen in staat stelt om zich telkens aan te passen aan veranderende omstandigheden en in te spelen op nieuwe noden. Structureel gesubsidieerde, dienstverlenende MVO's worden in sommige gevallen een verlengde van de overheid eerder dan dat ze tussen de overheid en de burger staan. Het voortbestaan van de organisatie, het behouden van personeel etc. wordt dan belangrijker in processen van belangenbehartiging dan de oorspronkelijke missie en de bekommernissen van de deelnemers²⁹.

Veranderende verhoudingen met overheden beïnvloeden de manier waarop MVO's hun politieke en politiserende rol opnemen. Berger en Neuhaus benadrukken in dit verband het belang van financiering en de daaraan gekoppelde voorwaarden, de aard van de overeenkomsten en samenwerkingen met één of meerdere publieke instanties, de grootte van de MVO en de (al dan niet participatieve) methoden waarmee ze signalen van hun deelnemers vatten en vertalen naar signalen voor het beleid³⁰. Recent onderzoek toont dat de historisch gegroeide partnerschappen in landen zoals België vandaag onder druk staan door het gebruik van nieuwe management-modellen en sluipende vermarkting³¹. Deze evoluties manifesteren zich in verschillende snelheden en verschijningsvormen. Het is dus niet evident om algemene uitspraken te doen over deze veranderende verhoudingen en hun effecten. We kunnen er ook niet zomaar van uitgaan dat de relatie met de overheid altijd de belangrijkste factor is voor het opnemen van een politieke rol. De belangenbehartigende rol van MVO's wordt niet op een lineaire manier bepaald door het al dan niet ontvangen van overheidssubsidies³². De missie van MVO's, hun relaties met andere organisaties, hun achterban en het bredere publieke debat kunnen eveneens van belang zijn³³.

²⁸ (Berger & Neuhaus, 1996 [1977])

²⁹ Dit inzicht werd uitvoerig besproken tijdens de focusgroepen met middenvelders en beleidsmakers naar aanleiding van de surveynota over de politieke rol van middenveldorganisaties (Zie Laoukili, Oosterlynck en Cools, 2019)

³⁰ (Berger & Neuhaus, 1996 [1977], hfst. 12)

³¹ (Pauly, Verschuere & De Rynck, 2019)

³² (Verschuere & Decorte, 2015; Oosterlynck, Hertogen en Swerts, 2017a)

³³ Zie bijvoorbeeld Nyssens (2014) over evoluties in de sociale economie.

De VWAWN zijn bijzonder omdat ze werken met en voor een gemarginaliseerde groep en daarbij zeer sterk inzetten op de participatie. Ze laten de ‘externe relaties’ die ze aangaan met overheden sterk aansturen door hun achterban. Die sterke inzet op ‘interne relaties’ met achterban en/of burgers komt uit de CSI Flanders survey als minder courant naar voor³⁴. Deze combinatie stelt specifieke uitdagingen. Hun missie gaat ook verder dan het louter behartigen van de particuliere belangen van hun leden. Men wil ook de bredere maatschappelijke structuren die armoede mogelijk maken en in stand houden aanklagen en veranderen (“armoede is een onrecht!”³⁵). Belangenbehartiging wordt dus gekaderd binnen een bredere visie op de maatschappij en welke organisatie ervan wenselijk(er) is. In de mate dat dit publiek gebeurt, zetten VWAWN dus ook in op politisering³⁶. VWAWN doen dat onder andere door ‘culturele fora’ te creëren om armoedeproblematiek en mogelijke oplossingen publiekelijk te bespreken³⁷. In die zin zijn de VWAWN ook een ‘contrapubliek’ waar mensen die uitgesloten zijn van het publiek debat hun situatie in een veilige ruimte en in hun eigen woorden kunnen bespreken om van daaruit acties en voorstellen voor maatschappelijke verandering te doen en doorheen het proces ook persoonlijk te groeien.

³⁴ (Laoukili, Oosterlynck & Cools, 2019: p.21)

³⁵ Veel gebruikte leuze door organisaties die zich engageren in de strijd tegen armoede.

³⁶ (Oosterlynck, Hertogen & Swerts, 2017)

³⁷ (Boone, Roets & Roose, 2018).

3 Onderzoeksmethoden

In dit case study onderzoek willen we te weten komen hoe de VWAWN inzetten op maatschappelijke en politieke verandering en hoe ze hun strategieën eventueel bijsturen in een veranderende context. Hiervoor gebruikten we twee onderzoeksmethoden: een survey en interviews. Hieronder bespreken we deze twee methoden van dataverzameling afzonderlijk. In de daaropvolgende hoofdstukken presenteren we achtereenvolgens de bevindingen uit de survey (hoofdstuk 4) en de interviews (hoofdstuk 5). Deze worden samen besproken in de afsluitende discussie (hoofdstuk 6).

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 rond armoede sensibiliseren op Vlaams niveau.

Het Netwerk Tegen Armoede gaat op Vlaams niveau zo veel mogelijk 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 focussen we hier op de politieke rol van lokale verenigingen op het lokaal niveau en die van het Netwerk op Vlaams niveau. In de survey focussen we uitsluitend op de lokale verenigingen. Met de interviews hebben we zowel lokale organisaties en overheden als actoren op het Vlaams niveau bevroegd.

3.1 De survey: zelfpercepties over het opnemen van de politieke rol

Om een overzicht te krijgen op de opvattingen van de lokale VWAWN wat betreft het belang van de politieke en de wijzen waarop men deze rol opneemt, hebben we de verenigingen gevraagd een survey in te vullen. Alle verenigingen die opgelijst staan op de website van het Netwerk Tegen Armoede³⁸ werden aangeschreven via email. Van de 57 aangeschreven verenigingen hebben er 38 de survey correct ingevuld (respons van 66%)³⁹.

³⁸ Online: <http://www.netwerktegenarmoede.be/over-ons/onze-verenigingen/lijt-verenigingen> (laatst geraadpleegd 13/08/2019)

³⁹ De eerste uitnodiging werd verspreid op 22/05/2019 en de survey is afgesloten op 30/06/2019.

Elke respondent vertegenwoordigt een andere organisatie. Niet alle respondenten hebben alle vragen ingevuld. Als de respons op een bepaalde vraag sterk afwijkt, wordt dit expliciet vermeld. Appendix I bundelt een aantal kenmerken van de verenigingen die hebben deelgenomen aan onze korte survey. Het gaat over informatie over type gemeente waarin ze actief zijn, hun leeftijd, de soorten dienstverlening die ze organiseren enzovoort. Deze informatie werd in de analyse gebruikt als controlevariabelen. Waar deze variabelen een duidelijke invloed hebben op de antwoorden wordt dat meegegeven in de bespreking van de resultaten.

3.2 Interviews met vertegenwoordigers van VWAWN en het beleid

Naast het breedbeeld van de survey verschaffen de interviews ons een meer diepgaande en fijnmazige kijk op de dynamieken en veranderingen wat betreft de politieke rolname in zes Vlaamse centrumsteden én op Vlaams niveau⁴⁰. In het totaal zijn er negentien interviews afgenomen, waarvan twaalf met vertegenwoordigers van armoedeverenigingen (of hun lokaal netwerk), zeven met vertegenwoordigers van het lokaal of het Vlaams armoedebeleid en één interview met een senior expert in onderzoek naar armoedebestrijding. Daarnaast zijn er in het begin en het einde van dit onderzoek verkennende en aftoetsende gesprekken geweest met het Netwerk Tegen Armoede. Appendix II biedt een overzicht van de interviews en bevat ook de interviewleidraden voor de interviews met de vertegenwoordigers van VWAWN en het lokaal beleid.

We hebben interviews afgenomen in zes Vlaamse centrumsteden: Antwerpen, Brugge, Genk, Gent, Leuven en Oostende. Voor de selectie van deze steden hebben we ons gebaseerd op drie criteria: (1) variatie wat betreft de grootte en voorgeschiedenis van verenigingen én de omvang hun convenanten met de lokale overheid; (2) signalen omtrent interessante lokale situaties en een innovatieve aanpak (via verkennende gesprekken en informatie op het internet); (3) geografische spreiding⁴¹. In elke stad hebben we getracht om een vertegenwoordiger van alle lokale verenigingen te spreken. In Antwerpen, waar er een lokaal netwerk van VWAWN bestaat, hebben we de coördinator van dit netwerk geïnterviewd. In

⁴⁰ De interviews zijn afgenomen tussen mei en augustus 2019. Het beleid van de nieuwe beleidsploegen sinds de gemeenteraadverkiezingen van 2018 is op dat moment nog niet volledig duidelijk. Er is in de meeste gevallen al een (algemene) beleidsnota, maar nog geen (concrete) doelstellingnota. In sommige gevallen klinken er al signalen over het nieuwe beleid, maar omdat dit nog niet officieel werd bekrachtigd ligt de focus op de afgelopen beleidsperiodes.

⁴¹ Na een eerste selectie ronde hebben we verenigingen in acht steden aangeschreven. Uit twee steden kwam geen respons, vervolgens zijn we de interviews gestart in de reeds genoemde zes steden. Oorspronkelijk werd ook Brussel opgenomen in de sample. Omwille van praktische redenen (totale werklast, de complexe institutionele context die verschilt van de andere cases en non-respons) hebben we deze stad uiteindelijk laten vallen.

Gent is het voor één van de drie VWAWN niet gelukt om tijdig een interview vast te krijgen. Hieronder verwijzen we naar deze respondenten met de code (I: V stad). Bijvoorbeeld (I: VGenk). Waar we met meerdere verenigingen hebben gesproken geven we elke vereniging per stad een letter, bijvoorbeeld (I: VGent A).

Wat de vertegenwoordigers van het beleid betreft hebben we één interview afgenomen met twee medewerkers van de dienst armoedebestrijding van het departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. In elke stad hebben we een vertegenwoordiger gesproken van het lokaal beleid inzake armoedebestrijding. Waar mogelijk hebben we met een schepen verantwoordelijk voor armoedebestrijding of een kabinetsmedewerker gesproken. In twee gevallen, Antwerpen en Oostende, hebben we vertegenwoordigers uit de administratie met een lange staat van dienst gesproken. Het gaat hier telkens over respondenten die die vertegenwoordigers van de VWAWN beschouwen als relevante contactpersonen die goed op hoogte zijn van hun werking. Hieronder verwijzen we naar deze respondenten met de code (I: BStad) of (I: B*stad) als de respondent in de administratie werkt. Als er meerdere respondenten deelnemen aan één interview onderscheiden we hen met een cijfer, bijvoorbeeld (I: BVlaanderen2).

4 De survey: Verschillende strategieën voor hetzelfde doel

Dit hoofdstuk bespreekt een selectie van surveyresultaten die relevant zijn voor de focus van dit rapport. Onze survey bevestigt eerder onderzoek dat wijst op de diversiteit van de lokale VWAWN in termen van grootte, dienstverlenende activiteiten en ontstaansgeschiedenis⁴² en voegt daar een blik op de verschillende strategieën en mogelijkheden voor politieke rolopname en politiserend werken aan toe. Eerst kijken we naar welke maatschappelijke rollen – de politieke, gemeenschapsvormende en dienstverlenende rol – de VWAWN het belangrijkste vinden. Vervolgens bespreken we welke strategieën van politieke rolopname vandaag het belangrijkste worden geacht en welke er belangrijker worden. Tot slot bekijken we de mate waarin de lokale VWAWN ervaren dat hun politiserende rol vandaag onder druk staat.

4.1 Het belang van de politieke rol

In welke mate streven de armoedeverenigingen naar maatschappelijke of politieke verandering (i.e. nemen ze politieke rol op)? Op een schaal van 0 (er helemaal niet op inzetten) tot 10 (er zeer sterk op inzetten), geven de verenigingen zichzelf gemiddeld een score van 8,3 op 10. Men vindt van zichzelf vinden dat men sterk inzet op maatschappelijke verandering. Dat is gezien hun missie en erkenningscriteria niet verrassend. Toch is deze gemiddelde score wel opvallend hoog in vergelijking met andere middenveldorganisaties uit onze survey (8,3 tegenover 5,5 voor het lokale middenveld in Vlaanderen)⁴³.

Vervolgens werd gevraagd om de drie maatschappelijke rollen van middenveldorganisaties – de gemeenschapsvormende rol, de dienstverlenende rol en de politieke rol – te rangschikken in volgorde van belangrijkheid. Het valt op dat slechts 21 van de 38 respondenten deze vraag heeft beantwoord.

Als we kijken naar welke rol de verenigingen op de eerste plaats zetten, zien we duidelijke verschillen binnen de sector. Iets meer dan een derde (38,1%, 8/21) vindt de gemeenschapsvormende rol het meest belangrijk. Een derde (33,33%, 7/21) zet de dienstverlenende rol op de eerste plaats en voor iets minder dan een derde (28, 57%, 6/21)

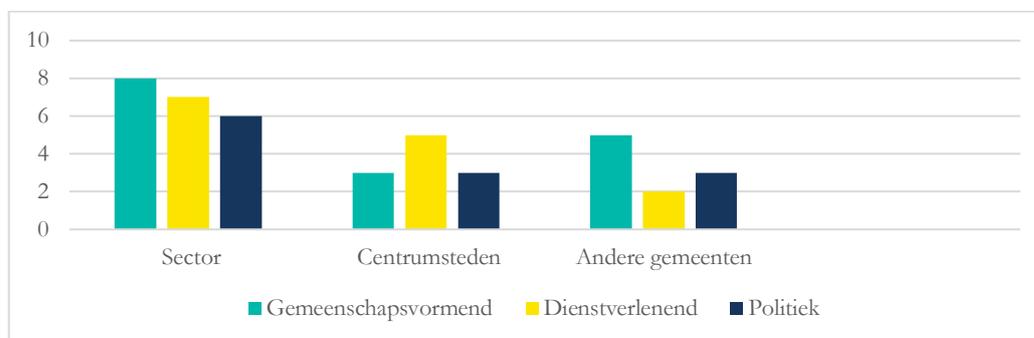
⁴² (Van Robaey, Dierckx & Vranken, 2005)

⁴³ In beide surveys werd de volgende vraag gesteld: In welke mate streeft uw organisatie naar of pleit ze voor bepaalde maatschappelijke of politieke verandering? Geef een score van 0 tot 10 wanneer 0 'helemaal geen streven naar politieke veranderingen' en 10 'heel veel streven naar maatschappelijke of politieke veranderingen' betekend. Wat is de score van uw organisatie?

staat de politieke rol op de eerste plaats. Deze resultaten weerspiegelen het patroon dat we ook zien in het bredere Vlaamse middenveld⁴⁴: de gemeenschapsvormende rol wordt met een lichte voorsprong als het belangrijkste aangeduid, gevolgd door de dienstverlenende rol en daarna de politieke rol. Door de lagere respons en de kleine verschillen, mogen we deze resultaten hier niet zomaar veralgemenen. Toch is het gezien de hoge score op het belang van de politieke rol (8,27 op 10 tegenover 5,5 voor het lokale middenveld in Vlaanderen) opvallend dat de politieke rol niet vaker als meest belangrijke wordt aangeduid. Figuur 1 toont de verdeling van rollen op de eerste plaats, voor de hele sector, verenigingen in centrumsteden en die andere gemeenten.

Wanneer we de antwoorden controleren voor ‘type gemeente’ (zoals aangegeven door de respondenten zelf) zien we dat het aandeel dat de dienstverlenende rol op de eerste plaats zet het grootst is in centrumsteden (5/11). In de andere typen gemeenten wordt de dienstverlenende rol veel minder op de eerste plaats gezet (2/10). VWAWN in centrumsteden lijken dus gemiddeld meer belang hechten aan de dienstverlenende rol in vergelijking met verenigingen in andere typen gemeenten waar men de gemeenschapsvormende rol het belangrijkste vindt, gevolgd door de politieke rol.

Figuur 1: De belangrijkste rol volgens armoede verenigingen: sector en centrumsteden



Als we, voor de hele sector, kijken naar de tweede plaats, valt het op dat de politieke (11/21) en de gemeenschapsvormende rol (9/21) vaak de tweede plaats krijgen, de dienstverlenende rol bijna nooit (1/21). Die staat veel vaker op de derde plaats (13/21). Conclusie is dat wie de politieke of gemeenschapsvormende rol het belangrijkste vindt de dienstverlenende rol bijna altijd op de laatste plaats zet. De politieke en gemeenschapsvormende rol gaan bij lokale

⁴⁴ Zie Laoukili, Oosterlynck en Cools (2019: 7-14). De vraag naar het relatief belang van de verschillende rollen werd in hier op een andere manier bevroegd, maar laat ons wel toe de belangrijkste rollen te vergelijken.

verenigingen waar armen het woord nemen dus vaker samen dan de politieke en dienstverlenende rol.

Hoewel we omwille van de lagere respons vermoeden dat een deel van de respondenten van deze survey het moeilijk vindt een rangschikking te maken tussen de verschillende rollen, kunnen we op basis van deze resultaten een onderscheid maken tussen twee groepen⁴⁵. Ten eerste een grotere groep (2 op 3) die de gemeenschapsvormende en de politieke rol belangrijker vindt dan de dienstverlenende rol. Ten tweede is er een kleinere groep (1 op 3) die de dienstverlenende rol het belangrijkste vindt. Binnen deze groep is er geen uitgesproken voorkeur voor de tweede en de derde rol. Het merendeel van de verenigingen in deze tweede groep is gelegen in centrumsteden en ontvangt subsidies voor het verlenen van verschillende diensten.

4.2 Verschillende strategieën en hun (veranderend) belang

Mediërende structuren kunnen hun politieke rol als belangenbehartiger op verschillende manieren invullen.⁴⁶ In de literatuur vinden we verschillende typologieën. In de survey hebben we het belang van bepaalde strategieën op twee verschillende manieren bevestigd. Hieronder bespreken we de antwoorden op vragen over twee lijsten. De eerste lijst baseert zich op de literatuur over middenveldorganisaties die fungeren als mediërende structuren voor gemarginaliseerde groepen, in het bijzonder het werk van sociologe Kelly Leroux⁴⁷. Bij deze lijst hebben we respondenten ook gevraagd welke strategieën belangrijker zijn geworden in de laatste jaren. De tweede lijst baseert zich op verkennende gesprekken en documentenstudie in dit case study onderzoek. Deze vraag polst naar welke strategieën belangrijk zijn voor het opnemen van de politieke rol in de toekomst.

In de onderstaande tabellen staan de strategieën per lijst steeds gerangschikt van gemiddeld meest belangrijk naar gemiddeld minst belangrijk (boven naar onder), met vermelding van de standaardafwijking⁴⁸. We focussen op de meest opvallende resultaten.

⁴⁵ Deze opdeling vertoont gelijkenissen met de typologie van Van Robaeys en collega's (2005: p 61) die een onderscheid maken tussen kleinere verenigingen die sterk steunen op vrijwilligers en grotere en meer professionele verenigingen (in termen van VTE) die meerdere diensten aanbieden. Dat gezegd zijnde moeten we hier voorzichtig zijn: het is niet zo dat het belangrijkste vinden van een bepaalde rol perse overlapt met grootte en meer professionele krachten of dienstverlening.

⁴⁶ (Verschuere & De Corte, 2015; Almog-Bar & Schmid, 2014; Leroux, 2014)

⁴⁷ (Leroux, 2014)

⁴⁸ Een kleinere standaardafwijking geeft aan dat de respondenten eerder consistent hebben geantwoord. Een grotere standaardafwijking geeft aan dat respondenten meer verschillen van mening wat betreft de belangrijkheid van een bepaalde strategie.

Tabel 3: Het (groeïend?) belang van strategieën (N = 30)

Strategie	Gemiddelde score op 9 (1 is uiterst belangrijk)	Standaardafwijking	Belangrijker geworden ⁴⁹ ?
Kennis opbouwen rond specifieke thema's	1,75	1,33	Belangrijker
Rechtstreeks contact met politici en/of overheden	2,93	1,41	Belangrijker
Rechtstreeks contact met organisaties in de zorg, sociale bescherming of andere relevante sectoren	2,96	1,38	Belangrijker (hoogste score)
Deelname aan adviesraden	4,64	1,67	Ongeveer hetzelfde (veel variatie)
Het zelf opstarten van nieuwe initiatieven en vormen van dienstverlening.	4,71	2,43	Belangrijker (veel variatie)
Organiseren van een protest- of sensibiliseringscampagne	5,89	1,59	Ongeveer hetzelfde (veel variatie)
Verspreiden van standpunten in de media	6,00	1,07	Ongeveer hetzelfde of belangrijker
Organiseren van een betoging of demonstratie	7,39	0,94	Ongeveer hetzelfde of minder belangrijk
Indienen van een juridische klacht of het opzetten van een rechtszaak	8,71	0,75	Ongeveer hetzelfde of minder belangrijk (laagste score)

In Tabel 3 komt 'Kennis opbouwen rond specifieke thema's' met voorsprong naar voren als de belangrijkste strategie bij het opnemen van de politieke rol. Men beschouwt dit mogelijk als een basisvoorwaarde om op een effectieve manier in te zetten op maatschappelijke verandering. Natuurlijk zegt dit nog niet precies hoe men deze expertise opbouwt. Wat dat betreft zijn er binnen de sector organisaties die zeer sterk vasthouden aan de zogenaamde dialoogmethode, terwijl er ook andere denkbare manieren zijn om expertise op te bouwen zoals ervaringen met het verlenen van diensten of participeren aan thema specifieke projecten met verschillende partners. Op de tweede plaats zien we opnieuw het 'direct contact met politici of overheden', gevolgd door 'rechtstreeks contact met grote organisaties in relevante sectoren' (zoals bvb. het Huis van het Kind). Deze drie en vooral de derde strategie zijn de laatste jaren belangrijker geworden. Dat kan er op wijzen dat hoewel invloed op

⁴⁹ Dit is gebaseerd op een gemiddelde score op 3. Scores van 1,5 of lager zijn 'minder belangrijk', score tussen 1,5 en 2,5 zijn 'ongeveer hetzelfde', scores van 2,5 of hoger zijn 'belangrijker'. Binnen de scores 'ongeveer hetzelfde' wordt bij scores tussen 1,5 en 1,75 'of minder belangrijk toegevoegd', bij scores tussen 2,25 en 2,5 wordt 'of belangrijker toegevoegd'. Bij de twee scores met de hoogste standaardafwijking (groter dan 0,6) wordt 'veel variatie' toegevoegd. De hoogste en laagste score werden ook vermeld in de tabel.

beleidsmakers cruciaal blijft, men vaker inzet op samenwerking met andere actoren wiens werking invloed heeft op de levenskansen en ervaringen van mensen in armoede.

