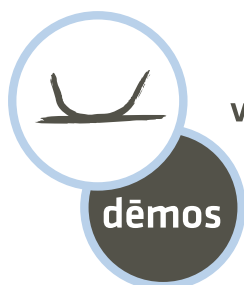


**Kwalitatief praktijkonderzoek
naar de werking en betekenis van
lokale netwerken**
ter bevordering van de vrijetijdsparticipatie van
mensen in armoede

ONDERZOEKSRAPPORT
Lieselot Vanduynslager



voor participatie
en democratie



voor participatie
en democratie

Kwalitatief Praktijkonderzoek naar de werking en betekenis van lokale
netwerken ter bevordering van de vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede.
Onderzoeksrapport
Lieselot Vanduynslager
Demos vzw. Brussel 2010

INHOUD

Voorwoord	4
Inleiding	6
1.Context	8
1.1. Interactief armoedebeleid	8
1.2. Vrijtijdsbeleid voor mensen in armoede	9
1.3. Het Participatiedecreet en het lokaal netwerk	10
2.Onderzoeksopzet	12
2.1. Doelstelling en onderzoeksvragen	12
2.2. Toelichting methodologie	12
2.3. Onderzoeksfasering	13
2.4. Bevraging lokale netwerken	14
2.4.1. Selectie casestudies	14
2.4.2. Diepte-interviews	15
2.4.3. Focusgroepen	16
2.4.4. Schriftelijke vragenlijsten	17
3. Onderzoeksresultaten	18
3.1. Lokale netwerken in kaart gebracht	18
3.2. Thematische analyse	20
3.2.1. Geen netwerk zonder coördinator	20
<i>De cultuurdienst voorop</i>	20
<i>Het OCMW als regisseur</i>	22
<i>Een goede coördinator gezocht</i>	23
3.2.2. Het netwerk als lokaal samenwerkingsverband	24
<i>Vertegenwoordigers en rolverdeling</i>	24
<i>Wat voorafging</i>	27
<i>De afsprakennota</i>	28
<i>Samenwerken</i>	29
<i>Enkele aandachtspunten</i>	32
3.2.3. Participatie van verenigingen voor mensen in armoede aan lokaal beleid	34
<i>Verenigingen op maat</i>	34
<i>In dialoog met verenigingen voor mensen in armoede</i>	35
<i>Gespannen verhoudingen</i>	38
<i>Rechtstreekse participatie van mensen in armoede</i>	40
3.2.4. Werken aan vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede	41
<i>Het bepalen van de doelgroep</i>	41
<i>Het afbakenen van het aanbod</i>	43

<i>Aandacht voor verschillende drempels</i>	44
<i>Impact van het netwerk op de vrijetijdsparticipatie</i>	46
3.3. Het lokaal netwerk geëvalueerd	48
3.3.1. Evaluatie van de werking en de betekenis van het lokaal samenwerkingsverband	48
<i>Algemene evaluatie</i>	48
<i>De verdienste van het netwerk</i>	50
<i>Het Participatiedecreet als regelgevend kader</i>	51
3.3.3. Succesfactoren en knelpunten	53
Conclusie	55
Bibliografie	57
Bijlage	60

VOORWOORD

Vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede is een relatief jong thema op de politieke agenda. Reeds in 1948 werd het recht op cultuur ingeschreven in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, maar het duurde tot 1994 vooraleer dit recht ook werd verankerd in de Belgische Grondwet. In onze grondwettekst gaat het over “het recht op cultuur en maatschappelijke ontplooiing”, een formulering die meteen aangeeft dat het om meer gaat dan cultuur in de enge zin, maar ook andere facetten omvat die ertoe leiden dat mensen zich verbonden kunnen voelen met anderen en met de samenleving zelf. Vrijetijdsparticipatie is een brede noemer die in dit grondrecht past, en omvat voornamelijk participatie aan cultuur, sport en jeugdwerk, de klassieke vrijetijdsectoren.

Van bijzonder groot belang voor het kaderen van maatregelen die gericht zijn op het bevorderen van vrijetijdsparticipatie van personen in armoede, is het gegeven dat het “recht op cultuur en maatschappelijke ontplooiing” geen individueel afdwingbaar recht is maar wel een *sociaal grondrecht*: een recht dat de maatschappelijke structuren en instituties responsabiliseert voor het realiseren van het recht in kwestie. Het bevorderen van vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede betekent dus niet zozeer dat personen die in armoede leven zelf gestimuleerd moeten worden om meer te participeren, maar betekent vooral dat in de samenlevingsinstituties en beleidsstructuren een draagvlak aanwezig moet zijn om dit recht vorm te geven. Niet als een extraatje naast de taken van alledag, maar als een inherent onderdeel van hun maatschappelijke opdrachten.

Deze structurele benadering van participatie van kansengroepen in het algemeen en van personen in armoede in het bijzonder, vindt zijn grond in het antwoord op de vraag ‘waarom is meer vrijetijdsparticipatie van mensen die in armoede leven nastrevenswaardig?’. Het antwoord op deze vraag is eenvoudig: omdat de samenleving zélf er beter van wordt. Hoe meer burgers zich kunnen ontplooiën in de samenleving, hoe meer de structuren van deze samenleving ‘gedragen’ worden enerzijds, en hoe beter ze de dialoog met de burger kunnen aangrijpen om zichzelf bij te sturen anderzijds, op het ritme van de veranderende samenleving.

‘Lokale netwerken vrijetijdsparticipatie voor mensen in armoede’ is een beleidsmaatregel die bovenstaande visie in zich draagt. Twee elementen zijn fundamenteel vernieuwend in dit verhaal. Ten eerste gaat het om lokale structurele samenwerkingsverbanden tussen bestuurlijke actoren (gemeentelijke cultuurdiensten, sportdiensten, jeugddiensten), het OCMW