Het 'zelf opstarten van nieuwe initiatieven en vormen van dienstverlening' scoort gemiddeld tussen 'eerder belangrijk' en 'eerder onbelangrijk', maar de standaardafwijking is voor dit item het grootst. Dat wijst er op dat het voor een deel van de sector wel een (zeer) belangrijke strategie is, maar voor anderen helemaal niet. Deze strategie is belangrijk voor organisaties die meerdere diensten organiseren maar ook in het bijzonder voor organisaties die 'sociale kruidenier', 'activeren van werklozen' en 'diensten in verband met integratie/inclusie' hebben aangeduid. Deze strategie wint ook aan belang, zeker in de centrumsteden. Daar vinden de VWAWN het zelf opstarten van nieuwe initiatieven vandaag gemiddeld al belangrijker als strategie voor maatschappelijke verandering dan deelname aan adviesraden. In die centrumsteden zien we ook dat de VWAWN meer belang hechten aan het verspreiden van hun standpunten in de media. Op basis van onze data kunnen we niet zeker zeggen of dit komt door de stedelijke context of het feit dat de stedelijke verenigingen gemiddeld genomen groter zijn.

Tabel 3 toont ook duidelijk dat politieke strategieën die gericht zijn op het aanvuren van het publieke meningsverschil (in dit onderzoek als politiserend benoemd), zoals sensibiliseringscampagnes of betogingen, minder belangrijk zijn. Dit bevestigt eerder onderzoek dat heeft vastgesteld dat MVO's in corporatistische welvaartstaten zoals België eerder inzetten op 'zachte' dan op 'harde' strategieën van beleidsbeïnvloeding⁵⁰ en rechtstreeks contact met beleidsmakers en (in mindere mate) deelname aan adviesraden dus verkiezen. De meer op het publieke meningsverschil gerichte strategieën lijken binnen de armoedesector stilaan minder belangrijk te worden al hebben de respondenten wel uiteenlopende meningen wat dat betreft. Deze evolutie zou kunnen wijzen op tendensen van depolitisering, maar om dit hard te maken is wellicht diepgaander onderzoek nodig.

De tweede lijst met strategieën is gebaseerd op verkennende gesprekken en sluit in die zin nauwer aan bij de context waarop VWAWN werken. Anders dan bij de vorige lijst gaat het hier niet enkel over strategieën van politiek werk, maar ook breder over manieren van werken die relevant zijn voor hoe men kan inzetten op maatschappelijke en politieke verandering. De respondenten werd gevraagd om elke strategie te scoren van 0 tot 10 wat betreft de mate

⁵⁰ (Verschuere & De Corte, 2015)

waarin ze deze belangrijk beschouwen voor het streven naar maatschappelijke verandering in de nabije toekomst (0 onbelangrijk, 10 uiterst belangrijk; *opgelet anders dan in de vorige tabel wijst een hogere score nu op meer belang*).

Opnieuw wordt het blijvend belang van goede samenwerkingen met lokale overheden duidelijk bevestigd (tabel 4). Vervolgens schuift men de samenwerking met gelijkgestemde middenveldorganisaties naar voren als een zeer belangrijke strategie voor politieke rolname in de nabije toekomst. In tabel 3, met een focus op de huidige en vroegere situatie, scoorde dit item nog gemiddeld, maar in deze toekomstgerichte vraag scoort men deze strategie gemiddeld hoger. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat organisaties in een context van dreigende besparingen door overheden en het regelmatig in vraag stellen van de legitimiteit van de sector, meer geneigd zijn om steun en legitimiteit bij elkaar te zoeken.

Tabel 4: Welke strategieën zijn belangrijk voor de nabije toekomst? (N = 30)

Strategie	Gemiddelde score (op 10)	Standaardafwijking
(Nieuwe) allianties met lokale overheden?	8,28	1,44
Intensievere samenwerkingen met gelijkgestemde middenveldorganisaties.	7,93	2,00
Inzetten op een vernieuwde instroom van deelnemers (bijvoorbeeld met migratieachtergrond).	7,23	2,45
Focussen op extreme vormen van armoede en sociale uitsluiting (zoals thuisloosheid) een daarrond politiserend werken.	7,14	2,01
Inzetten op betere registratie en communicatie van 'sociale' impact.	7,00	1,97
Onafhankelijker worden van overheidsfinanciering door andere inkomsten te genereren.	6,15	2,43

Het inzetten op een vernieuwde instroom van deelnemers (bijvoorbeeld met migratieachtergrond) komt op de derde plaats. De standaardafwijking is voor deze vraag het grootst. Het is opvallend dat wanneer we de VWAWN in centrumsteden uitlichten, dit item het laagst scoort met 6,6 op 10. Ook voor organisaties die de dienstverlenende rol het belangrijkste vinden scoort deze strategie het laagst. Mogelijk zijn respondenten overtuigd dat men daar al sterk op inzet of al (voortdurend) nieuwe groepen bereikt. Ook voor deze subgroepen is de variatie in de antwoorden zeer groot. Voor de organisaties die de politieke rol het belangrijkste vinden staat het inzetten op vernieuwde instroom van deelnemers op een gedeelde eerste plaats, samen met de vernieuwde allianties met lokale overheden en

samenwerking met andere MVO's. Men kan veronderstellen dat deze organisaties sterk bezig (willen) zijn met de mate waarin ze de populatie van mensen in armoede vertegenwoordigen binnen hun werking.

4.3 Politiserende rol onder druk?

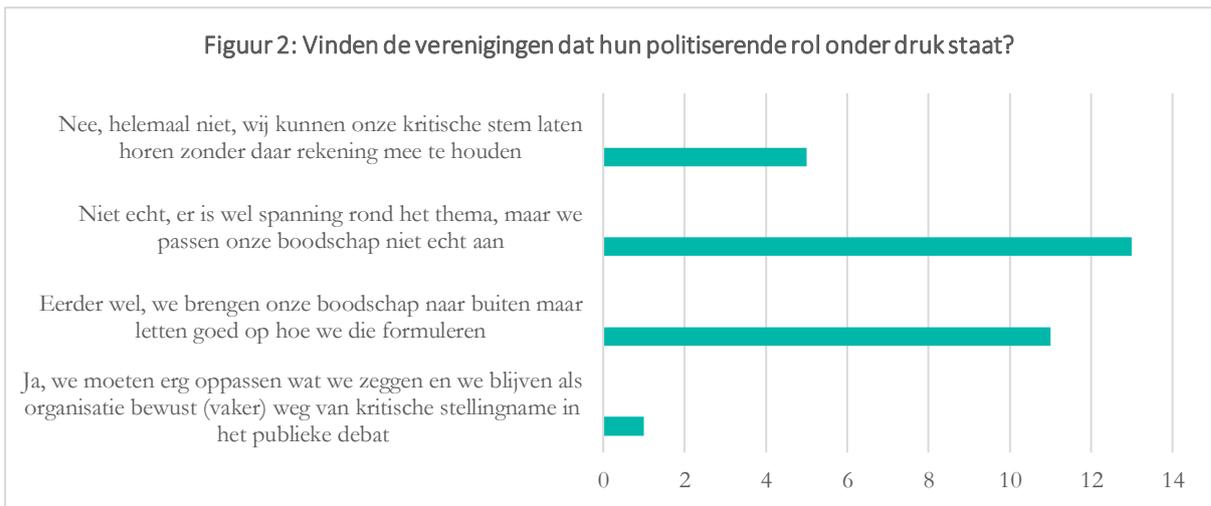
Politisering is een specifieke manier van het opnemen van de politieke rol die we binnen dit onderzoeksproject definiëren als: het stimuleren van een publiek meningsverschil over de inrichting van de samenleving⁵¹. Politisering is een belangrijkste strategie van middenveldorganisaties om in te zetten op maatschappelijke of politieke verandering door het maatschappelijk debat te beïnvloeden en democratische dialoog omtrent maatschappelijke alternatieven te stimuleren. Vanuit de academische wereld en MVO's klinken er echter signalen dat de mogelijkheden tot politiserend werken – zich als organisatie publiekelijk kritisch uitlaten de over inrichting van de maatschappij om discussie aan te wakkeren – vandaag vaker onder druk staat, bijvoorbeeld omdat een kritische houding zou worden afgestraft door de subsidiegever⁵². Aan de respondenten van de survey werd gevraagd of zij ervaren dat de politiserende rol van hun verenigingen onder druk staat⁵³ en kregen daarvoor vier mogelijk antwoord categorieën.

Figuur 2 toont dat van de 30 respondenten die deze vraag beantwoordden er zes helemaal geen druk voelen, dertien andere respondenten armoedebestrijding wel als een politiek geladen thema ervaren maar niet echt het gevoel hebben dat ze moeten oppassen wanneer ze een kritisch standpunt willen innemen. Ongeveer één op drie respondenten (11/30) ervaart eerder wel druk en denkt strategisch na over hoe men zich positioneert in het publiek debat over armoedebestrijding. Slechts één vereniging geeft aan te ervaren dat haar politiserende rol zeer sterk onder druk staat en denkt dat een kritische stellingname afgestraft zal worden.

⁵¹ Zie de Oosterlynck, Hertogen & Swerts (2017: 2-3), online: <https://www.middenveldinnovatie.be/sites/default/files/2019-05/5%20-%20Nieuwe%20vormen%20va%20politisering.pdf>

⁵² Voor een uitgebreidere discussie zie (Oosterlynck, Hertogen & Swerts (2017) of Wilson & Swyngedouw (2014) voor een meer academische discussie met een internationale scope.

⁵³ "Met 'politiserende rol onder druk' bedoelen we dat u het gevoel heeft dat het niet wijselijk is om een sterk (kritisch) standpunt in te nemen in het publiek debat over armoedebestrijding omdat uw (beleids-)partners u dit niet in dank zouden afnemen en het mogelijk negatieve gevolgen heeft voor uw vereniging wat betreft toegang tot samenwerking en/of financiële middelen" (Survey)



Wanneer we vier categorieën opdelen in 'eerder wel' en 'eerder niet' zien we dat de meerderheid van de bevroegde lokale armoedebewegingen (18/30) eerder niet het gevoel heeft dat hun politiserende rol onder druk staat. Men ervaart dat men zich kritisch kan opstellen - in publieke discussies over lokale armoedebestrijding - zonder dat dit impact heeft op de relaties met (beleids-)partners. Toch is er ook een relatief grote groep (12/30) die strategisch omgaat met deze politiserende rol omdat bepaalde uitlatingen mogelijk wel invloed hebben op die relaties. Verenigingen die het publieke debat mijden omwille van de dreiging die ze ervaren vanuit de lokale overheid zijn de uitzondering.

Op basis van onze data zien we geen correlaties tussen de ervaring van druk op de politiserende rol en factoren zoals het type gemeente of de mate en de aard van dienstverlening. Het is ook niet zo dat verenigingen die de politieke rol of de dienstverlenende rol het belangrijkste vinden meestal meer of minder druk ervaren. We vermoeden dat deze ervaring vooral te maken heeft met lokale context factoren zoals de verhouding tussen verenigingen en de lokale overheid die mogelijk ook te maken heeft met persoonlijke relaties. Dit onderzoeken we verder aan de hand van de interviews.

5 Bevindingen uit de interviews

In dit vijfde en voorlaatste hoofdstuk presenteren we de bevindingen uit de interviews die we hebben afgenomen met vertegenwoordigers van de VWAWN en (lokale) besturen in zes Vlaamse steden op Vlaams niveau. Hieronder presenteren we eerst bondig de situatie in de zes verschillende steden wat betreft de relaties tussen VWAWN en het lokaal beleid en het opnemen van de politieke rol. Daarna bespreken we de evolutie van beleidsparticipatie betreffende armoedebestrijding op het Vlaams niveau, waar het Netwerk Tegen Armoede de sector vertegenwoordigt. In het laatste hoofdstuk van dit rapport pogen we de verschillende inzichten samen te brengen door vanuit een helikopterperspectief te analyseren welke verschillende processen, verwachtingen en vernieuwende ideeën er spelen wat betreft het opnemen van een politieke rol door de VWAWN.

Indien er binnen een stedelijke case verschillende opvattingen en eventuele discussies bestaan over de manier waarop men inzet op maatschappelijke en/of politieke verandering, dan geven we die zo weer (zonder te beogen daarover tot een objectieve beoordeling te komen). Als bepaalde cases karakteristieken bevatten die we geregeld zien terugkomen in andere cases, vermelden we dit en we wijzen bij het bespreken van de verschillende cases ook op markante gelijkenissen of verschillen tussen de cases.

5.1 De zes steden en hun belangrijkste kenmerken

Tabel 5 bundelt informatie over het aantal VWAWN in elke onderzochte stad, de convenanten met de lokale overheid en een aantal markante bevindingen voor de zes verschillende cases.⁵⁴ In onze analyse van de zes verschillende steden focussen we sterk op lokale dynamieken van samenwerking en inzetten op maatschappelijk verandering, maar we zijn ons er terdege van bewust dat 'het lokale' zich niet afspeelt in een vacuüm. Bovenlokale beleidskaders en netwerken blijven uiteraard belangrijk om te begrijpen wat er zich lokaal afspeelt.⁵⁵

⁵⁴ Om redenen van bondigheid, vermelden we een aantal zaken die geregeld voorkomen in de verschillende cases niet telkens. Een voorbeeld is het feit dat de meeste VWAWN deelnemen aan Ieders Stem Telt, dat gecoördineerd wordt door Samenlevingsopbouw (voor een analyse van Ieders Stem Telt vanuit het perspectief van sociale innovatie, zie Ghys en Oosterlynck (2015)). Ze beschouwen het als een belangrijke opportuniteit om vanuit de ervaringen van hun doelgroep signalen te geven aan politici in aanloop van de verkiezingen. Het is een voorbeeld van politiek en politiserend werken in samenwerking met andere middenveldorganisaties. Ook 17 oktober, de dag van verzet tegen armoede, is een vast moment voor de VWAWN om publieke aandacht te vragen voor armoede en sociale uitsluiting.

⁵⁵ Daarnaast hebben ook alle VWAWN een link met het Vlaams Netwerk, zij het rond verschillende thema's en met een wisselende intensiteit. Het netwerk speelt een relevante rol voor de VWAWN voor het uitwisselen van expertise en ondersteuning rond een aantal thema's. Er is ook een logische taakverdeling bij het opnemen van de politiek rol tussen het Netwerk en lokale verenigingen die zich beiden voornamelijk op hun eigen beleidsniveau richten. Dat neemt niet weg dat lokale VWAWN ook werken met Vlaamse middelen of deelnemen aan projecten en overleg op bovenlokaal niveau

Tabel 5: Overzicht van de zes steden en hun kenmerken

Steden	Aantal VWAWN	Convenanten	Opvallende eigenschap lokale verenigingen	Relatie met lokale overheid
Antwerpen	5	Eerder grote convenanten via netwerkorganisatie ST-AN	Verenigd in lokaal netwerk STA-AN. Intern verschillen qua grootte, ontstaansgeschiedenis, activiteiten en doelgroep. Financiering vooral lokaal.	Belang van sociale impactmeting voor evaluatie + vraag naar meer afstemming van het aanbod en inzet op diversiteit
Brugge	2	Eén vereniging wel (eerder beperkt), de andere niet	Eén vereniging ontstond uit een parochiale werking, de andere uit het CAW, de tweede neemt een veel sterkere beleidsbeïnvloedende rol op.	Bestaan van Brugge dialoogstad als stadsbreed platform. Goede contacten met één VWAWN, weinig contacten met de andere
Leuven	2	Een grote veelomvattende convenant voor één vereniging, een kleinere voor de andere	Verschillende ontstaansgeschiedenis, maar beide verenigingen doen aan buurtgericht werk en combineren meerdere vormen van dienstverlening met hun werk als VWAWN. Beide zijn eerder groot in #VTE. Vrij veel bovenlokale financiering	Actieve betrokkenheid als expert in verschillende vormen van overleg en samenwerking
Genk	1	Geen	Ontstaan uit een project van het lokaal OCMW en CAW	Veel goede persoonlijke contacten
Gent	3	Ja, met de drie verenigingen afzonderlijk en één gedeeld voor het jeugdwerk	Zichtbare verschillen tussen de VWAWN op het continuüm van sterk politiserend werken vanuit de dialoogmethode naar meer inzetten op dienstverlening. Dit correspondeert deels met verschillende aanpak wat betreft beleidsbeïnvloeding	Vraag naar meer samenwerking tussen VWAWN vanuit de stad + vraag naar meer inzet op diversiteit.
Oostende	2	Geen	Eén meer klassieke vereniging die zich richt op generatiearmen en een meer dienstverlenende vereniging die zich richt op anderstalige nieuwkomers. Uitwisseling en samenwerking blijft beperkt	Relatie zeer beperkt in vorige legislatuur, nu hoop op meer mogelijkheden tot participatie

We bespreken nu de cases afzonderlijk in de diepte. De cases zijn hieronder zo gerangschikt dat de lezer steeds meer en meer ‘fundamentele’ discussies en visieverschillen omtrent het (politiek) werk van de verenigingen en de relatie met de lokale overheid voorgeschoteld krijgt. Zo krijgen we beter in beeld waar de knelpunten en opportuniteiten voor de politieke rol van VWAWN en de vernieuwing daarin zitten. We beginnen onze stedentocht in Genk.

5.1.1 Genk: Ons kent ons, van ontmoeting tot participatie

Genk is een jonge stad (sinds 2000) en met ongeveer 66.000 inwoners de tweede grootste van Limburg. De historiek van de gemeente en haar snelle groei sinds de jaren 1930, is onlosmakelijk verbonden met de mijnen en arbeidsmigratie. Volgens de schepen van Sociaal welzijn (CD&V) kampt haar stad met een grote, armoedeproblematiek: *“de cijfers die Kind & Gezin jaarlijks publiceert over het aantal geboortes in kansarme gezinnen liggen bij ons heel hoog, vandaag rond de 27% [...] wij zitten ook met een lage scholingsgraad wat zich vertaalt in een hoog aandeel gezinnen waar niemand werkt, een serieus probleem”*. De schepen benadrukt dat armoedebestrijding vandaag een absolute prioriteit is binnen de stad: *“je moet dat vanuit het midden van je stad breed aanpakken. Het gaat over sport, cultuur, vooral wonen, vooral werk... eigenlijk alle beleidsdomein. Daarom hebben we de burgemeester hiervoor bevoegd gemaakt”*. Met de recente inkanteling van het OCMW heeft men er op ingezet om armoedebestrijding sterker te integreren in de verschillende stadsdiensten. Na de verkiezingen zijn verschillende middenveldorganisaties bevroegd in functie van het opmaken van een beleidsplan, waaronder de lokale VWAWN met een aantal van haar deelnemers.

Genk heeft één VWAWN, De Sfeer. De organisatie werd zeventien jaar geleden vanuit de stad, het OCMW en het CAW opgericht als ontmoetingshuis voor mensen in armoede. Na acht jaar lokale financiering dringt de stad aan op financiële zelfstandigheid. Toen heeft men de Vlaamse erkenning als VWAWN aangevraagd en gekregen. De Sfeer blijft tot vandaag een ontmoetingshuis, maar de erkenning had een grote impact op de manier van werken, aldus de coördinatrice: *“Ja, dat was voor mij iets heel nieuws. Het was gedaan met gewoon groepsbegeleiding; het was werken aan zes criteria, projecten uitschrijven, beleidsmatig werken, veel administratie. Ik kom mijzelf daar zeker in het begin niet altijd in vinden, maar ondertussen ben ik wel zeer blij dat we dat gedaan hebben”*.

De ervaring van de coördinatrice wijst op een belangrijk kwalitatief verschil tussen het louter creëren van een laagdrempelig ontmoetingsplek én vanuit die ontmoetingsplek met mensen in armoede participatief werken rond maatschappelijke structuren. Dat tweede vergt een bijkomende, intensieve aanpak. De zes criteria van de VWAWN bieden in dit geval een bruikbaar kader voor het politiek werk, al was het een zoektocht. Naast de Vlaamse subsidies voor VWAWN ontvangt de vereniging middelen van het Stedenfonds en schrijven ze geregeld projectaanvragen. Die projecten omvatten meestal geen loonkosten. Met haar 1,5 VTE is De Sfeer een eerder kleine vereniging, maar met haar ontmoetingshuis bereikt ze vrij veel

mensen op regelmatige basis. Zoals meestal het geval bij verenigingen die ontmoeting of diensten aanbieden, engageren niet alle gebruikers zich voor themawerkingen of beleidsparticipatie. Dat doet een kerngroep van gemotiveerde mensen die meestal (verbaal) wat sterker staan.

De politieke rol gaat in deze case, net zoals in de andere, niet zo zeer over grote beleidsveranderingen, maar eerder over zeer concrete aanpassingen in de organisatie van lokale dienstverlening en het vrijetijdsaanbod. Het gaat over drempels tot participatie die gelinkt zijn aan toegankelijkheid, begrijpbare informatie, betaalbaarheid en inspraak. Soms gaat het over schijnbaar kleine zaken, waar mensen die niet in armoede leven niet bijilstaan. Bijvoorbeeld dat sommigen de verplichte vestiaire bij een toneelbezoek als een drempel ervaren omdat ze die twee euro gereserveerd hadden voor het drankje achteraf (I: VGenk).

In Genk lijkt de beleidsbeïnvloedende rol van de VWAWN niet omstreden, integendeel. De interviews wekken de indruk dat de stad en de vereniging meestal aan hetzelfde zeel trekken. Er heerst een gevoel van partnerschap en 'ons kent ons'. De burgemeester en de schepen komen geregeld over de vloer en vertegenwoordigers uit het OCMW en andere relevante organisaties zitten in de raad van bestuur. Dit heeft een positieve invloed op de mogelijkheden tot samenwerking. Volgens de schepen is De Sfeer: *"een vaste partner waar we automatisch naar kijken als degene die know how in huis heeft als het over participatie gaat"*. De respondenten erkennen dat de vereniging voornamelijk autochtone Genkenaars bereikt, maar in tegenstelling tot andere steden wordt dit hier niet door het bestuur gebruikt als een argument om hun rol als vertegenwoordiger in vraag te stellen.

Hoewel men voortdurend inzet op nieuwe projecten zien we in deze case geen innovatieve aanpak wat het opnemen van de politieke rol betreft. Dat komt waarschijnlijk omdat men tevreden is over de lokale samenwerking. Op basis van onze data zien we een aantal mogelijke verklaringen voor deze goede verhouding: Het gaat hier over een eerder kleine stad, waar er goede contacten zijn met mensen uit het beleid en de administratie die al geruime tijd in dezelfde positie zitten en een gelijkaardige visie hebben op armoedebestrijding. Bovendien maakt het beleid een speerpunt van armoedebestrijding en wordt de VWAWN hier actief in betrokken, terwijl de organisatie grotendeels financieel onafhankelijk blijft van de stad. Ook het feit dat de organisatie oorspronkelijk is ontstaan uit een samenwerking van de stad, OCMW en CAW lijkt hier een bevorderende factor.

5.1.2 Brugge: dialoogtafels en het belang van zichtbaarheid

Brugge is met bijna 120.000 inwoners de derde grootste stad van Vlaanderen. De geïnterviewde schepen (sp.a) omschrijft Brugge als een rijke stad *“waar we door de jaren relatief weinig armoede gekend hebben en als die er was, was die vooral verdoken”*. Toch ziet hij ook in zijn stad de cijfers van kinderarmoede toenemen. In deze context van verdoken en toenemende armoede ziet hij de meerwaarde van VWAWN vooral in hun rol als voelsprietten voor het beleid en als een ondersteunend netwerk voor mensen in armoede.

Brugge heeft twee VWAWN, Wieder en Uze Plekke. Wieder is vijftien jaar geleden ontstaan uit de regionale welzijnsraad en het CAW. Uze Plekke is ontstaan uit parochiaal werk in een Brugse deelgemeente en is ook actief als Welzijnsschakel. Dit verschil in ontstaansgeschiedenis schijnt vandaag nog door in de relatie tot de lokale overheid. Wieder wordt gesubsidieerd met lokale middelen voor een samenwerking met het OCMW rond dienstverlening. Men heeft regelmatig formele en informele contacten met stadsmedewerkers en zet sterk in op hun signaalfunctie. Uze Plekke ontvangt geen lokale subsidies, werkt caritatiever en vindt moeilijk rechtstreekse aansluiting bij het lokaal beleid.

Beide verenigingen nemen deel aan Brugge Dialoogstad, een breed gedragen samenwerkingsverband dat wordt gecoördineerd door ATD Vierde Wereld⁵⁶. Sinds 2010 organiseert men dialoogtafels met beleidsmakers, sociale organisaties en mensen in armoede. Het project heeft het officieus statuut van een adviesraad. Alle respondenten zijn overtuigd dat er vanuit de authentieke getuigenissen en dialoog drempels zichtbaar werden gemaakt en dat dit tot positieve resultaten heeft geleid. Ze geloven dat directe participatie van mensen in armoede effectief kan zijn, mits voldoende gekaderd en voorbereid. Toch blijft het verschil in stijl en manier van praten tussen professionals en mensen in armoede groot, waardoor die laatsten zich nog geregeld *“minderwaardig”* of *“niet op hun plaats”* voelen. Om die reden is het opzet van de vergaderingen recent bijgestuurd (I: VBruggeB, VBruggeC).

⁵⁶ Online: <https://www.brugge.be/brugge-dialoogstad> (laatst geraadpleegd 9/09/2019). ATD vierde wereld is een internationale beweging in de strijd tegen armoede die in 1957 werd opgericht door priester Jozeph Wresinski. De beweging ijvert voor het erkennen van armoede als een schending van de mensenrechten. Ook in Vlaanderen speelde de beweging een belangrijke voortrekkersrol inzake de participatie en vertegenwoordiging van mensen in armoede. In sommige gemeenten werkt ATD Vierde wereld als een VWAWN. In Brugge is het geen VWAWN, maar zet de beweging haar schouders onder Brugge Dialoogstad. Online: <https://atd-vierdewereld.be/wie-zijn-we/geschiedenis/> (laatst geraadpleegd 20/12/2019).

Brugge was in 2013 ook de eerste gemeente die een armoedetoets invoerde⁵⁷, iets wat groeide uit de dialoogtafels. De armoedetoets moet geactiveerd worden wanneer nieuw beleid impact zou kunnen hebben op het leven van mensen in armoede. Verschillende respondenten noemen het echter een “een lege doos”. De schepen nuanceert dit, maar erkent dat het instrument weinig gebruikt wordt en toe is aan herziening.

Als het gaat om strategieën voor het opnemen van de politieke rol van VWAWN zien we dat de coördinatrice van Wieder sterk inzet op persoonlijke contacten en het intens opvolgen van specifieke dossiers die relevant zijn voor haar vereniging. De doorgedreven inzet op het aanspreken van politici en mensen in de administratie is intensief en soms “tricky” (interview). Het kan immers in je nadeel werken wanneer men vindt dat je te veel aanleunt bij een bepaalde fractie of partij, een kritiek die ze al heeft gekregen ondanks de eerder ‘neutrale’ oorsprong van de organisatie. Toch loont het investeren in netwerken met onder andere beleidsmakers en mensen uit de administratie. Verschillende actoren weten de organisatie te vinden rond het thema armoede. Bijzonder aan Wieder is dat er bij elke themawerking meteen ook mensen van de stad of het OCMW aansluiten bij de vergadering. Volgens de coördinatrice doen ze *“geen duizend vergaderingen met mensen in armoede om dan conclusies te bundelen, naar het beleid te gaan en er dan opnieuw met hen over te vergaderen. Natuurlijk worden thema’s hier intern eerst wel informeel besproken, maar voor themavergaderingen proberen we dus altijd iemand van de administratie mee te hebben. In het begin was dat moeilijk door het verschil in stijl en taal, maar dat is goed gekomen”*.

Wat zichtbaarheid betreft zet Wieder ook sterk in op professionaliteit wat betreft de vormgeving van hun brochures, memoranda, dossiers enzovoort. *“ik wil geen collega’s beledigen, maar soms ziet het er uit als een thesis. Niemand leest dat, stop daarmee. Wij hebben altijd voor budgetten of samenwerkingen gezorgd zodat het er fancy uitziet, en dat werkt in de politiek. Het is raar, maar het gaat over prestige en het werkt als ze kunnen uitpakken met iets moois”*. Om diezelfde reden van zichtbaarheid koppelt men elk thematisch project aan een sociaal-artistiek project, waar mogelijk met steun van bekende gezichten die zich willen profileren tegen armoede. Deze respondent ziet beperkte zichtbaarheid en een eerder stoffig imago als nefast voor een breed draagvlak.

⁵⁷ Online: https://www.nieuwsblad.be/cnt/dmf20131223_00900901 (laatst geraadpleegd 9/09/2019).

In Brugge zien we dus dat één VWAWN een vernieuwende kijk heeft op het opnemen van haar politieke rol die wordt geïnspireerd door inzichten uit de wereld van ondernemers, reclamemakers en lobbyisten. Zij zien het volgens hen nogal stoffige imago van de VWAWN en hun rapporten en de traagheid van formele contacten na het doorlopen van de dialoogmethode als drempels tot het bewerkstelligen van maatschappelijke verandering. Door actief te netwerken, informele contacten te onderhouden, in te zetten op aantrekkelijke beeldvorming wil ze flexibeler inspelen op opportuniteiten en een breder publiek bereiken. Door mensen van de administratie te betrekken bij gespreksgroepen wil ze de afstand tussen de vereniging en het beleid verkleinen en het doorgeven van signalen uit de doelgroep versnellen. Wat het verbreden van het maatschappelijk draagvlak voor armoedebestrijding betreft ziet men innovatieve mogelijkheden tot het opnemen van de politieke en politiserende rol in de trend de 'life style politics'⁵⁸ zoals je die bijvoorbeeld ziet bij projecten zoals Tournée Generale of Dagen Zonder Vlees. De VWAWN en het Netwerk Tegen Armoede zouden volgens deze respondent niet vies moeten zijn van zich in de markt te zetten zoals bekendere NGO's en commerciële bedrijven dat doen.

5.1.3 Oostende: nieuwe ploeg, nieuwe kansen?

In de kuststad Oostende (+70.000 inwoners) is de kansarmoede-index van Kind & Gezin gestegen van 26,7% naar 34% in 2018. Deze stijging is deels te verklaren door een relatief grote instroom van anderstalige nieuwkomers in de afgelopen tien jaar. Armoede was een belangrijk topic in de aanloop van de laatste gemeenteraadsverkiezingen. Na meer dan twintig jaar bestuur onder een socialistische burgemeester kwam er een nieuwe coalitie onder leiding van de liberale burgemeester Tommelein. Net als in Genk hebben de stadsdiensten na de verkiezingen verschillende MVO's, waaronder de lokale VWAWN, bevestigd in functie van het opmaken van een nieuw beleidsplan. Hoewel de verenigingen benadrukken dat "*we nog moeten afwachten wat er effectief van komt*", ervaren ze dit als een positief signaal en een mogelijke koerswijziging tegenover het vorige stadsbestuur. Vandaag hebben ze geen convenanten met de stad. Er is wel een kleine subsidie voor werkingsmiddelen.

In Oostende vinden we twee VWAWN die opnieuw sterk verschillen wat betreft hun aanbod en aanpak, maar ook wat betreft het publiek dat ze bereiken. De Beweging van Mensen met Laag Inkomen en Kinderen (BMLIK) in Oostende groeide uit de BMLIK Gent en verzelfstandigde

⁵⁸ Zie Oosterlynck, S., Hertogen, E. & Swerts, T. (2017) over nieuwe vormen van politisering. Wat we hier 'life style politics' noemen valt onder een nieuwe trend van politiserend werken die de auteurs 'subpolitiek' noemen.

als vzw in 2011. Naast haar Vlaamse erkenningssubsidies heeft ze geen andere financieringsbronnen. De vereniging valt terug op één (deeltijds) betaalde kracht en een beperkt aantal vrijwilligers. Deze organisatie bereikt vooral autochtone Vlamingen, veelal in generatiearmoede. Naast instuif, uitstappen en huisbezoeken organiseert ze ook thematische werkgroepen. Daar doet men op basis van de dialoogmethode aan expertiseopbouw rond specifieke thema's in trajecten die zich soms uitstrekken over meerdere jaren. De uitkomsten worden gebundeld in rapporten en verspreid onder beleidsmakers, stadsdiensten en andere relevante actoren zoals zorgverstrekkers. De laatste jaren is de organisatie zich sterker gaan richten op dienstverleners dan op het beleid en dat is een bewuste strategie: *“Met het vorige stadbestuur hebben wij met de politici zelf weinig contact gehad en zij waren ook niet zo direct geïnteresseerd”* (I: VOostendeA). Deze keuze om meer te focussen op dienstverleners vinden we ook terug in onze surveyresultaten zien (hoofdstuk 4) en andere steden.

Samen DiVers is opgericht in 1982 en sinds 2009 zijn ze een erkende VWAWN. Ze noemen zichzelf *“een beetje atypisch in die zin dat wij eigenlijk uitsluitend werken rond armoede bij mensen met een migratieachtergrond. En doordat wij ook een aanbod hebben van projecten rond Nederlands oefenen en ondersteuning bij integratie, bereiken wij veel nieuwkomers in onze werking. Maar niet echt een mix met Vlaamse mensen in armoede”*. Naast de Vlaamse subsidies als VWAWN werken ze ook met Vlaamse middelen rond tewerkstelling, taal en integratie. Door een verandering in het beleid dreigde het budget vanuit Sociale Economie plots weg te vallen, wat een enorme druk zette op de organisatie. Deze situatie toont de kwetsbaarheid van kleine verenigingen en ook hoe belangrijk het is om de meerwaarde van je organisatie te kunnen aantonen: *“Overtuig ze maar eens dat je nodig bent. Je kan dat niet allemaal in cijfers vatten, maar als je wil uitleggen dat je mensen in een complexe situatie op een veelzijdige manier steun biedt, dan merk je dat dit snel wordt onderschat”*.

De organisatie wordt geconfronteerd met een sterk stijgende vraag vanuit haar doelgroep en een zeer grote diversiteit aan profielen en ondersteuningsnoden. Ze ziet haar streven naar maatschappelijke verandering dan ook vooral als (een vaak impliciet) onderdeel van de dienstverlening. Voor politiek werk in de zin van expertiseopbouw door dialoog met mensen in armoede is er weinig tijd over. Bovendien stelt hun doelgroep hier extra uitdagingen: *“wij zetten hierop en proberen mensen te overtuigen dat verandering via beleidsmatig werken mogelijk is, maar gewoon armen het woord geven, werken aan maatschappelijke emancipatie,*

als je een andere taal spreekt en uit een andere cultuur komt, dat vraagt een heel andere aanpak”.

Beide verenigingen erkennen dat ze naast elkaar werken. Er is bereidheid om meer uit te wisselen, maar eerdere pogingen waren nog geen succes, deels omwille van wederzijds onbegrip en vooroordelen onder deelnemers. De coördinatrice van Samen DiVers: *“voor ons is dat een van de grote vragen. Is gekleurde armoede nu echt fundamenteel anders? Ik weet het niet, maar er zijn duidelijk heel andere praktische uitdagingen.”*

Volgens de armoedebeleidscoördinator heeft het bestuur aan het begin van de vorige legislatuur voor het eerst inspanningen gedaan om de erkende VWAWN mee rond de tafel te krijgen, maar dat verliep niet vlot: *“Ze moeten voortdurend kiezen waar ze rond kunnen werken, hoe en met welke intensiteit. Dat komt door het gebrek aan mankracht, maar ook door de manier waarop ze werken”*. Met die manier van werken doelt hij vooral op de dialoogmethode van de BMLIK: *“ik vind die methodiek krachtig, maar het ritme is heel traag. Ik heb ondervonden dat die dynamiek niet zo makkelijk compatibel is met de dynamiek van een meerjarenplanning, of om het even welke administratie, denk ik”*. Wanneer de expertise gebundeld of voorhanden is, bieden ze een grote meerwaarde *“maar we hebben ze ook een paar keer gevraagd en dan moesten ze forfait geven. Nadien kwam er dan wel kritiek op het project, dat komt niet goed over [...] je ziet ook dat politici die er niet in geloven dat gebruiken om te zeggen ‘waarom zouden we ze nog vragen, ze kunnen waarschijnlijk toch niet’*. Met de nieuwe beleidsploeg hopen de VWAWN op een vernieuwde samenwerking en eventuele nieuwe middelen om een bijdrage te kunnen leveren als partner van het lokaal beleid.

Hoewel we in deze stad geen duidelijke innovatieve strategie voor het opnemen van de politieke rol terugvinden, biedt het geval van Oostende toch een aantal interessante inzichten. Ten eerste zien we dat wanneer er geen structurele (financiële) band is met de stad er weinig beleidsmatig wordt samengewerkt. De voorbeelden van Genk en Brugge tonen dat een dergelijke band niet puur formeel hoeft te zijn, ook persoonlijke relaties spelen hier een belangrijke rol en die blijken ook eerder afwezig in Oostende. Ten tweede stellen we in Oostende ook de nood vast aan afstemming tussen het ritme van de manieren waarom VWAWN expertise opbouwen en de vraag tot input vanuit de lokale overheid. Het verlenen van deze expertise is een belangrijke opportuniteit tot het opnemen van de politieke rol, maar als het aan het tempo van de groep van mensen in armoede voorbij gaat dreigt men voor en

niet met mensen in armoede te spreken. Deze spanning vinden we hieronder ook sterk terug in Antwerpen en Gent. Tot slot toont het voorbeeld van Samen DiVers dat het onderscheid tussen de politieke en dienstverlenende rol niet altijd helder te maken is. Bepaalde vormen van dienstverlening zijn ook politiek geladen.

5.1.4 Leuven: veelzijdige experts mee aan tafel

In Leuven treffen we wel een sterk partnerschap aan tussen VWAWN en lokale beleidsmakers (+100.000 inwoners). De Schepen van Zorg en Welzijn en Wijkwerking (sp.a) vertelt dat Leuven sterk investeert in buurtwerkingen die inspelen op veranderende noden en als voelsprietten signalen geven aan het beleid. De VWAWN zitten mee in het Leuvens Overleg Basiswerkingen dat maandelijks samenkomt. Geregeld worden ze betrokken in allerhande samenwerkingen of wordt hun input gevraagd voor nieuw beleid zoals het nieuwe verkeerscirculatieplan. Leuven heeft twee erkende VWAWN de RuimteVaart en 't Lampeke. Het zijn twee relatief grote organisaties (in #VTE) met een lange staat van dienst die hun werk als armoedevereniging combineren met buurtgericht werk en verschillende diensten rond gezin, arbeid, gezondheid, voeding en meer.

De RuimteVaart is in 1996 door particulieren opgericht als onafhankelijk coöperatief en VWAWN onder de naam Leren Ondernemen. Men heeft altijd sterk gewerkt met Vlaamse middelen. Dat was nodig want *“Het heeft lang geduurd voor er in Leuven bereidheid was om ons te steunen. Zij zagen de meerwaarde niet van een nieuwe vesting in de achtertuin van 't Lampeke.”* Ondertussen worden ze onder andere betrokken bij de ontwikkeling van de Vaartkom buurt. De afgelopen jaren heeft de vereniging besloten om de investering in de overbevraagde sociale kruidenier af te bouwen en hun kinderopvang te reorganiseren tot gezinswerking. Zo wil men de balans herstellen tussen dienstverlening en *“mensen uitnodigen om deze plek vorm te geven en zichzelf op verschillende mogelijke manieren te ontplooien, in het kader van de strijd tegen armoede en uitsluiting”*. Naast overleg, samenwerking en participatie tracht men af en toe publiekelijk naar buiten te komen. Het opnemen van de politiek rol blijft een constant zoeken: *“we zouden nog beter kunnen netwerken en meer aanwezig kunnen zijn via sociale media, [...] Het zou ook mooi zijn om iemand van het beleid in onze raad van bestuur te hebben [...] anderen staan daar verder en sterker in”* (I: VLeuvenA).

In 2020 bestaat buurtwerk 't Lampeke 50 jaar. De organisatie combineert verschillende statuten en subsidiestromen van o.a. Sociale Economie, Kind&Gezin en een veelomvattende

convenant met de stad Leuven. In aantal VTE is het de grootste organisatie onder de erkende VWAWN. Volgens de geïnterviewde adjunct coördinator heeft de organisatie daardoor noodzakelijk *“een beetje een verticale structuur [...] maar we vinden het belangrijk dat al onze mensen nog steeds met voeten in het werkveld staan en zo voeding krijgen”*. De schepen omschrijft deze adjunct coördinator als *“een soort lobbyist die in zoveel verschillende overlegplatformen zit dat die echt wel op de hoogte is van alles wat er reilt en zeilt en dan natuurlijk ook praat over zijn eigen werking”*. Het beleidsbeïnvloedend werk volgt niet steeds het tempo van de groep mensen in armoede. Niet alles wordt afgetoetst en teruggekoppeld door de coördinatoren die de vele signalen uit hun werking vertalen en meenemen op overleg. ‘t Lampeke kiest sterk voor een strategie van co-creatie, het beleid beïnvloeden door het mee te maken via eigen projecten, samenwerkingen en overleg. Daarnaast gaat veel energie naar expertiseopbouw (vaak in samenwerking met wetenschappers), de schriftelijke neerslag van projecten en het verzamelen en communiceren van data over hun activiteiten en resultaten⁵⁹. Net zoals bij Wieders in Brugge gaat er duidelijk aandacht naar het verzorgd en aantrekkelijk vormgeven van publicaties met foto’s, infografieken enzovoort. De kern van de werking blijft echter *“de basisvoorziening voor ontmoeting en gesprek die zo laagdrempelig mogelijk moet zijn, die moet zorgen dat we kunnen inspelen op zoveel mogelijk. Die is essentieel, als dat er niet is valt alles weg [...] basiswerk, projectwerk en beleidsbeïnvloedend werk beïnvloeden elkaar constant”* (I: VLeuvenB).

De Leuvense VWAWN gaan strategisch om met hun politiserende rol. Meestal volgt men de weg van het overleg, soms kiest men toch openlijk positie. Dat wordt niet altijd in dank afgenomen. De coördinatrice van de RuimteVaart: *“we hebben er van geleerd, maar zeggen niet dat we dat nooit meer gaan doen”*. In het dossier rond het Bruulpark sprak ‘t Lampeke zich uit tegen plannen van de stad. De schepen: *“Je moet dat respecteren [...] Al zit daar ook wel een spanningsvlak. Het is een beetje raar dat je met de middelen van de stad tegen de stad campagne voert. Anderzijds hebben ze ook wel een bredere opdracht en andere middelen natuurlijk”*. Autonomie - het niet van één subsidiegever afhankelijk zijn - is voor de VWAWN van groot belang voor hun rol als kritische partner: *“het is iets wat we constant bewaken”*.

⁵⁹ In samenwerking met een bedrijf uit de ICT wereld werkte men bijvoorbeeld aan nieuw model voor impactmeting van gezinsbegeleiding. De respondent zegt over impactmeting: *“Wij kijken daar niet vies naar. Wij vinden het wel erg dat het soms enkel gaat over cijfers en wij zeggen dan ook tegen collegas ‘breng dan zelf kwalitatieve impactmeting binnen en wees niet bang om bij je cijfers met een klein bereik te benadrukken dat je wel hoge kwaliteit levert”* (I:VLeuvenB).

Een innovatief voorstel omtrent beleidsbeïnvloeding vanuit de VWAWN en partners is dat van een armoedetoets expert groep met stakeholders en experts uit verschillende organisaties, waaronder ervaringsdeskundigen, die een periode intensief werken rond één thema, zoals wonen. “Om tot een inclusief beleid te komen voor het ontwikkelt wordt en niet achteraf” (I:VLeuvenB). De schepen zegt open te staan voor vernieuwende meet- en toetsingsinstrumenten, maar heeft haar twijfels: *“het lijkt dat ze ons werk deels te willen overnemen [...] je kan je toch wel afvragen wat het democratisch mandaat van deze groep zou zijn en welke bindende waarden hun aanbevelingen dan moeten krijgen”*.

In Leuven zien we dat de structurele en financiële band tussen de lokale overheid en de VWAWN een belangrijk kanaal biedt aan de VWAWN om het lokaal beleid mee vorm te geven. In deze context kiezen ze duidelijk voor een strategie van samenwerking boven een strategie van verzet. Dit neemt niet weg dat de VWAWN er in sommige gevallen nog steeds voor kiezen om politiserend te werken rond bepaalde thema’s. Dit wordt hen niet altijd in dank afgenomen, maar het is ook niet nefast voor de samenwerking. Bij de Ruimtevaart zien we het belang van het balanceren van dienstverlening en structureel werken via groepsmethodieken naar voren als een belangrijk aandachtspunt voor het bewaken van de politieke rol.

Bij ’t Lampeke zien dat de relatief grote schaal van de organisatie en de combinatie van verschillende middelen voor een divers aanbod aan diensten de organisatie een zeker gewicht geeft om mee vorm te geven aan het beleid. Net als in Brugge zet men ook sterk in op netwerken, “lobbyen” en aantrekkelijke vormgeving om hun boodschap, expertise en impact te communiceren. Daarnaast zien we dat men de dialoogmethode en het tandem principe – die voorschrijven om zoveel mogelijk te beslissen en te doen mét mensen in armoede – soms deels loslaat in processen van beleidsvorming en beleidsbeïnvloeding. Deze processen vereisen vaak een specifieke expertise en de mogelijkheid om snel in te spelen op vragen en opportuniteiten die, zoals we ook zagen in Oostende, soms in spanning staan met het tempo van de armoedeverenigingen.

5.1.5 Gent: verschillen in aanpak en de vraag tot meer samenwerking

Volgens een medewerker van schepen van armoedebestrijding in Gent (ruim 260.000 inwoners) is burgerparticipatie een speerpunt van het lokaal beleid en geldt dat ook voor het domein armoedebestrijding: *“maar dat blijft altijd een zoekproces, omdat het niet zo een mondige groep is. Ook omdat het een zeer diverse groep is. Het blijft een probleem dat de*

meeste participatie-oefeningen uitgaan van het goed beheersen van het Nederlands, waardoor we heel wat stemmen in armoede niet horen". Een zorgwekkende evolutie in Gent - en andere centrumsteden - is de stijgende vraag naar materiële hulp: "wij vonden dat lang onze rol niet om dat te ondersteunen, maar maken daarin toch een switch. We zien dat het een reële hulp kan betekenen en dat het middenveld dat dit meestal organiseert stevig onder druk staat"

In Gent zijn er drie erkende VWAWN: BMLIK Gent, Sivi en De Zuidpoort. Die laatste hebben we niet kunnen interviewen. De twee geïnterviewde VWAWN zijn duidelijk verschillend. De BMLIK Gent is een pionier van de "klassieke" dialoogmethode en beschouwt politiserend werken vanuit die methode als haar hoofdoelstelling. Ze richt zich vooral op het vertegenwoordigen van haar deelnemers via thematische trajecten en huisbezoeken. Naast publicaties werkt men tegenwoordig ook met sociaal-artistieke methodieken zoals 'inspringtheater' om gesprekken aan te knopen met externen. De BMLIK ontvangt subsidies van de stad Gent om input te leveren in het beleid en ook voor de ondersteuning van de jongerenwerking Jong Gent in Actie, in samenwerking met de twee andere VWAWN. Verder organiseert de BMLIK geen openbare ontmoetingsfunctie of diensten. Wat haar politieke rol betreft zoekt de organisatie naar effectieve manieren om korter op de bal te kunnen spelen en het gesprek aan te gaan met dienstverleners wanneer ze problematische signalen krijgen vanuit hun doelgroep.

Sivi is een VWAWN die sterk inzet op basishulpverlening via een sociale dienst, een sociale kruidenier en een tweedehandskledingwinkel. Daarnaast is men betrokken in verschillende projecten zoals bijvoorbeeld het woningrenovatieproject Gent Knapt Op. Met 3,9 VTE en 10 mensen in arbeidszorg is Sivi groter dan de gemiddelde VWAWN. Via haar basisvoorzieningen bereikt Sivi een divers publiek. Daarbij moet wel gezegd dat het, net zoals bij Samen DiVers in Oostende, niet evident is om mensen met migratieachtergrond ook in de inhoudelijke werking te krijgen. Als VWAWN organiseert Sivi ook themawerkingen in groep, maar volgens de coördinatrice: *"hebben wij die aanpak ondertussen wel heel erg in vraag gesteld als methodiek om beleidsgericht te werken. Wij vinden dat als de mensen van de basishulp niet doorstromen naar het beleidsgerichte werk, dat wij met ons beleidswerk naar de basishulp moeten gaan, want daar zit een héél groot onderbenut potentieel aan informatie"*. De coördinatrice vindt de klassieke aanpak "voorbijgestreefd" in de zin dat die bouwt op een traag proces met een beperkt aantal mensen. *"Je moet je afvragen of deze manier van werken representatiever of een betere output levert dan wanneer je meer mensen aan het woord laat in een sneller proces."*

Hoe dan ook dringen nieuwe methodieken zich op. Zeker wanneer we mensen in de meest precare situatie, een divers publiek, ... een stem willen geven in beleidswerk, moeten we durven afwijken van de klassieke groepsgesprekken die vaak zeer tijdrovend zijn. In plaats daarvan moeten we meer vindplaatsgericht werken. Ook de duur van onze processen moeten we kritisch durven bekijken”.

Eén (gedeeltelijk) antwoord hierop is de ‘actua groep’, die zich snel kan uitspreken over concrete vragen. Daarnaast is ze, net zoals de respondent van ‘t Lampeke in Leuven, overtuigd dat ze als ervaren professional signalen kan filteren en vertalen zonder altijd alles eerst terug te koppelen: *“ik zie dat als een heel geoorloofde manier van werken, sommigen hebben er commentaar op, maar ik vind dat niet. Ik filter uit de vele signalen en check en herformuleer eventueel een aantal zaken en dan trekken we daarmee naar de administratie of de politiek”.* Bij Sivi komt de expertiseopbouw voor beleidsbeïnvloeding dus niet enkele uit dialoog met mensen in armoede maar ook vanuit de ervaringen met dienstverlening en projecten. Men legt de nadruk op “doen”. Van daaruit wil men het beleid mee vorm geven. Men kiest daarbij duidelijk voor onderhandeling en samenwerking boven conflict of politiserend werken.

De stad vraagt de VWAWN om meer mensen met migratieachtergrond te bereiken en om onderling meer samen te werken. Volgens de kabinetsmedewerker: *“Slagen de verenigingen er niet goed in om samen met boodschappen naar buiten te komen [...] ze zijn inderdaad overbevraagd, maar ze zouden in samenspraak moeten beslissen en afstemmen rond welke thema’s ze werken”.* Dat de lokale verenigingen hun aanbod, expertise en posities over thema’s beter kunnen afstemmen is een signaal dat ook klinkt in Antwerpen. In Gent heeft men daar een veranderingscoach voor aangesteld, maar *“er lijkt meer tijd voor nodig”.*

Vanuit de BMLIK voelt men dat de stad via de convenanten *“hun manier van werken probeert op te leggen, ok dat is deels te begrijpen, maar men dient ook rekening te houden met de eigenheid van de organisatie. We werken bottom-up met een beperkte personeelsbezetting. Het is een enorme tijdsinvestering om die mensen samen te brengen en die vertrouwensband op te bouwen. Als men dan zegt van ‘ja ge moet maar zorgen dat uwe groep verdubbelt en liefst nog met een aantal nationaliteiten daarbij’, dan wordt dat zwaar onderschat”.* Men ervaart dus dat de subsidiegever druk zet op de organisatie om hun manier van werken beter in te passen in de bestuurscultuur van de stad en dat lijkt te kloppen: *Natuurlijk moet je een organisatie draaiende kunnen houden om die inhoudelijke insteek te kunnen geven. Maar je*

kunt daar ook nog heel veel keuzes in maken, hoe je je organisatie draaiende houdt en waar je op focust” (I: BGent). Vanuit de stad stelt men zich de vraag “In hoeverre wordt dat geld dat wij geven ook gewoon ingezet om die verenigingen overeind te houden en in hoeverre moet dat echt tot een output komen?” In Antwerpen klinkt die vraag naar output nog veel luider.

Ook in Gent zien we dat het werken met aantrekkelijkere vormen van communicatie (zoals de theatermethodiek), het rechte contact opnemen met dienstverleners (BMLIK) en het flexibeler inspelen op vragen vanuit de lokale overheid (Sivi) bewandeld worden sporen van innovatie voor het opnemen van de politieke rol door VVAVN. Daarnaast komt ook het maken van een koppeling tussen crisishulpverlening en structureel werken door verschillende ervaringen te capteren en te vertalen in signalen voor het beleid hier naar boven komt als een veelbelovend spoor voor innovatie.

5.1.6 Antwerpen: Meten is weten?

Antwerpen is met ongeveer 520.000 inwoners de grootste stad van Vlaanderen. Het is met 173 nationaliteiten ook een zeer multiculturele stad. Als we de nationaliteit van de ouders meerekenen heeft 42% van de bevolking roots in het buitenland. Antwerpen kent een hoge concentratie van armoede. Mensen met migratieachtergrond hebben er een opvallend hoog armoederisico, 1 op 3 mensen met Turkse roots leeft onder de armoedegrens, voor mensen met Marokkaanse roots is dat ongeveer 1 op 2⁶⁰.

In Antwerpen zijn er vandaag vijf erkende VVAVN die zijn aangesloten bij het Antwerps netwerk STA-AN.⁶¹ Deze verschillen sterk wat betreft ontstaansgeschiedenis, grootte, doelgroep, activiteiten en inzet op structurele verandering. STA-AN onderhandelt en sluit convenanten af met de stad voor haar verenigingen. Het geld wordt onderling verdeeld op basis van een interne verdeelsleutel. Naast een eerder grote convenant (+/- €500.000) voor armoedebestrijding, heeft zij ook beperktere convenanten met de departementen Cultuur en Jeugd. De Antwerpse verenigingen zijn –in vergelijking tot andere steden - sterk afhankelijk van lokale subsidies voor hun inkomsten (ongeveer 70%). Een consulent van de stad

⁶⁰ Op basis van cijfers van de stad in het rapport ‘stedelijk armoedebeleid 2014-2018’. Online: https://www.antwerpen.be/socialecentra/sites/default/files/pdf/Armoedebeleidsplan_2014_2018.pdf (laatst geraadpleegd 9/09/2019).

⁶¹ Tot voor kort was het project Arm-in-Arm, zonder Vlaamse financiering, ook aangesloten bij STA-AN, Arm-in-Arm is een project met eerste generatie migranten vrouwen uit Noord-Afrika en het Midden-Oosten gecoördineerd door Samenlevingsopbouw. Online: <https://samenlevingsopbouw-antwerpenstad.be/wat-doen-we/projecten/arm-in-arm/> (laatst geraadpleegd 9/09/2019).

Antwerpen heeft de samenwerking met de verenigingen zien veranderen van thematisch werken naar convenanten beheren (I: B*Antwerpen).

Vanuit het Antwerps netwerk klinkt dat de verhouding met de stad sinds een achttal jaar veranderde in de zin dat het direct contact met beleidsmakers verminderde en dat de gesprekken over wat de verenigingen (zouden moeten) doen moeilijker werden. Die evolutie begon aan het eind van de laatste legislatuur van burgemeester Janssens en werd verdergezet onder burgemeester De Wever. Het lijkt dat het vertrouwen en het delen van visie verminderde, zoals we dat hieronder ook zullen zien op Vlaams niveau. In Antwerpen kreeg men duidelijk te horen dat een politiserende aanpak – zoals kritische standpunten in de media of het organiseren van kritische manifestaties - niet in dank wordt afgenomen, iets wat in de andere onderzochte gemeenten amper voorkomt. Dit heeft een invloed gehad op de aanpak van verenigingen. De spanning tussen de stad en het middenveld groeide verder wanneer de stad in de vorige legislatuur inzette op vermarkting. Dit creëerde veel onzekerheid maar ook wantrouwen en concurrentie onder MVO's. Dit lijkt nu afgenomen en het middenveld trekt terug volop de kaart van de samenwerking

In het multiculturele Antwerpen krijgen de verenigingen geregeld te horen dat ze de bevolking in armoede niet vertegenwoordigen en daarrond meer moeten (samen)werken. Ook het belang van innoveren met nieuwe methoden en het beter onderling afstemmen van hun divers aanbod staan vermeld in de armoedeconvenant. Daarnaast wordt het belang van zichtbaarheid -zorgen dat hun aanbod breed gekend is door externen- door beide respondenten aangehaald. De meest recente en markante evolutie betreft echter het belang van sociale impactmeting. Sinds 2017 staat in verschillende convenanten omtrent armoedebestrijding en inclusie dat de dienstverleners aan sociale impactmeting moeten doen. De stad experimenteert ondertussen zelf met de 'zelfredzaamheidsmatrix', een methode die ook wordt voorgesteld aan de verenigingen als instrument voor sociale impactmeting.

Het Antwerps netwerk komt met een innovatief antwoord door zelf een mobiele tool voor registratie en impactmeting te ontwikkelen in samenwerking met de Universiteit Antwerpen en de digitale studio SPACED. Na een brede interne bevraging en workshops met medewerkers en deelnemers schuiven ze een visie en model voor impactmeting naar voren dat ze beter vinden passen bij hun werking en missie. Ze onderhandelen om hun instrument

eerst te ontwikkelen rond groepswork en signalen, en niet meteen rond verbeterde zelfredzaamheid en doorstroom, waar de stad initieel op aanstuurde. Het is duidelijk dat de schijnbaar neutrale, methodologische discussies in feite ook gevoelige normatieve discussies omvatten over de visie op armoede en de gewenste rol van VWAWN als dienstverlener. Binnen STA-AN is men zich zeer bewust van deze spanning en de nood aan zelfdefinitie en een sterke visie: *“we moeten helder kunnen zeggen en tonen wat we doen, waarom, met welke effecten. Wat er werkt voor wie in welke omstandigheden”*. Men zet volop in op sociale impactmeting via het proactief ontwikkelen van een eigen methode, eerder dan het idee van impactmeting - dat binnen de sociale sector vaak met veel scepsis wordt onthaald - af te schrijven. Deze aanpak lijkt voorlopig vruchten af te werpen. In een tweede fase van richt STA-AN zich nu wel op het individueel luik. *“Vanuit de stad blijft de vraag om zowel resultaten van structureel werk als individuele ondersteuning zichtbaar te maken. Met hun app proberen ze nu ook deelnemers zelf hun doelen en ervaring te laten registeren, binnen deze context is dat een heel vernieuwend idee”* (I: B*Antwerpen).

5.1.7 Tussentijdse conclusie: Twee benaderingen?

Uit de interviews komt, net als bij de surveyresultaten, naar voren dat het contact met lokale overheden van groot belang is voor het opnemen van de politieke rol door VWAWN. Zoals verwacht zien we tussen én binnen de zes steden markante verschillen wat betreft de relatie met het lokaal beleid en het invullen van de politieke rol. Deze hebben te maken met de aard en omvang van financiering, de aard en mate van dienstverlening door VWAWN en de ontstaansgeschiedenis van de verenigingen. Daarnaast zijn ook de visie van de politieke meerderheid, de erkenning van VWAWN als kritische partner en de persoonlijke relaties tussen mensen in de VWAWN en mensen in de gemeenteraad en administratie van cruciaal belang. Toch tonen de interviews ook een evolutie over de cases heen. Namelijk, dat het draagvlak om lokaal samen te werken met armoedeverenigingen globaal genomen is toegenomen. *“In vergelijking met 15 jaar geleden zie ik in de administraties toch veel meer bereidheid om de verenigingen om input te vragen. Niet dat ze die reflex altijd zelf hebben, maar men staat er vandaag wel meer voor open [...] dat de verenigingen hier vandaag samenwerken met het OCMW, dat had ik 15 jaar geleden echt niet gedacht”* (I:B*Antwerpen). Sinds de formele erkenning binnen het armoededecreet van 2003 lijkt de reële erkenning van de VWAWN als lokale partner in armoedebestrijding dus eerder toegenomen dan afgenomen. Dat neemt niet weg dat er grote lokale verschillen zijn en dat verschillende beleidsmakers en ook VWAWN vertegenwoordigers sceptisch staan tegenover de meerwaarde van

doorgedreven, directe beleidsparticipatie – in de zin van zoveel mogelijk mee aan tafel zitten – door mensen in armoede.

Een tweede, weinig verrassende vaststelling is dat zowel de lokale beleidscontext als de organisatiecontext belangrijk zijn voor de manier waarop VWAWN hun politieke rol opnemen. De grote verschillen tussen VWAWN in dezelfde stad bewijzen dat. Een belangrijk inzicht uit de analyse is dat je het vraagstuk van het opnemen van de politieke rol moeilijk kan isoleren van bredere discussies over de gepaste manier van werken voor VWAWN. Discussies over het op een goede manier inzetten op maatschappelijke verandering zijn onlosmakelijk verbonden met discussies over: *wat is een legitieme, professionele en effectieve manier van onze missie uitvoeren?* Wat dat betreft tonen de interviews grote verschillen in visie over wat legitimiteit en professionaliteit hier precies betekenen.

Om deze scherp te stellen zouden we het onderscheid kunnen maken tussen de ‘dialogoos aanpak’ en de ‘ondernemende aanpak’⁶². Vanuit de dialogoos aanpak is de legitimiteit (en expertise) van de organisatie als kritische partner in armoedebestrijding onlosmakelijk verbonden met mensen in armoede vrij letterlijk ‘aan het woord laten’ via gespreksgroepen, getuigenissen, vormingen en directe beleidsparticipatie. Professionaliteit heeft hier vooral te maken met het kunnen bereiken van mensen, een vertrouwensband en groep opbouwen waar men ervaringen deelt en deelnemers begeleiden doorheen de participatietrajecten⁶³. De vertaalslag naar het beleid is in deze aanpak ook deel van de professionele opdracht, maar dient hier steeds in nauw overleg met de groep te gebeuren.

Vanuit een meer ondernemende aanpak zijn deze zaken ook belangrijk, maar staan ze duidelijk minder centraal. Er wordt op meer pragmatische wijze mee omgegaan, bijvoorbeeld door coördinatoren die zelf signalen filteren, framen en vertalen zonder alles eerst terug te koppelen⁶⁴ of organisaties die er vaker voor kiezen de deelnemers niet mee te nemen naar overleg omwille van de verschillen in taal, stijl en tempo. Men zou kunnen zeggen dat deze verenigingen hetzelfde geloof delen, maar er minder strikt aan vasthouden. Legitimiteit (en

⁶² Voor de duidelijkheid, het gaat hier over een uitvergroot analytisch onderscheid om de verschillen in logica’s scherp te stellen. Een vereniging is niet noodzakelijk één van deze twee types. We zeggen hier niet dat organisaties die sterk inzetten op dialoog niet ondernemend zijn of dat organisaties die sterk inzetten op dienstverlening niet in dialoog gaan met mensen in armoede. De RuimteVaart die haar dienstverlening afbouwde om terug een betere balans te vinden met het groepsgericht werken, is een mooi voorbeeld van een organisatie die manieren van werken in zich draagt.

⁶³ Voor een uitgebreidere discussie van hoe men deze ‘unieke plaatsen’ creëert zie Boone, Roets en Roose (2019).

⁶⁴ Het werk van Boone (2018) is hier interessant, omdat het toont dat deze vertaalslag en framing door de professional tot op zekere hoogte in alle VWAWN gebeurt.

expertise) komt hier naast signalen vanuit de themawerking ook uit ervaringen met dienstverlening, projectmatige samenwerking en actieve deelname aan allerhande overlegorganen. Wat professionaliteit betreft wijzen onze interviews op het belang van verschillende zaken zoals “netwerken”, “aantrekkelijke vormgeving”, “doen”, “eigen projecten opzetten” en “inzetten op sociale impactmeting die past bij je werking”.

Aanhangers van de ‘ondernemende aanpak’ anticiperen in de interviews soms kritiek vanuit de ‘dialogo aanpak’ die stelt dat zij meer over mensen in armoede spreken dan ze zelf te laten spreken en zo minder investeren in emancipatietrajecten door politiserend werk met de doelgroep. Hun repliek luidt dat een meer ondernemende aanpak het mogelijk maakt om meer mensen te bereiken en flexibeler in te spelen op opportuniteiten om beleidsbeïnvloedend te werken. Hierdoor zou men meer concrete resultaten kunnen voorleggen en kan men werkelijk het beleid mee co-creëren in plaats van louter aanbevelingen te formuleren die al dan niet opgepikt worden.

Deze verschillen in visie lijken overeen te komen met de twee groepen die in de surveyresultaten naar voren kwamen: de verenigingen die hun gemeenschapsvormende en politieke rol het belangrijkste vonden en diegene die de dienstverlenende rol het belangrijkste vinden. Het zijn de meer dienstverlenende organisaties die ook in de survey aanduiden dat het zelf opstarten van werkingen steeds belangrijker wordt als strategie voor het opnemen van de politieke rol. De visie van deze groep lijkt gemiddeld genomen beter aan te sluiten bij de verwachtingen van een lokaal bestuur. Daar waar de lokale overheid convenanten onderhoud met de VWAWN zijn het vooral de verenigingen met een meer ‘dialogo gerichte aanpak’ die vanuit de lokale overheid druk ervaren om hun werking te herzien.

5.2 Het Vlaams niveau: uitholling van het beleidskader?

Doorheen de jaren 1990 groeide het draagvlak voor beleidsparticipatie door mensen in armoede wat heeft geleid tot het decreet van 2003 dat deze inspraak formaliseerde in een aantal instrumenten en overlegstructuren op het Vlaams niveau. Het ‘permanent armoedeoverleg’ bestaat uit het ‘verticaal overleg’ en het ‘horizontaal overleg’⁶⁵. Een recenter

⁶⁵ Het verticaal overleg wordt per beleidsdomein door de betreffende Vlaamse minister georganiseerd om specifieke beleidsinitiatieven te toetsen aan de ervaringen van mensen in armoede. Het horizontaal overleg is een samenkomst van de aandachtambtenaren uit verschillende beleidsdomeinen, het Netwerk tegen armoede en enkele ander partners (waaronder vzw De Link) en experts, die onder andere de actualisatie van het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding opvolgen.

ander relevant instrument is de armoedetoets die in 2014 werd geïntroduceerd via een omzendbrief van de Vlaamse overheid. Een armoedetoets is het resultaat van een participatief proces dat vanuit wetenschappelijke kennis en ervaringskennis nagaat of nieuwe regelgeving mensen in armoede zou uitsluiten of nieuwe armoede zou creëren. De armoedetoets werd in mei 2019 opnieuw opgenomen in de omzendbrief ‘beleid en regelgevingsprocessen’. De afgelopen decennia zijn er daarnaast ook altijd informele contacten geweest tussen mensen uit de armoedesector en ambtenaren of kabinetsmedewerkers: *“mensen die eens een vraag stellen aan het netwerk, of eens bellen om iets af te toetsen. Het hoeft niet altijd via een formeel overlegorgaan te zijn [...] Dat is toch ook iets dat samenhangt met reële impact, omdat men zo input kan geven of soms dingen sneller in gang kan zetten”* (I: BVlaanderen2).⁶⁶

Uit het interview met de twee respondenten die al geruime tijd werken in de Vlaamse ambtenarij voor armoedebestrijding, blijkt dat het gebruik van de formele participatiestructuren op Vlaams niveau in de laatste twee legislaturen (2010-2014 en 2014-2018) stelselmatig wordt afgebouwd en uitgehouden, terwijl het beleidskader min of meer hetzelfde is gebleven. Hiermee bevestigen zij signalen die we ook opvangen in verkennende interviews en informele gesprekken met experts en mensen uit de armoedesector. Het gaat hier over verschillende concrete evoluties met betrekking tot wie er mag participeren, wanneer men kan participeren en de soort inbreng die verwacht wordt.

Een eerste evolutie in ‘wie mag participeren’ betreft het betwisten en verzwakken van de positie van het Netwerk Tegen Armoede als bevoorrechte partner. Hiervoor gebruikt men geregeld het argument dat het Netwerk niet alle mensen in armoede vertegenwoordigt. Doorheen de jaren heeft men meerdere, nieuwe partners betrokken in de overlegstructuren waardoor het relatief gewicht van het Netwerk verkleind. Het openstellen van de overlegorganen voor ‘nieuwe’ partners zoals Caritas Vlaanderen vzw en SAM vzw hoeft niet noodzakelijk een uithollen van beleidsparticipatie door mensen in armoede te betekenen. Het is echter opvallend dat een aantal van deze nieuwe gesprekspartners niet participatief werken met mensen in armoede, zoals bedoeld door het armoededecreet. Volgens de respondenten worden argument over een beperkt bereik en vertegenwoordiging *“vooral gebruikt als manier om de rol van het Netwerk als vertegenwoordiger te delegitimeren wanneer dat uitkomt. Het is niet zo dat men het aanhaalt om dan samen in te zetten op een betere vertegenwoordiging van mensen in armoede in beleidsparticipatie”* (I: BVlaanderen1).

⁶⁶ Het belang van informele beleidsbeïnvloeding wordt ook uitvoerig besproken door Van Robaey, Dierckx en Vranken (2005).

Ook de regelmaat, intensiteit en de timing van de participatieve trajecten is veranderd. Het aantal inspraakmomenten en participatie trajecten is globaal genomen afgenomen en ook de intensiteit daalt, al zijn er veel verschillen tussen projecten: *“Er heerst toch wel een beeld van participatie dat het heel lang duurt en veel tijd en geld kost en dat het daarom vaak niet realistisch of zelfs niet de moeite waard is. Er zijn wat participatie betreft wel verschillende visies over de departementen en partijgrenzen heen. Maar wat je toch vaker ziet is ‘ok laten we die mensen gewoon even horen en klaar’, daar gaat het soms naar toe. Het moet allemaal snel gaan”* (I: BVlaanderen2). Participatie komt hier naar voren als iets dat iedereen goed vindt in principe, maar waar men vaak niet sterk in wil investeren in de praktijk: *“Men spreekt graag van co-creatie, maar ik zie dat hier toch niet echt gebeuren”* (I: BVlaanderen2). Ook de timing waarop er input wordt gevraagd is verschoven: *“waar er vroeger nog overleg was in de ontwerpfase van nieuwe beleidsvoorstellen, zien we nu dat participatie vaker pas wordt opgestart vlak voor de implementatiefase, wanneer alles eigenlijk al werd beslist”* (I: BVlaanderen1)⁶⁷. De respondenten wijzen hier op een zichzelf versterkend proces van participatiemoeheid aan beide kanten van de tafel. Na vele, soms moeizame pogingen met een beperkt effect gaat men de mogelijkheden tot inspraak afbouwen, waardoor het nog moeilijker wordt om zinvolle participatietrajecten met impact te realiseren.

Vervolgens lijkt ook de aard van de input die men verwacht veranderd tegenover de rol van de VWAWN en het Netwerk die oorspronkelijk bedoeld is in het armoededecreet: *“Als je dat kader bekijkt, zie je dat er aan mensen in armoede in eerste instantie gevraagd wordt om pijnpunten bloot te leggen en knelpunten te signaleren omtrent drempels, waar armoede structureel wordt veroorzaakt of in stand gehouden. In het begin was dat zeker de bedoeling, maar de verwachtingen zijn veranderd. Nu wil men dat als ze problemen signaleren, ze minstens gelijktijdig ook al een ontwerp voor oplossing hebben, soms in de stijl van ‘als je niet meteen met een oplossing kunt komen, moet je met het probleem ook niet komen”* (I: BVlaanderen1). Onze surveyresultaten en interviews tonen dat sommige lokale VWWAN hier op reageren door sterker in te zetten op eigen projecten en van daaruit trachten het beleid mee vorm te geven. Uiteraard is er een zekere schaal en toegang tot middelen nodig om dit te realiseren.

⁶⁷ In de rijke literatuur over participatie en ‘public engagement’ in de sociale studie van technologieontwikkeling (STS) spreekt men hier van het onderscheid tussen ‘upstream’ en ‘downstream’ participatie. Men argumenteert dat voldoende ‘upstream’ werken de kwaliteit en gedragenheid van beslissingen ten goede komt terwijl te veel ‘downstream’ werken neigt naar schijnparticipatie en leidt tot frustratie en verzet (Wilsdon & Willis, 2004).

Die vraag om concrete oplossingen krijgt een paradoxale bijklank wanneer we kijken naar de evolutie in de projectsubsidies vanuit Armoedebestrijding. Het lijkt dat de kans voor VWAWN om vanuit deze subsidiepot te experimenteren met nieuwe projecten verkleint. Er zijn steeds minder open oproepen waarin de aanvrager zelf het thema kiest en steeds meer oproepen vanuit een van bovenaf bepaald idee, zoals bijvoorbeeld verschillende projecten rond kinderarmoede. Daarnaast kunnen individuele VWAWN geen aanvrager meer zijn. De lokale overheden moeten de projecten aanvragen en regisseren. Daarvoor moeten ze samenwerken met relevante lokale partners zoals de VWAWN, maar het belang van participatie – de kracht van VWAWN – is afgenomen in de projectbegroting (van ongeveer 15% tot 5%). Bovendien horen de ambtenaren signalen dat de middelen vaak blijven kleven bij de lokale overheden. Dit werd ook vermeld tijdens een interview met een lokale vereniging.

Deze evoluties illustreren de door Swyngedouw beschreven valkuilen van participatieve beleidsstructuren in een situatie waar de overheid de facto de controle behoudt over het gebruik, de timing en de beslissingsmacht van participatieve structuren (zie 2.3 van dit rapport). Het Netwerk, staat zo voor de keuze om met minder impact een formele partner te blijven of er uit te stappen en het zitje aan tafel te verliezen. Deze situatie doet denken aan wat Berger en Neuhaus ‘de fatale omhelzing door de staat’ hebben genoemd (zie 2.4). Hetzelfde beleidskader dat cruciaal was voor de uitrol en verankering van beleid beïnvloedend werk door armoedeverenigingen wordt nu geleidelijk uitgehold. Vanuit een afhankelijke positie kan men zich daartegen moeilijk verweren.

De respondenten benadrukken dat dit geen plotse omslag was, maar een geleidelijke evolutie doorheen de twee afgelopen legislaturen, die je niet zomaar kan toeschrijven aan één bepaalde partij of persoon: *“het is geen proces van de laatste 20 jaar, maar ook niet iets dat plots in de afgelopen 5 jaar veranderd is. Het is geleidelijk gegaan. Eerst was het vooral een afbouw van de participatieve geest van het decreet, nu zie je dat ze ook de letter ervan flexibeler interpreteren. Dat was in de eerdere legislatuur al ingezet. Het gaat zeker niet over één partij, het is duidelijk een bredere evolutie, niet één iemand heeft dat beslist.”* (I: BVlaanderen1).

In deze context worden ook de informele contacten schaarser en minder effectief. *“Ik zie dat dat toch moeilijker wordt. Dat verschilt wel per kabinet, en de administratie volgt altijd een*

beetje” (I: BVlaanderen1). Voor goed werkende informele contacten is er vertrouwen nodig tussen mensen in de overheid en mensen in MVO’s. Dat lijkt het afgelopen decennium sterk verminderd. Onze respondenten zien dit als een algemene trend, die zich duidelijker voordoet in een aantal beleidsdomeinen zoals armoedebestrijding en de integratiesector. Een senior armoedeonderzoeker vertelt in het interview dat de visieverschillen omtrent armoedebestrijding tussen de overheid en het middenveld, maar ook tussen partijen binnen de overheid, sterk zijn toegenomen: “je ziet dat het individueel schuldmodel opnieuw een zeer dominante positie heeft in de politieke arena, wat te maken heeft met de sterkere positie van liberale of neoliberale en conservatieve fracties. Als je het mij vraagt vormt dat een grote uitdaging voor de politieke rol van het op armoedebestrijding gerichte middenveld”

Net nu armoedebestrijding een meer omstreden en gepolitiseerd thema is geworden, wordt een politiserende houding van middenveldpartners niet op prijs gesteld, terwijl die politiserende houding en kritische signaalfunctie net verwacht werd van armoedeverenigingen in de context van het armoededecreet van 1993: *“iets wat ik aanvoel is dat middenveldorganisaties vroeger veel politiserender konden werken, bijvoorbeeld door met politiserende stukken in de pers te verschijnen. Vandaag wordt dat toch minder geapprecieerd. Verschillende middenveldorganisaties hebben toch het ‘vriendelijk verzoek gekregen’- dat is een understatement - om dat niet meer op die manier in de publieke ruimte te doen, maar te focussen op bilaterale contacten. Bij het Netwerk was dat niet anders” (I: B Vlaanderen2).*

Deze evoluties, met name het openstellen van participatieplatformen voor nieuwe spelers en de druk op een politiserende aanpak, heeft volgens deze respondenten initieel bijgedragen tot een verhoogd gevoel van concurrentie tussen verschillende spelers in het middenveld. Meer recent zien ze dat deze actoren nu intensiever samenwerken wat betreft het communiceren van hun standpunt en politiserend werken. Eenzelfde dynamiek zagen we ook in Antwerpen. Op Vlaams niveau vermeldt men in dit verband campagnes waar veel MVO’s in mee stappen zoals Komaf Met Armoede van de Decenniumdoelen. Vanuit Komaf Met Armoede klinken er vandaag geregeld kritische signalen in de (sociale) media, terwijl het Netwerk eerder met genuanceerde en constructieve boodschappen naar buiten treedt.

Tot slot zien we op het Vlaamse niveau ook een aantal subtiele evoluties die we kunnen interpreteren als kenmerken van ‘sluipende vermarkting’ (zie 2.4.). Ten eerste kunnen we de uitspraak ‘je moet niet enkel met problemen, maar ook met oplossingen komen’ interpreteren

als deel van een discours dat aanstuurt op een meer ondernemende rol voor MVO's. Ten tweede wordt ook in armoedebestrijding steeds vaker eigen inbreng van middelen door lokale overheden en hun partners verwacht bij subsidieaanvragen. Ten derde zien we dat het Netwerk in die context onder andere werkt aan een nieuw aanbod om nieuwe commerciële inkomsten te genereren, zoals vormingen op maat van private bedrijven. Een aantal van deze evoluties vinden we ook terug bij de vernieuwende strategieën en ideeën over professionaliteit bij verenigingen met een meer 'ondernemende aanpak' (zie 4.1.7).

Onze data toont dat het draagvlak voor beleidsparticipatie door en voor mensen in armoede vandaag minder sterk staat binnen de Vlaamse overheid dan eind jaren 1990. Hoewel het beleidskader grotendeels hetzelfde is gebleven, wordt het vandaag anders ingevuld en zien we een stelselmatige uitholling van de beleidsparticipatie via het Netwerk als bevoorrechte partner. Dit gebeurde geleidelijk en is niet toe te wijzen aan een persoon of partij. Deze evolutie in de invulling van participatie verloopt ook niet helemaal rechtlijnig doorheen alle projecten en overlegorganen⁶⁸. Toch kunnen we op basis van de interviews een vermindering of afbrokkeling van de reële erkenning van het Netwerk van armoedeverenigingen als kritische beleidspartner vaststellen, terwijl we op lokaal niveau – waar de rol van de VWAWN niet even duidelijk gedefinieerd of decretaal verankerd is - globaal genomen eerder een vermeerdering of opbouw van dit draagvlak en concrete samenwerkingen vaststellen.

Het volgende en laatste hoofdstuk van dit rapport tracht om de inzichten uit de empirische delen en de literatuurstudie samen te brengen in een afsluitende disussie over de evoluties in de manieren waarop de VWAWN inzetten op maatschappelijke en politieke verandering.

⁶⁸ De recent bevestigde armoedetoets is in principe een belangrijke instrument en mogelijke hefboom voor inbreng vanuit de verenigingen. Al blijft het, net zoals bij de andere participatieve structuren zeer de vraag hoe, wanneer, door wie en met welke autoriteit dit instrument gebruikt zal worden.

6 Discussie: richting verzakelijking van politiek werk?

6.1 Verschillen binnen de sector

De politieke rol van armoedeverenigingen gaat om het beïnvloeden van beleidsvorming en dienstverlening die invloed heeft op de participatie van mensen in armoede aan de samenleving. Mensen in armoede bij elkaar brengen en hen laten spreken over hun ervaringen en noden is daarbij een onmisbare bron van de expertise en de legitimiteit van armoedeverenigingen. Van daaruit willen de VWAWN als vertegenwoordiger van mensen in armoede samen met deze mensen deelnemen aan de beïnvloeding en/of co-creatie⁶⁹ van beleid dat relevant is voor mensen in armoede.

In dit rapport beschouwen we het model van de VWAWN op zich als een sociale innovatie. Deze verenigingen ontstonden als een antwoord op de nood aan vertegenwoordiging van de stem van mensen in armoede in publieke en politieke arena's. Dit idee kende een breed maatschappelijk en politiek draagvlak wat leidde tot hun formele erkenning en subsidiëring binnen het armoededecreet van 2003. Sindsdien zijn de politieke machtsverhoudingen, de relaties tussen overheden en middenveldorganisaties, het profiel van mensen in armoede en het debat rond armoedebestrijding veranderd. In deze veranderende context worden de VWAWN uitgedaagd om hun manieren waarop ze werken aan maatschappelijke en politieke verandering te herdenken, te innoveren.

Binnen deze sector van VWAWN identificeerden we verschillende concrete invullingen van dit inzetten op maatschappelijke en/of politieke verandering. Sommige verschillen hebben te maken met verschillen in de lokale context wat betreft (in)formele contacten en mogelijkheden tot samenwerking. Andere verschillen in strategie zijn te verklaren vanuit verschillen in het beleidsdomein en/of beleidsniveau waar men op werkt. Nog andere hebben te maken met de specifieke eigenheid van organisaties die vaak teruggaan op hun

⁶⁹ Voor een academische discussie van co-productie en co-creatie in publieke dienstverlening zie Brandsen, Verschuere & Steen (2018).

ontstaansgeschiedenis. Deze verschillen tussen gemeenten en VWAWN zijn niet nieuw. Het lijkt echter dat deze verschillen in aanpak in de huidige context op scherp worden gesteld omdat het klassieke model van de armoedeverenigingen vandaag steeds meer onder druk staat, niet in het minst omwille van de veranderde verwachtingen vanuit de overheden. Ons onderzoek toont dat een aantal VWAWN vandaag vernieuwende strategieën ontwikkelen en dat er spanningen bestaan tussen het klassieke model en deze innovatieve benaderingen.

Onze interviews tonen dat discussies over het opnemen van de politieke rol bij deze missiegedreven organisaties onlosmakelijk verbonden zijn aan bredere discussies over het op een professionele, effectieve en legitieme manier realiseren van hun missie. Binnen de sector vinden we echter verschillende opvattingen over wat ‘professioneel’ en ‘legitiem’ hier precies betekent (zie ook 4.1.7 en 5.2).

Vanuit ons onderzoek lijkt het ons daarom zinvol om een onderscheid te maken tussen twee groepen binnen de sector. De VWAWN die vooral werken volgens een meer ‘ondernemende aanpak’ of de VWAWN met een meer op ‘dialogo gerichte aanpak’⁷⁰ wat betreft hun concrete inzet op maatschappelijke verandering. Deze meer ‘ondernemende’ aanpak of logica vinden we vooral terug bij de meer ‘dienstverlenende’ VWAWN uit onze survey. De meer op ‘dialogo gerichte’ aanpak zien we vooral bij de VWAWN die hun gemeenschapsvormende en politieke rol het belangrijkste vinden.

VWAWN in deze meer ondernemende groep zijn gemiddeld groter (in # VTE) en combineren meer en verschillende financiële inkomstenbronnen. Waar lokale VWAWN convenanten hebben met de stad lijkt het dat deze groep gemiddeld minder druk ervaart vanuit de lokale overheid om hun werking aan te passen in vergelijking tot de meer op dialoog gerichte VWAWN. De aanpak van de meer ondernemende groep – die minder nadruk legt op mensen in armoede zelf aan het woord laten als cruciale bron van expertise en basis van hun politiek/politiserend werk – lijkt wat betreft de stijl, tempo en flexibiliteit van hun input beter aan te sluiten bij de verwachtingen van de lokale administratie en politiek.

70 [Herhaling voetnoot 65] Voor de duidelijkheid, het gaat hier over een uitvergroet analytisch onderscheid om de verschillen in logica’s scherp te stellen. Een vereniging is niet noodzakelijk één van deze twee types. We zeggen hier niet dat organisaties die sterk inzetten op dialoog niet ondernemend zijn of dat organisaties die sterk inzetten op dienstverlening niet in dialoog gaan met mensen in armoede. De RuimteVaart die haar dienstverlening afbouwde om terug een betere balans te vinden met het groepsgericht werken, is een mooi voorbeeld van een organisatie die manieren van werken in zich draagt.

Deze onderlinge verschillen zijn niet helemaal nieuw en ze gaan deels terug tot de ontstaansgeschiedenis van individuele organisaties. De verschillen worden echter scherp gesteld door recente maatschappelijke en beleid gerelateerde evoluties. We zouden kunnen stellen dat de organisatie van de Vlaamse en ook vaak lokale besluitvorming vandaag minder ruimte laat om te innoveren met de politieke zelforganisatie en zelfvertegenwoordiging van mensen in armoede of althans VWAWN uitdaagt om hun rol als armoedebestrijder en vertegenwoordiger van mensen in armoede op andere, vernieuwende manieren in te vullen.

De tendensen van vernieuwing die we in ons onderzoek aantreffen hebben we trachten capteren met de termen ‘verzakelijking’ en ‘ondernemend’. Hiermee willen we absoluut niet insinueren dat er binnen deze nieuwere aanpak geen plaats meer is voor een relationele aanpak of dat sommige VWAWN zich als een winstgerichte onderneming gaan gedragen. Wel is het zo dat deze termen refereren naar een aantal strategieën die vaak (maar niet uitsluitend) geassocieerd worden met de zakenwereld en lobbyisten: zoals inzetten op pro-actieve communicatie en aantrekkelijke beeldvorming, netwerken, flexibel inspelen op vragen, co-creatie enzovoort.

6.2 De evolutie(s) van een sociale innovatie

De armoedeverenigingen zijn oorspronkelijk lokaal gegroeid als antwoord op de nood aan vertegenwoordiging van mensen in armoede in processen van beleidsvorming. Mede door het invloedrijk Algemeen Verslag over de Armoede (1994) en een bredere, internationale trend richting meer participatie in beleidsvorming en bestuur is dit innovatief idee in 2003 decretaal verankerd op Vlaams niveau, toen een unicum in Europa. Dit beleidskader heeft de verdere uitrol van dit soort initiatieven bevorderd – verschillende organisaties hebben na 2003 een erkenning aangevraagd – en het heeft de sector geïnstitutionaliseerd als ‘mediërende structuur’ voor mensen in armoede.

Op lokaal niveau zien we dat het draagvlak om samen te werken met VWAWN, en ook het aantal concrete samenwerking, is toegenomen in de laatste 15 jaar. Op Vlaams niveau lijkt dit draagvlak afgenomen. Het beleidskader wordt uitgehold en geneutraliseerd in de zin dat het steeds minder wordt toegepast en die toepassing afwijkt van hoe ze oorspronkelijk was bedoeld (zie 4.2). Dat neemt niet weg dat we zowel tussen Vlaamse steden en ook tussen departementen op Vlaams niveau verschillen zien in partnerschap en co-creatie tussen VWAWN, het Netwerk en overheden. Daarnaast zien we ook over de verschillende niveaus

heen dat het direct contact met dienstverleners en samenwerking met andere MVO's belangrijker wordt als strategie voor inzetten op maatschappelijke verandering, naast het contact met de overheid.

Toch is dat verschil in evolutie op de verschillende beleidsniveaus 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 geven⁷¹. Dit opent meer mogelijkheden tot samenwerkingen met VWAWN, ook al blijft dit natuurlijk deels afhankelijk van beslissingen op Vlaams niveau, zoals de evolutie in de projectsubsidies vanuit Armoedebestrijding aantoont (zie 4.2).

Daarnaast is inzet van beleidsbeïnvloeding en co-creatie anders op de twee beleidsniveaus. Een respondent met jaren ervaring op een lokaal kabinet armoedebestrijding ziet de inzet op Vlaams niveau als 'wat voor' beleid er gevoerd wordt. Hier gaat de discussie ook over de definitie van armoede als beleidsprobleem. Op het lokaal niveau zou het meer gaan over 'hoe' het beleid moet worden uitgevoerd met een focus op het verminderen van concrete drempels tot participatie. Hier kan men werken rond een gedeelde praktijk, terwijl het op Vlaams niveau meer gaat over het aanwenden van structurele hefboomen. Voor zover dit klopt kan men verwachten dat ideologische verschillen in visie op armoede als beleidsprobleem tussen beleidsmakers en het middenveld, sterker spelen op Vlaams niveau dan op lokaal niveau, wat zou verklaren waarom de samenwerking Vlaams afzwakt terwijl ze lokaal, over het algemeen, eerder stijgt.

Een maatschappelijke evolutie die volgens onze respondenten invloed heeft op de politieke rolopname van VWAWN is de groeiende dominantie van een visie op armoedebestrijding die gelinkt is aan de groeiende politieke macht van (neo-)liberale en conservatieve fracties. Hun visie die meer nadruk legt op de individuele verantwoordelijkheid van mensen staat op een aantal vlakken in spanning met de visie van VWAWN en het Netwerk die eerder de collectieve en maatschappelijke dimensie van armoede benadrukken. Die spanning tussen visies op armoede als beleidsprobleem is veel tastbaarder op het Vlaams niveau. Lokaal kwam die veel minder naar boven in de interviews, met de uitzondering van Antwerpen waar ze (weliswaar eerder impliciet) deel uitmaakte van de discussie over sociale impactmeting. In Antwerpen

⁷¹ Voor een academische discussie van lokale welvaartssystemen, zie Andreotti, Mingione en Polizzi (2012).

zien we dat discussies over verschillende visies op armoede als beleidsprobleem verweven zijn met discussies over de gewenste manier van werken van de gesubsidieerde VWAWN. In andere steden zijn er ook discussies over de gewenste manier van werken door VWAWN, maar zijn de eventuele ideologische verschillen in visie niet zo afgetekend. Waar die verschillen sterker zijn afgetekend is ook de druk vanuit de overheid om niet politiserend naar buiten te treden het grootst.

In sommige lokale gevallen zien we dat een intense samenwerking tussen VWAWN en het lokaal bestuur het soms mogelijk maakt om een kritische positie in te nemen waar naar geluisterd wordt, omdat de strategisch geformuleerde kritiek van een trouwe partner serieuzer wordt genomen dan die van een politieke tegenstander.

Een andere maatschappelijke evolutie die de inzet op maatschappelijke verandering beïnvloedt betreft de veranderende verwachtingen vanuit de overheid jegens de VWAWN. Onze data toont hier een aantal zaken die wijzen op wat collega's binnen het CSI project in verband brengen met New Public Management en een sluipende vermarkting⁷². We zouden hier kunnen spreken van een druk richting 'verzakelijking' van de VWAWN die een bepaalde ideeën van professionaliteit en legitimiteit als beleidspartner naar voren schuift. We zien dit in de vraag naar "meer afstemming onder de VWAWN 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. Deze vragen klinken het luidst klinken waar de stad convenanten heeft met de VWAWN.

In deze veranderende beleidscontext wordt het feit dat VWAWN mensen in armoede aan het woord laten en van daaruit men participatief en emanciperend werkt, steeds minder erkend als dat wat de rol van VWAWN 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 thematische projecten en diensten. Verschillende VWAWN benadrukken dat dit werk ondergefinancierd wordt en dat men onderschat hoeveel basiswerk er nodig is om echte participatieve, thematische projecten uit te bouwen. Lokale overheden hebben steeds hogere verwachtingen wat betreft het leveren van beleidsinput en

72 (Pauly, Verschuere & De Rynck, 2019)

diensten. Deze verwachtingen hebben ook invloed op mogelijkheden van mensen in armoede om rechtstreeks deel te nemen aan processen van besluitvorming.

Directe deelname aan discussies met beleidsmakers en professionals én authentieke getuigenissen hebben volgens de respondenten nog steeds een meerwaarde, mits goed gekaderd. Er klinken vanuit het beleid en sommige VWAWN echter ook signalen dat directe beleidsparticipatie veel gevallen niet goed werkt omwille van verschillen in taal, tempo en het feit dat particuliere ervaringen te veel ruimte zouden krijgen in een breder debat. Het idee dat alles in tandem gedaan moet worden met mensen in armoede, wordt door beleidsmakers en vertegenwoordigers van VWAWN met een meer ondernemende aanpak op de korrel genomen. Volgens sommigen zit “er sleet zit op die benadering” en is ze zelfs “voorbijgestreefd”. Lokale overheden zoeken concrete, toepasbare expertise die past bij de beleidstaal en het beleidstempo. Eerder dan een onderbelicht perspectief, zoekt men naar technische expertise en toegang tot de doelgroep.

Dit toont dat een aantal VWAWN afzien van zich te organiseren als ‘contrapubliek’ (zie 2.2), waarmee we bedoelen dat het niet langer de kern van hun werking is om een veilige plek te creëren waar mensen in armoede in hun eigen taalgebruik en tempo alternatieve discours kunnen opbouwen om van daaruit in te breken om het maatschappelijk debat. Het creëren van dit soort ruimtes en het samen naar buiten treden maakt nog steeds deel uit van de werking, maar het is niet langer de alfa en omega van hun politiek en politiserend werk. Het verenigen en aan het woord laten van mensen in armoede is in deze organisaties niet meer het emanciperend traject project op zich maar een deel van en instrument binnen een bredere strategie van inzetten op maatschappelijke verandering.

Deze meer ondernemende, vaak dienstverlenende en op bepaalde vlakken meer zakelijke VWAWN lijken vanuit de (lokale) overheden minder druk te ervaren op hun manier van werken. Toch is het niet zo dat ‘verzakelijking’ enkel een reactie is vragen vanuit de overheid, men zet er zelf ook (pro-)actief in op “netwerken”, “aantrekkelijke vormgeving”, “zelf nieuwe projecten oprichten”, “sociale impactmeting” en in enkele gevallen ook “alternatieve financiering aanboren”. Deze strategieën gaan verder dan trachten te voldoen aan de

verwachtingen van de overheid, het zijn concrete strategieën om deel te blijven uitmaken van het debat en het beleid omtrent armoedebestrijding en het zo te beïnvloeden.⁷³

6.3 Een veertje in de wind?

“De relevantie van het middenveld in armoedebestrijding wordt in hoge mate bepaald door de overheid en hun welwillendheid wat betreft financiering en het nakomen van afspraken. Dit is anders bij andere middenveldorganisaties omdat die meestal sociale en economische macht vertegenwoordigen. Mensen in armoede hebben dat niet. In die zin is de vertegenwoordiging van mensen in armoede een veertje in de wind”

Deze quote van een expert in armoedeonderzoek met decennia ervaring biedt een mooie metafoor voor de kwetsbaarheid van innovatieve initiatieven voor meer participatief bestuur. Die kwetsbaarheid en afhankelijkheid van de overheid die haar beslissingsmacht en controle over het gebruik van participatieve trajecten en beleidsinstrumenten behoudt zien we ook in het werk van Swyngedouw en vinden we terug in deze studie. Die afhankelijkheid van de welwillendheid en financiële steun van de overheid zal, gezien de aard van de sector, waarschijnlijk een heikel punt blijven met een reële impact op de capaciteit en positie van VWAWN om in te zetten op maatschappelijke verandering.

Ter afronding van dit rapport willen we echter stellen dat het niet opgaat om de VWAWN in hun relatie tot de overheid zonder meer te omschrijven als een veertje in de wind. Wat die relatie tot de overheid betreft vinden we de metafoor van een omhelzing (zie 2.5) beter omdat die de mogelijkheid tot wederzijdse beïnvloeding in zich draagt. Hoewel de rol van VWAWN en het Netwerk als vertegenwoordiger en hun participatieve methodiek zoals beschreven in het decreet van 2003 duidelijk onder druk staat, tonen onze cases dat verschillende VWAWN een wezenlijk deel uit maken van de lokale welvaartsystemen en er in slagen om over verschillende beleidsdomeinen heen expertise leveren die gegrond is in de authentieke ervaringen van mensen in armoede. Hun sociale en economische macht is misschien beperkt, maar ook niet gelijk aan nul. Vanuit hun achterban, verschillende subsidiestromen en goede lokale contacten behouden de VWAWN een zekere bewegingsvrijheid in het opnemen van hun politieke rol.

⁷³ Een andere relevante maatschappelijke evolutie is natuurlijk de toenemende etno-culturele diversiteit en gekleurde armoede in Vlaanderen. Dit stelt uitdagingen voor de vertegenwoordigende rol van VWAWN en hun

Onze cases tonen dat co-creatie en partnerschappen mogelijk zijn, al valt het niet te ontkennen dat de verwachtingen tegenover de VWAWN input en professionaliteit veranderen en vooral druk zetten op die verenigingen die de nadruk leggen op hun gemeenschapsvormende en politieke rol. Een verzakelijking van de werking van de VWAWN lijkt zich op te dringen en daarmee ook een verzakelijking van hoe zij inzetten op maatschappelijke verandering. Die verzakelijking impliceert hier ook de bereidheid om zich in te schakelen als dienstverlener en uitvoerder in armoedebestrijding en de unieke positie als groep die (louter) kritisch reflecteert op het beleid vanuit zij die het ervaren, deels los te laten. Met het stijgend belang van de rol als dienstverlener stijgt ook onvermijdelijk het belang van een focus op individuele (hulp)trajecten.

Deze evolutie zet druk op de positie op de meer 'orthodoxe' op dialoog gerichte benadering. Het zet druk op de VWAWN om zich minder als sociale beweging te gedragen en zich meer als sociale onderneming te organiseren. De authentieke beleving van mensen in armoede blijft relevant, maar moet deels plaats maken voor sociaal ondernemerschap als norm die hun rol als kritische beleidspartner legitimeert.

Die evolutie naar verzakelijking en een meer technische (instrumentele?) kijk op het verlenen van expertise inzake armoedebestrijding komt niet alleen van buitenaf, maar ook van binnen de sector, die daar (pro-)actief op inspeelt. In deze veranderende context, waar de financiële afhankelijkheid van subsidies groot blijft en een individualiserende kijk op armoedebestrijding wint aan dominantie, lijkt het dat woorden zoals "netwerken", "samenwerking", "zelf projecten oprichten", "zich beter in de markt zetten", "het beter afstemmen van het aanbod", "schaalvergroting", "co-creatie" en "sociale impactmeting" stilaan tot het standaard vocabularium van de politieke rol in armoede te behoren.

Onze case studies tonen ons minstens vier innovatieve ideeën om binnen dit veranderend kader, maar nog steeds vanuit de eigenheid en missie van de VWAWN hun politieke rol op te nemen en de verhoudingen tussen beleidsmakers en mensen in armoede te mediëren:

- Medewerkers van de stadsadministratie nauwer en direct betrekken bij de thematische vergaderingen (Brugge).

- Nieuwe manieren zoeken om het (divers) publiek dat komt naar de basishulpverlening inhoudelijke input te laten geven voor beleidsbeïnvloedend werk (Gent).
- Inspelen op de stijgende vraag naar sociale impactmeting door een eigen visie en instrument voor sociale impactmeting in de context van VWAWN te ontwikkelen en daarbij een deel van de registratie over te laten aan mensen in armoede (Antwerpen, Leuven).
- Het oprichten van een soort armoedetoets groep met verschillende stakeholders en experts, waaronder mensen in armoede, die een jaar lang de beleidsvoorbereiding en beleidsimplementatie van een bepaald thema intensief opvolgen (Leuven).

Referenties

- Andreotti, A., Mingione, E., & Polizzi, E. (2012). Local welfare systems: a challenge for social cohesion. *Urban studies*, 49(9), 1925-1940.
- Anheier, H. K. (2006). *Nonprofit organizations: an introduction*. New York: Routledge.
- Almog-Bar, M., & Schmid, H. (2014). Advocacy activities of nonprofit human service organizations: A critical review. *Nonprofit and voluntary sector quarterly*, 43(1), 11-35.
- Ayob, N., Teasdale, S., & Fagan, K. (2016). How social innovation 'came to be': tracing the evolution of a contested concept. *Journal of Social Policy*, 45(4), 635-653.
- Berger, P. L., & Neuhaus, R. J. (1996 [1977]). *To empower people: From state to civil society*. Aei Pr.
- Boone, K., Roets, G., & Roose, R. (2018). Social work, poverty and anti-poverty strategies: Creating cultural forums. *The British Journal of Social Work*.
- Boone, K., Roets, G., & Roose, R. (2018). Social work, participation, and poverty. *Journal of Social Work*, 1468017318760789.
- Boone, K. (2018). *Social work, poverty and parity of participation: A search for social justice*. A dissertation submitted to Ghent University in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Social Work, Academic year 2017-2018.
- Boone, K., Roets, G., & Roose, R. (2019). Sociaal werk als armoedebestrijder: Zoektocht naar een participatieve benadering. Gompel&Svacina.
- Boone, K., Roets, G., & Roose, R. (2018). Social work, poverty and anti-poverty strategies: Creating cultural forums. *The British Journal of Social Work*, 48(8): 2381-2399.
- Bode, I., & Brandsen, T. (2014). State-third sector partnerships: A short overview of key issues in the debate. *Public Management Review*, 16(8): 1055-1066.
- Brandsen, T., Verschuere, B., & Steen, T. (Eds.). (2018). *Co-production and co-creation: Engaging citizens in public services*. New York: Routledge.
- Cools, P. (2017). *Social Innovation and Welfare Reform: Exploring the institutional, normative and knowledge dimensions of their relationship through case studies of local social innovation for social inclusion in England and Flanders*. Dissertation for the degree of Doctor in Sociology. University Of Antwerp, Faculty of Social Sciences.
- Cornwall, A., & Brock, K. (2005). What do buzzwords do for development policy? A critical look at 'participation', 'empowerment' and 'poverty reduction'. *Third world quarterly*, 26(7), 1043-1060.
- Davies, J. S. (2011). *Challenging governance theory: From networks to hegemony*. Policy Press.
- Depauw, J., & Driessens, K. (2017). Taking the measure: a participatory approach to measuring and monitoring psychological empowerment in social work practices. *European Journal of Social Work*, 20(4), 522-535.
- Evers, A., & Laville, J. L. (Eds.). (2004). *The third sector in Europe*. Edward Elgar Publishing.
- Flyvbjerg, B. (2006). Five misunderstandings about case-study research. *Qualitative inquiry*, 12(2), 219-245.
- Fraser, N. (1989). Women, welfare and the politics of need interpretation. *Politics and Social Theory*, 104-122.
- Fraser, N. (1997). *Justice Interruptus: Critical reflections on the "postsocialist" condition*. London: Routledge.
- Fung, A. and E. O. Wright (2001). "Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance." *Politics & Society* 29(1): 5-41.
- Hajer, M., Hajer, M. A., Wagenaar, H., Goodin, R. E., & Barry, B. (Eds.). (2003). *Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society*. Cambridge University Press.
- Ghys, T. & Oosterlynck, S. (2015). *Sociale Innovaties bekeken vanuit structurele armoedebestrijding: de case van Ieders Stem Telt*. VLAS Studies 18
- Hermans, K. (2014). De signaalfunctie en structureel sociaal werk. *Journal of Social Intervention*, 23(3), 26-43.
- Huyse, L. (2014). *De democratie voorbij*. Uitgeverij Van Halewyck.
- Kramer, R. M. (1981). *Voluntary agencies in the welfare state*. Univ of California Press.

- Laoukili, F., Oosterlynck, S. & Cools, P. (2019). *De politieke rol van het Vlaams middenveld*. CSI Flanders. Spotlightpaper 14. online: <https://www.middenveldinnovatie.be/sites/default/files/2019-05/14%20-%20Politieke%20rol.pdf> (laatst geraadpleegd op 12/01/2020).
- LeRoux, K. (2014). Social justice and the role of nonprofit human service organizations in amplifying client voice. *Social justice and social work: Rediscovering a core value of the profession*, 325-338.
- Leroux, K., & Goerdel, H. T. (2009). Political advocacy by nonprofit organizations: A strategic management explanation. *Public Performance & Management Review*, 32(4), 514-536.
- Lister, R. (2004). A politics of recognition and respect: Involving people with experience of poverty in decision-making that affects their lives. In *The politics of inclusion and empowerment* (pp. 116-138). Palgrave Macmillan, London.
- Oosterlynck, S., & Cools, P. (2012). Lokale initiatieven als bouwstenen van sociale innovatie. In *Armoede en sociale uitsluiting: jaarboek 2012/Dierckx, Daniëlle [edit.]; ea* (pp. 195-212).
- Oosterlynck, S., Hertogen, E. & Swerts, T. (2017) *Nieuwe vormen van politisering*. CSI Flanders, Spotlightpaper 12/10/2017, online: <https://www.middenveldinnovatie.be/publicaties/spotlightpaper-nieuwe-vormen-van-politisering> (laatst bekeken op 12/03/2019).
- Oosterlynck S., Novy A., Kazepov Y., Cools P., Saruis T., Leubolt B., Wukovitsch F. (2019). Improving poverty reduction : lessons from the social innovation perspective. In *Decent incomes for all : improving policies in Europe / Cantillon, Bea [edit.]; et al.* - ISBN 978-0-19-084969-6 - Oxford, Oxford University Press, p. 179-200.
- Pauly, R, Verschuere, B. & De Rynck, F. (2019) *Bestuurlijke tradities onder druk? Survey onderzoek naar de verhouding tussen middenveld en overheid in Vlaanderen*. CSI Flander, Spotlightpaper 13, online: <https://www.middenveldinnovatie.be> (laatst geraadpleegd 9/09/2019).
- Piven, F. F., & Cloward, R. (1977). *Poor people's movements: Why they succeed, how they fail*. Vintage.
- Reid, E. J. (1999). Nonprofit advocacy and political participation. *Nonprofits and government: Collaboration and conflict*, 291-325.
- Rose, N., & Miller, P. (1992). Political power beyond the state: Problematics of government. *British journal of sociology*, 173-205.
- Schneider, R. L., & Lester, L. (2001). *Social work advocacy: A new framework for action*. Belmont, CA: Brooks/Cole.
- Suijs, S. (2012). *Ervaring aan de grens. Hedendaagse armoedebestrijding in Vlaanderen*.
- Swyngedouw, E., (2009) *Civil society, governmentality and the contradictions of governance-beyond-the-state: The Janus-face of social innovation*. In D. MacCallum et al., eds. *Social innovation and territorial development*. Farnham: Ashgate, pp. 63–78.
- Unger, M. (2015). Conclusion: The task of the social innovation movement. In A. Nicholls, J. Simon & M. Gabriel (eds.) *New frontiers in social innovation research*. (pp. 233-251) Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Van Robaey, B., Dierckx, D., & Vrancken, J. (2005). *(G) een blad voor de mond. Spanningsvelden bij de participatie van armoedeverenigingen aan het armoedebeleid*. Academia Press.
- Verschuere, B., & De Corte, J. (2015). Nonprofit advocacy under a third-party government regime: Cooperation or conflict?. *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 26(1), 222-241.
- Wilsdon, J., & Willis, R. (2004). *See-through science: Why public engagement needs to move upstream*. New York: Demos.

Appendix I: De respondenten van de survey

De grote meerderheid van de verenigingen die hebben deelgenomen aan de survey zijn gelegen in een verstedelijkt gebied (tabel 6) en bestaan al tien jaar of langer (tabel 7). Een meerderheid is gelegen in een centrumstad (25/38) en een grote groep bestaan al langer dan 20 jaar (18/38). Waar relevant zullen we stilstaan bij de verschillen tussen verenigingen in de verschillende typen gemeenten, met extra aandacht voor de eigenheid van verenigingen in centrumsteden. Uiteraard hebben de armoedeverenigingen ook binnen de centrumsteden hun eigen ontstaansgeschiedenis en organisatorisch netwerk dat mogelijk van belang is voor het opnemen van hun politiek rol⁷⁴.

Tabel 6: In wat voor soort omgeving is uw organisatie actief?⁷⁵

Totaal	Centrumstad	Kleine stad of semi-stedelijk	Woongemeente	Landelijke gemeente
38	25	9	2	2

Tabel 7: Hoe lang is uw organisatie al actief?

Totaal	Minder dan 5 jaar	Tussen 5 en 10 jaar	Tussen 10 en 15 jaar	Tussen 15 en 20 jaar	Langer dan 20 jaar
38	1	4	9	6	18

Het aantal tewerkgestelde voltijds equivalenten (VTE) is een proxy voor de grootte en professionalisering van de verenigingen. Op basis van recente data van het Netwerk Tegen Armoede weten we dat de VWAWN gemiddeld 3,2 VTE tewerkstellen. Dit gemiddelde wordt fors naar boven geduwd door enkele uitschieters die meer dan 5 en uitzonderlijk meer dan 10 VTE tewerkstellen. Deze organisaties combineren hun statuut als VWAWN met andere statuten als dienstverlener zoals bijvoorbeeld buurtwerking, sociaal restaurant en/of lokale diensteneconomie. De meeste organisaties hebben minder dan één VTE (20,5%) of tussen de

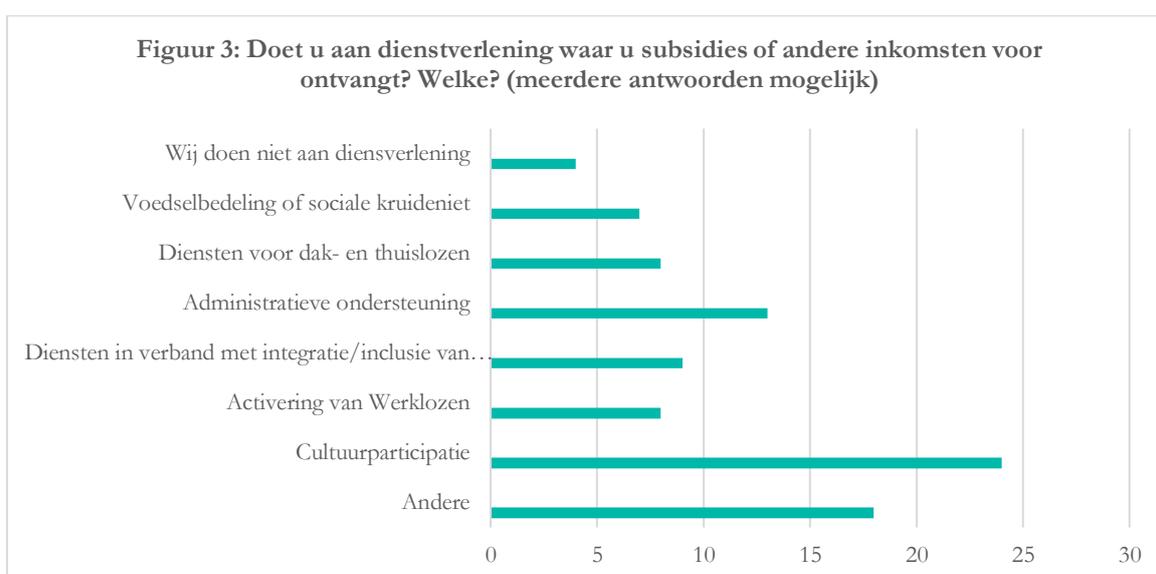
⁷⁴ Sommigen zijn als autonoom initiatief ontstaan en andere zijn gegroeid of sterk verbonden aan uit andere organisaties of netwerken. Velen van hen blijven vandaag nauw verbonden met deze 'moederorganisaties'. Mogelijk is dit relevant voor de politieke rol opname. We hebben dit bevestigd en dit meegenomen als controlevariabele in onze analyse. Omdat we op basis van onze data geen sterke, betrouwbare uitspraken kunnen doen hebben we dit niet opgenomen in dit hoofdstuk. Dit betekent niet dat deze variabele niet van belang is en we hebben dit aspect meegenomen in de kwalitatieve bevestiging.

⁷⁵ In de survey worden een aantal gemeenten vermeld als voorbeeld van de verschillende typen. Een centrumstad, vb: Kortrijk, Hasselt, Brussel. Een kleine stad op semi-stedelijke gemeente, vb: Diest, Bornem, Diksmuide, Heusden-Zolder. Een woongemeente, vb: Schilde, Zemst, Nevele. Een landelijke gemeente, vb: Ingelmuister, Gooik.

1 en 2 VTE (40,9%). Organisaties met minder dan 1 VTE zijn voornamelijk organisaties die enkel personeelsmiddelen halen uit hun Vlaamse erkenning van VWAWN. De verenigingen in centrumsteden zijn gemiddeld groter en hebben meer personeel, maar ook in centrumsteden vindt men kleinere organisaties met weinig personeel.

We hebben de respondenten vervolgens gevraagd welke diensten ze organiseren waar de verenigingen subsidies of andere inkomsten voor ontvangt. Meerdere antwoorden waren mogelijk. Figuur 3 toont hoeveel organisaties op welke thema's inzetten.

Een kleine minderheid (4/38) doet totaal niet aan dienstverlening. Inzetten op cultuurparticipatie is dan weer het weidst verspreid (24/38). Binnen de grote groep 'andere' (16/38) vinden we uiteenlopende zaken van buurtwerk, tot energiesnoeiërs, kinderopvang en gezondheidspreventie. Van de bevroagde organisaties organiseren er 12 'slechts' rond één thema diensten waar ze subsidies of andere middelen voor ontvangen, 8 organisaties werken op twee thema's, 3 op drie, 6 op vier en enkelen op vijf, zes en zelfs zeven verschillende thema's. Dit brengt het gemiddelde op 2,5. Waarschijnlijk is dit een onderschatting omdat de categorie 'andere' mogelijk meerdere thema's omvat voor één organisatie. Wanneer we deze variabele gebruiken als controlevariabele zullen we het onderscheid maken tussen organisaties die geen of slechts rond één thema diensten organiseren en organisaties die middelen ontvangen voor meerdere diensten en thema's. We beschouwen dit als een proxy voor een sterkere dienstverlenende rol en ondernemend karakter.



Appendix II: Interviews en vragenlijsten

Tabel 8 geeft een overzicht van welke respondenten wanneer werden bevroegd. Wanneer er meer dan één respondent deelnam aan het gesprek staat het aantal deelnemers tussen haakjes. Binnen deze groep respondenten maken we het onderscheid tussen vertegenwoordigers van VWAWN en vertegenwoordigers van het (lokaal) beleid. Voor deze verschillende typen respondenten werd een andere interviewleidraad gebruikt voor de semi-gestructureerde interviews. Eigen aan dit soort interviews is dat de interviewer flexibel kan omspringen met deze leidraad door de volgorde te veranderen, bijvragen te stellen afhankelijk van de specifieke positie van de respondent of in reactie op de antwoorden van de respondent. Het effectieve interview wijkt dus steeds deels af van de vooropgestelde leidraad. De respectievelijke interviewleiden voor de interviews met de vertegenwoordigers van de VWAWN en het beleid zijn staan hieronder. Er hebben ook twee gespreken plaatsgewonden met een vertegenwoordiger van het Netwerk Tegen Armoede: een verkennend gesprek in het begin van het onderzoek en een gesprek om een aantal feitelijkheden te controleren aan het eind.

Tabel 8: Overzicht van de respondenten voor dit case study onderzoek

Datum	Respondent
25/03/2019	Verkennend interview met senior expert in armoedeonderzoek
04/06/2019	STA-AN, Antwerpen
24/06/2019	De Schakel, Brussel
02/07/2019	De Sfeer, Genk
03/07/2019	Vertegenwoordiger beleid Genk (Schepen)
05/07/2019	BMLIK, Oostende
05/07/2019	BMLIK, Gent (2)
08/07/2019	't Lampeke, Leuven
08/07/2019	ATD Vierde Wereld, Brugge
12/07/2019	Samen Divers, Oostende (2)
16/07/2019	Vertegenwoordiger beleid Oostende (Administratie)
17/07/2019	Vertegenwoordiger beleid Gent (medewerker Kabinet)
17/07/2019	Sivi, Gent
17/07/2019	Wieder, Brugge
22/07/2019	Vertegenwoordiger beleid Leuven (Schepen)
29/07/2019	Uze Plekke Brugge (4)
20/08/2019	De Ruimtevaart, Leuven
20/08/2019	Vertegenwoordiger beleid Brugge (Schepen)
29/08/2019	Vertegenwoordiger beleid Antwerpen (Administratie)

Interviewleidraad voor de interviews met vertegenwoordigers van de VWAWN

Ter inleiding geeft de interviewer kort wat toelichting bij het CSI Flanders project, het case study onderzoek en de planning wat betreft het afwerken van het case study rapport. De onderzoeker verduidelijkt ook hoe de concepten 'politieke rol' en 'politisering' gedefinieerd worden binnen het onderzoeksproject

Politieke rol: Inzetten op politieke en maatschappelijke verandering

Politisering: publiek positie innemen over de gewenste inrichting van de samenleving

1. Introductievragen

- Kan u kort uw functie in de organisatie omschrijven? Hoe lang werkt u hier al?
- Hoe (en wanneer) is uw organisatie ontstaan?
 - Vanuit welke motivatie is de werking opgericht? Was politieke of maatschappelijke verandering een belangrijke drijfveer? Zo ja, in welke zin?
 - Was/is uw organisatie gelinkt aan een andere organisatie of netwerk (zoals welzijnschakels, CAW, Samenlevingsopbouw)
 - Was de organisatie altijd al een VWAWN? Wanneer is de erkenning aangevraagd?
- Wat waren de belangrijke veranderingen of mijlpalen in de geschiedenis van uw organisatie? (bijvoorbeeld: fusies, naamsveranderingen, nieuwe deelwerkingen...)
- Hoe groot is uw organisatie (VTE, # leden)
- Wat zijn de verschillende projecten en vormen van dienstverlening van uw werking?
- Waar komen de belangrijkste middelen voor uw organisatie vandaan? Lokaal, Vlaams, Federaal, Europees, niet-publieke middelen?
 - Is die verhouding veranderd?
 - Kan u de relatie met de lokale overheid beschrijven?

2. Vragen over de politieke rol

- Welke maatschappelijke of politieke verandering is volgens uw organisatie nodig in de context van armoedebestrijding?
- Op welke manieren zet uw organisatie daar op in?
 - [Interviewer polst hier ook naar de raakvlakken tussen de politieke en de dienstverlenende en gemeenschapsvormende rol]
 - Denkt u dat u op dat vlak verschilt van uw collega armoedeverenigingen in uw stad /de bredere sector van VWAWN?
- Kan u mij een recent voorbeeld geven van het opnemen van de politieke rol door uw organisatie?
 - Is de aanpak in u w voorbeeld (de actoren waar u mee werkt, de betrokkenheid van deelnemers etc.) representatief voor uw aanpak of werkt u voor andere thema's op heel andere manieren?
- Richt u zich voor uw politieke rol opname vooral op overheden en publieke (zo ja welke) of ook op andere actoren (zoals dienstverlenende organisaties, media, ...)
 - Is uw organisatie betrokken bij formele overleg-, advies- en/of besluitvormingsorganen? Welke?
- Is het opnemen van de politieke rol iets dat u als organisatie op zich doet, of is het iets dat u in samenwerking doet met andere organisaties? Is dat veranderd?

- Hoe kiest u de thema's waar u op inzet om te streven naar maatschappelijke of politieke verandering?
- Hoe belangrijk is de participatieve filosofie en methodiek wanneer u inzet op uw politieke rol?
 - Vb: Gaat u altijd in tandem naar een overleg? Koppelt u alle stappen van beleidsbeïnvloeding en overleg met overheden of partners terug naar uw deelnemers? Waarom wel, waarom niet?
 - Kan u de visie van uw organisatie wat dat betreft illustreren met een voorbeeld?
- Zijn dit [wat de respondent al heeft verteld over de manier van politieke rol opnemen] nieuwe zaken? Doet uw organisatie het inzetten op maatschappelijke verandering al altijd op dezelfde manier of zijn bepaalde strategieën belangrijker/minder belangrijk geworden de laatste jaren?
 - Zijn er bepaalde formules (van inspraak of samenwerking) die niet (meer) naar behoren werken?
- Wat zijn belangrijke factoren die bepalen hoe uw organisatie die politieke rol gaat opnemen?
- Hoe ziet u de rolverdeling wat betreft 'politieke rol' tussen uw organisatie en het Vlaams Netwerk (of andere partners en koepels)

De interviewer schetst de volgende situatie voor de respondent: *Wij vangen signalen op dat deze politieke rol van de verenigingen onder druk staat e.g.:*

- *dat men de verenigingen niet meer zomaar erkend als vertegenwoordiger van (alle) mensen in armoede*
 - *Dat de formele kanalen voor inspraak worden afgebouwd en/of worden verengd tot consultancy op het einde van een proces (als een soort laatste toets of legitimering) eerder dan een uitgebreider proces van inspraak en co-creatie*
 - *Dat men de verenigingen bekritiseert voor 'altijd hetzelfde te zeggen met dezelfde mensen' en niet goed ziet wat hun meerwaarde is.*
- Ervaart u dat ook zo? Zo ja, in welke zin? Kan u een voorbeeld geven dat die indruk illustreert? Is dat het geval op het lokaal niveau of in relatie tot andere overheden?
 - Is het debat en de beleidscontext omtrent armoede en armoedebestrijding veranderd? Zo ja, in welke zin?
 - Zijn de verwachtingen tegenover uw organisatie veranderd?
 - Is er nood aan vernieuwing wat betreft de inzet op de politieke organisatie in uw organisatie/ in de bredere sector? Zo ja, in welke zin?
 - Wat zijn volgens u de vernieuwende evoluties binnen de sector?
 - Waarom zouden die (al dan niet) bijdragen tot het effectiever inzetten op maatschappelijke of politieke verandering.

3. Vragen over politisering

- Als uw organisatie maatschappelijke of politieke verandering nastreeft, is dat dan iets dat je publiek wil doen? Zoek je dan publieke debat op? Ga je naar bevolking toe? Of doe je het eerder intern of in besloten gesprekken met beleidsmakers en/of andere actoren
 - Waarom/wanneer verkies je de ene of de andere strategie
 - Er klinken signalen vanuit middenveldorganisaties dat men aanvoelt dat het niet wijs is op sterke, politiserende standpunten in te nemen omtrent de strijd tegen armoede, want dit zou effecten kunnen hebben op de

erkenning, subsidiëring door of samenwerking met het beleid. Ervaart u dat ook? Is de situatie wat dat betreft veranderd in de afgelopen jaren?

- Waar houdt u rekening mee als u politiserende uitspraken doet over armoedebestrijding? Kan u een concreet voorbeeld geven?

4. Uitleidende vragen

- Slaagt u organisatie er in om maatschappelijke of politieke verandering te realiseren? In welke zin? Onder welke voorwaarden? Kan u voorbeelden geven?
- Wat zou een ideale situatie zijn om uw rol als vertegenwoordiger van MIA op te nemen? (of anders geformuleerd) Wat heeft uw organisatie nodig om de rol als vertegenwoordiger van mensen in armoede goed uit te voeren?
 - Wat zijn belemmerende factoren?
 - Wat zijn volgens u de belangrijkste werkpunten voor de (nabije) toekomst?
- Zijn er nog zaken met betrekking tot dit thema of dit onderzoek waar u aan denkt?

Interviewleidraad voor de interviews met vertegenwoordigers van het (lokaal) beleid.

Ter inleiding geeft de interviewer kort wat toelichting bij het CSI Flanders project, het case study onderzoek en de planning wat betreft het afwerken van het case study rapport. De onderzoeker verduidelijkt ook hoe de concepten 'politieke rol' en 'politisering' gedefinieerd worden binnen het onderzoeksproject

Politieke rol: Inzetten op politieke en maatschappelijke verandering

Politisering: publiek positie innemen over de gewenste inrichting van de samenleving

[In de verschillende steden werden eerst de vertegenwoordigers van de VWAWN geïnterviewd. Deze algemene vragenlijst voor de lokale overheden werd telkens toegespitst op de lokale context op basis van de informatie uit de eerdere interviews en documentenstudie. Bijvoorbeeld in het geval van Brugge wordt er expliciet gevraagd naar de armoedetoets en Brugge dialoogstad. In Antwerpen vragen we naar de rol van de lokale netwerkorganisatie STA-AN en de recente inspanningen omtrent sociale impactmeting. Deze toegespitste vragen zijn niet opgenomen in onderstaande vragenlijst.]

1. Inleidende vragen

- Kan u uzelf en uw functie kort voorstellen? [hoe lang bekleed u deze functie al?]
- Is de lokale coalitie veranderd sinds de laatste verkiezingen? En de legislatuur daarvoor?
- Zijn er de laatste jaren invloedrijke verandering of trends geïntroduceerd die relevant zijn voor het armoedebeleid in uw stad?
 - Het kan hier zowel gaan over inhoudelijke veranderingen en nieuwe thema's [bijvoorbeeld meer aandacht voor eenzaamheid of arbeidsmarktparticipatie] als in de verhouding tot middenveldorganisaties [aard van de samenwerkingen of convenanten] of bestuurskundige veranderingen [bijvoorbeeld nieuwe vormen van besluitvorming of rapportage]
 - Wat zijn vandaag de belangrijkste speerpunten in het armoedebeleid [in het algemeen, los van de rol van de VWAWN]

2. Vragen over beleidsparticipatie van mensen in armoede in het algemeen

- Is beleidsparticipatie door mensen in armoede een thema waar de lokale overheid in Antwerpen op inzet. Zo ja op welke manieren?
 - [Naast de rol van de VWAWN polst de interviewer hier naar andere manieren zoals partnerschappen met andere organisaties, werken met ervaringsdeskundigen en andere platformen voor directe participatie die (ook) gericht zijn op mensen in armoede]
 - Is dat een constante in het lokaal beleid van de afgelopen jaren of is dat veranderd? Zo ja, wat verklaart die verandering?
 - [E.g. nieuwe bestuursploeg, bovenlokale beleidsveranderingen, succes of falen van eerdere pogingen]
 - Indien er kanalen zijn voor inspraak door mensen in armoede, hebt u al ervaren dat dit een aanzet of stimulus is voor beleidsverandering? In welke zin? Kan u een voorbeeld geven?

3. Vragen over de samenwerking tussen de lokale overheid en de VWAWN

3A. Over de organisatie van de samenwerking

- Wat is de aard van de samenwerking tussen de armoedeverenigingen en de stad? Waarom werkt de stad samen met de armoedeverenigingen? Wat wordt er van hen verwacht?
- Hoe is deze samenwerking georganiseerd?
 - E.g.: convenanten, structureel overleg, andere samenwerkingen?
 - In Antwerpen hebben verschillende sociale organisaties in sinds 2017 de vraag gekregen om meer aan sociale impactmeting te doen. Kan u deze evolutie toelichten? Wat is de motivatie daar achter? Heeft dit de samenwerking met de VWAWN veranderd?
 - Wat is daar de rol van de lokale netwerkorganisatie STA-AN? Gaat al het contact via hen?
 - [Ook polsen naar hoe lang dit al zo gebeurt en of de respondent weet heeft van de periode voordien en hoe de netwerkorganisatie tot stand kwam]
 - Wat zijn de voor- en nadelen van werken met een lokaal netwerk
- Is de signaalfunctie van de VWAWN erkend door de stad? Zo ja, hoe wordt die ingevuld?
 - Zijn daar formele/informele kanalen voor? Hoe wordt de opvolging van die signalen georganiseerd?
- Zijn de VWAWN de enige (bevoorrechte) partner als het aankomt op beleidsparticipatie /de stem laten horen van MIA?
 - Hoezo? Waarom? Wie nog?
 - Wat (if any) is die eigenheid, bijzondere meerwaarde van de verenigingen?

3B. Over de evaluatie van de samenwerking en de rol van de VWAWN

- Hoe zou u die samenwerking omschrijven? Partnerschap? Onderaannemer? Kritische luis in de pels?
- Hoe wordt die samenwerking geëvalueerd?
 - Wat zijn de sterkten en zwakten?
 - Sterke verschillen tussen de verenigingen?
- Wat zijn belangrijke evoluties in die verhouding(en) met de verenigingen?
 - Over de jaren heen? Recenter met de nieuwe beleidsploeg?
 - Waar komen die vandaan? Vanuit de stad, van een ander beleidsniveau of op aansturen van de verenigingen?

- Wordt die samenwerking vandaag (fundamenteel) herzien?
 - In welke richting zou de stad het willen zien evolueren?
 - Verwachten (of sturen jullie aan op) aanpassingen of reorganisatie?
 - [Bijvoorbeeld: nieuwe vormen van dienstverlening, andere manier van communicatie of rapportage, fusies...]

De interviewer schetst de volgende situatie voor de respondent: *Wij vangen signalen op dat deze politieke rol van de verenigingen onder druk staat e.g.:*

- *dat men de verenigingen niet meer zomaar erkend als vertegenwoordiger van (alle) mensen in armoede*
 - *Dat de formele kanalen voor inspraak worden afgebouwd en/of worden verengd tot consultancy op het einde van een proces (als een soort laatste toets of legitimering) eerder dan een uitgebreider proces van inspraak en co-creatie*
 - *Dat men de verenigingen bekritiseert voor 'altijd hetzelfde te zeggen met dezelfde mensen' en niet goed ziet wat hun meerwaarde is.*
- Zijn één of meerdere van deze signalen die de legitimiteit of effectiviteit van de VWAWN in twijfel trekken courant in uw stadsbestuur of stadsdienst.
 - Zo ja welke?
 - Wat zijn, vanuit de visie van het beleid, de belangrijkste uitdagingen of werkpunten voor de verenigingen.
 - Heeft hun model van beleidsparticipatie nood aan vernieuwing? Hoe zo? Waar schort het?

4. Vragen over de politieke rol van de VWAWN

- De VWAWN zijn een missie gedreven organisatie met hun eigen doelstellingen voor sociale veranderingen en criteria betreffende het werk van een armoedevereniging. Zijn er (accent)verschillen tussen de visie van de verenigingen?
 - Zo ja, welke? Hoe komen die tot uiting? Is dat een onderwerp van discussie/onderhandeling?
 - In welke mate is hun positie, de criteria en targets die ze moeten halen etc. onderhandelbaar...

Slaagt men er in om het beleid te beïnvloeden?

- In welke zin? Op welk niveau? Bij welke partners?
- Wat zijn volgens u de belangrijkste strategieën? Overleg, sensibilisering, verzet, ...
 - Wat zijn de meest impactvolle?
 - Waarom?
- Kan men zich kritisch uitlaten? Heeft dit al tot spanningen geleid? Kan u voorbeelden geven?
 - Zou een onvoorzichtige kritische uitlaten gevolgen kunnen hebben op de samenwerking (toegang tot middelen, netwerken etc.)? Is dat al eens gebeurd?
 -

5. Uitleidende vragen

- Wat zou – gezien u expertise en kennis van het beleid – volgens u een ideale rol zijn van de verenigingen voor een effectief armoedebelief, wat is daar voor nodig?
- Zijn er nog zaken met betrekking tot dit thema of dit onderzoek waar u aan denkt?

Verlag van de stakeholder assessment bijeenkomst

Datum: 15/11/2019

Locatie: Sociale Innovatiefabriek

Deelnemers: 5 [4 deelnemers + 1 onderzoeker]

De deelnemers – allen werkzaam in organisaties die met ‘kwetsbare doelgroepen’ werken tegen armoede en sociale uitsluiting- vinden verschillende spanningen rond het opnemen van de politieke rol en de druk op de emanciperende, participatie methode van werken met mensen in armoede zeer herkenbaar. Hieronder structureren we dit gesprek rond een aantal belangrijke bedenkingen en aandachtspunten.

Wat blijft er over van het grondrechtenkader en de participatieve methodiek?

Een deelnemer merkt op dat het case study rapport sterk focust op de ‘stuurbaarheid’ van de verenigingen door de overheid en/of de verenigingen zelf, maar niet diep ingaat op het verschil in visie tussen die actoren. Deze verschillen in visie zijn echter belangrijk om de huidige situatie te snappen. Voor veel verenigingen (en andere organisaties in de sector) is het realiseren van grondrechten immers het vertrekpunt. Is dat kader dan niet meer relevant?

De onderzoeker antwoordt dat dit kader zeker nog relevant is voor de VWAWN, maar dat er ook wat het realiseren van grondrechten betreft verschillende visies bestaan op hoe men dit het best kan realiseren. Zowel binnen de sector als binnen de overheid heeft men het vaak over die grondrechten, maar men schuift verschillende interpretaties en actiestrategieën naar voren. Om die verschillen te vatten vertrekken we in deze analyse eerder van hoe men tracht verandering te realiseren en waarom, eerder dan te vertrekken vanuit (grote) visieverschillen.

Verskillende respondenten vinden het belangrijk om na te denken over de vraag “als de VWAWN hun participatieve dialoogmethode vaker loslaten en zich als een veelzijdige sociale onderneming gaan organiseren, wat onderscheidt hen dan nog van andere dienstverlenende organisaties in armoedebestrijding?” Ze begrijpen de pragmatische keuzen van sommige organisaties en ze vinden ook dat de huidige methode en aanpak beperkingen heeft. Dat gezegd zijnde beschouwen ze het loslaten van deze participatieve visie op directe participatie als een hellend vlak.

“Wat blijft er dan nog over van die participatie? Als we gaan zeggen: ‘we weten wat onze mensen zeggen, we moeten dat niet telkens afdtoetsen.’ Dan is de kans groot dat er terug blinde

plekken ontstaan en dat het moeilijker wordt voor mensen in armoede om inbreng te hebben in de organisatie en daarbuiten. Dan riskeer je terug meer over dan met hen te spreken.”

Het gaat hier om een zeer herkenbare spanning in de relatie tussen professionals en deelnemers (en soms ook vrijwilligers). Het blijven betrekken van mensen in armoede is een voortdurende uitdaging.

“De opdracht van mensen deel te laten maken van een samenleving is ook het mee vorm kunnen geven van die samenleving. Het is even belangrijk als voldoende geld hebben.”

“Je zal nooit iedereen uit je basiswerking je projecten krijgen. Als je intensiever gaat participeren dan gaat die groep kleiner worden. Daar is tijd voor nodig. Ik zie dat bij ons ook. Tegelijk zie je hoe waardevol het is voor de basiswerking dat sommigen door hun intensiever traject nu een voorbeeldfunctie kunnen vervullen en een authentiek aanspreekpunt zijn.”

“Het is een landschap met verschillende visies, je hebt grote spelers die versterkende werken maar die politieke rol helemaal niet opnemen. De VWAWN zijn uniek door de moeilijke participatieve weg die ze bewandelen. Het is belangrijk dat ze dit doen”

Het belang van “als één spreken” en de rol van koepels en netwerken

De respondenten erkennen deels de kritiek van lokale overheden en sommige VWAWN dat armoedeverenigingen, deels door hun methode, soms weinig flexibel zijn in het geven van beleidsadvies en dat ze er niet altijd goed in slagen om samen te werken en samen naar buiten te komen rond belangrijke thema's. Vooral dat laatste erkent men als een belangrijk werkpunt.

“Het is echt belangrijk dat de armoedeverenigingen meer samenwerken. De sector moet meer als één spreken.”

“Hier zit je ook met de vraag rond de legitimiteit van het spreken. Wie mag spreken over wat. Die armoede organisaties zijn nog altijd redelijk klein. Je zit nog altijd met een kleine sector en een klein bereik. De overheid voelt dat en kan u zeer makkelijk pakken op uw legitimiteit. Daar zijn we heel kwetsbaar als sector.”

Men ziet hier een belangrijke rol weggelegd voor organisaties zoals het Netwerk tegen Armoede, maar erkent dat de rol van dit soort organisaties meer en meer onder druk staat. De voorbeelden van het Minderhedenforum en SAM tonen dat de overheid de rol van koepels en netwerken als ondersteuner en vertegenwoordiger van lokale verenigingen tegen armoede en sociale uitsluiting wil inperken en/of

bijsturen. Men vraagt zich af of men wil dat deze organisaties meer als één gecoördineerde stem spreken om zo beter en duidelijker beleidsadvies te geven, of dat men wil dat ze zwijgen.

“Als lokale organisatie hebben we die koepels nodig. Wij kunnen al die beleidsstromingen niet volgen. Wij zijn vandaag heel erg bezorgd over de rol van de netwerken en koepels in de armoedesector. Als ze er zoals in de migratiesector een federatie van willen maken, moeten we daarna opnieuw een netwerk oprichten.”

Men ziet dat verschillende koepels en netwerken vandaag vaker de handen in elkaar slaan om politiserend naar buiten te komen rond het thema armoede en sociale uitsluiting. Dit is op zich een goede evolutie, maar is ook kritisch omdat men ziet dat alle organisaties in tijden van schaarste zich zorgen maken over zich voldoende profileren op een manier die hen ofwel maatschappelijke steun en/of erkenning van de verheid oplevert:

“Er is naast de samenwerking ook veel concurrentie. Organisaties moeten hun moment of shine hebben, maar kijken volgens mij nog wat te weinig naar wat er echt mogelijk is van samenwerking.”

“In deze context van schaarste gunt men het elkaar ook niet zomaar. Wat de andere doet met zijn geld is belangrijk. Dan hoor je zaken zoals: ‘we krijgen evenveel maar wij werken inhoudelijker, of we hebben een zwaardere doelgroep. Zo willen wij het niet aanpakken.’ Er zit toch wel een beetje spanning op: daarom willen ze op alles springen of moeten zaken geforceerd samen gebeuren.”

“Er is een kramp rond presteren en zichtbaar zijn. Ik vind dat dit wel een negatief effect heeft op de samenwerkingen. Er zijn soms moeilijke constructies waar iedereen werkt vanuit organisatorische belangen. Dat versmelten is zeer moeilijk.”

Lokale opportuniteiten?

De deelnemers herkennen ook de vaststelling dat de situatie op Vlaams niveau zeer gespannen is, maar dat er lokaal nog wel heel mogelijkheden tot goede samenwerkingen zijn. Net als in de VWAWN sector ervaren ook andere organisaties dat de vragen tot samenwerking stijgen. Men vraagt zich wel af over welke participatie het dan gaat en in hoeverre men vanuit die lokale situatie echt kan werken aan structurele armoedebestrijding. De lokale achterban wil die lokale mogelijkheden tot samenwerken en dienstverlening vaak zoveel mogelijk bentten, maar het bredere plaatje en de grotere missie verdwijnen soms uit beeld. De lokale kansen komen dus met een valkuil.

“lokaal hangt het er echt van af met wie je aan tafel zit. Daar gaat het meestal echt wel over wat je nu effectief aan het doen bent en dan voel ik die kloof toch niet zo hard. Daar merken we wel interesse in de doelgroep en de praktijk. De ervaringen en grote lijnen worden er dan wel uitgehaald dus die relatie hoeft zeker niet altijd gespannen te zijn.”

“In kleine gemeenten zien we dat er ook wel meer vragen komen omtrent samenwerkingen. Dus dat geeft wel kansen, tegelijk stellen we ons wel de vraag omtrent autonomie. We voelen toch wel een stijging in de vraag tot participatie.”

“De vraag tot maatschappelijke participatie – vrijwillig engagement zoals het organiseren van voedselbedeling - is zeker toegenomen, maar de vraag naar beleidsparticipatie en input zie ik toch niet stijgen. Bovendien ben je ook lokaal voor kritisch partnerschap sterk afhankelijk van de welwillendheid van de lokale overheid.”

“Je moet je ook bewust zijn over de rol van de lokale overheden. Ze kunnen inzetten op netwerken en cohesie, maar ze kunnen de wachtlijsten, de woningen en vervangingsinkomens niet echt beïnvloeden. Dus je krijg wel meer samenwerking maar binnen een beperkt beleidskader.”

“Sommige besturen willen enkel diensten zoals voedselbedeling, maar verder willen we niet echt samen beleid maken. Zo zien we toch een afschuiving van het probleem door lokale overheden. Het dreigt soms te verglijden in liefdadigheid, daarom blijft het ook zo belangrijk een Vlaams mee te kunnen spelen.”

“Men staat wel open voor samenwerking, maar in sommige gemeenten wil men vooral vrijwilligers, buddies en noodhulp, dat is geen politieke participatie. Als het structureler of kritisch wordt, willen ze het in sommige gemeenten niet meer horen”

Nieuwe methoden en strategieën?

Wat de nieuwe sporen voor het opnemen van de politieke rol in de case study betreft, zijn onze deelnemers vooral geïnteresseerd in het koppelen tussen dienstverlening en het opvangen van signalen over drempels tot participatie om zo uit een bredere groep input te krijgen en dus een bredere vertegenwoordigingsbasis te hebben.

“Wat ik wel positief vindt is het koppelen van dienstverlening en signalen opvangen. Super belangrijk, proberen we ook te doen. Cruciaal om ook op ander manieren mensen te zoeken en mensen aan het woord te laten.”

“Dat lukt niet zomaar. Dat is kei moeilijk en misschien moet je niet te hard focussen op doorstroom. Maar als organisatie geeft het je wel een sterkere positie. Als je als organisatie al die signalen kan capteren kan je daar wel voordeel uithalen.”

Men erkent daarnaast ook het belang van ‘aantrekkelijke’ projecten en vormgeving, maar heeft daar wel bedenkingen bij. Participatie met zwakke doelgroepen is nu eenmaal een traag en kronkelig proces, je kan wel aandacht hebben voor esthetiek en ‘goed in de markt liggen’, maar als je echt inclusief wil werken kan je het niet altijd sexy of aantrekkelijk maken.

“Ik zie dat het ook deels over beeldvorming gaat. Wie met iets mooi naar buiten komt die worden minder op de rooster gelegd. Wie mooie projecten doet moet minder efficiënt werken, terwijl ze vaak met sterkere mensen werken. Als het mooi is, is men minder kritisch. Ik vind dat pervers.”

“Sommige meer sociaal artistieke projecten resoneren heel goed, maar dat doe je niet met iedereen. Wij vinden dat we aan onszelf verplicht zijn om ook met de zwakkere van je groep te kunnen werken.”

“Je kan je afvragen of je altijd op het tempo van de traagste moet werken, dat is mooi maar het beperkt je ook en bovendien krijg je daar vandaag geen pluimen voor”.

De deelnemers rond de tafel benadrukken allen het belang van te blijven inzetten op de participatie door de meest zwakken in de samenleving, maar er is zeker opening om te praten over de juiste methoden. De dialoogmethode – zeer belangrijk in de VWAWN sector – heeft een aantal zwakke punten. Naast het relatief trage tempo is het ook een zeer talige methode die (nog los van het feit dat je je eerst moet identificeren als iemand in armoede) de inclusie van anderstalige nieuwkomers bemoeilijkt.

Dit brengt ons bij de discussie over hoe je armoede verenigingen het best organiseert. Moeten de gevestigde organisaties zo inclusief mogelijk worden, of is het beter als verschillende groepen zich organiseren in verschillende organisaties die dan met elkaar samenwerken.

“Het heeft te maken met taligheid en je goed kunnen voelen. Wij zetten toch eerder in op coalities. Want als je dat allemaal nog moet doen binnen je organisaties met je beperkte middelen, dat lukt gewoon niet.”

“ik vind dat je toch meer moet proberen je methode in vraag te stellen. Er zijn er wel die er in slagen.”

“Ja maar dat gebeurt niet vaak en meestal in specifieke omstandigheden. Je doet dat niet zomaar ,ik denk dat je met partners nieuwe dingen moet oprichten. Nieuwe kansen creëren.”

“Wat ik wel wat hoopgevend vindt is dat die interculturele drempel lager is bij de jongeren dan bij de volwassenenwerking.”

Niet evident om kritiek te leveren.

“Rond politiek werken hangt altijd het gevaar van ‘wiens brood men eet diens woord men spreekt”

Ook onze deelnemers voelen dat de discussies rond armoedebestrijding vandaag gevoeliger en ideologisch geladener aanvoelen dan een tiental jaren terug. Wat de ruimte voor kritiek betreft zijn er zeer sterke lokale verschillen, zoals het case study rapport ook aangeeft. Men merkt op dat ook zij die wel kritiek rond armoedebestrijding toelaten daar politieke motieven voor kunnen hebben, bijvoorbeeld wanneer ze verwachten dat de middenveldorganisaties zich inzetten voor het electoraal gewin van de lokale meerderheidspartij.

Een andere interessante bevinding is dat kritiek uiten op dienstverlenende organisaties in sommige gevallen nog veel moeilijker is dan kritiek uiten op lokale overheden.

“Kritiek ligt soms moeilijker naar andere hulpverleners toe. Als je kritiek hebt op een woning maatschappij (of andere hulpverleners) krijg je soms hardere tegenwerking dan van de overheden. Ze doen alsof je ruzie zoekt.”

“Als de overheid eerlijk is weten ze dat ze niet voldoende doen. Ze nemen die kritiek. Hulpverleners zijn nauwer betrokken, zij nemen die kritiek niet.”

Nieuwe strategieën

Tot slot hebben we de deelnemers gevraagd welke strategieën voor het inzetten op de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting zij belangrijk vinden in hun sector.

“Lokaal bondgenoten zoeken. Rond wonen bijvoorbeeld. Coalities zijn the way to go. In plaats van elkaar te bekritisieren op dienstverlening (wat ook belangrijk is) kan je elkaar wel vinden rond bepaalde thema's. Vooral voor lokale projecten.”

“Inzetten op publieke kwesties die niet alleen met armoede te maken hebben. Bv mobiliteit. Niet alleen vanuit armoede benaderen maar vanuit grotere groep waar mensen in armoede mee inzitten.”

“Ook inzetten op de individuele versterking van uw publiek. Gezondheidsbevordering enz. daar krijg je wel wat meer gehoord voor. We voelen wel die spanning individueel-structureel, je moet een aantal basisvoorwaarden voorzien voor je mensen tot waardig participeren en spreken kan brengen; Bij ons maakt het deel van onze manier van werken maar je moet het duidelijk in de verf zetten. Tussentijdse doelen in de verf zetten is belangrijk ik vind dat niet erg, zolang de grote doelen niet uit het oog verwijven.”

“Voor ons is dat beter communiceren heel belangrijk. Beeldvorming is cruciaal.”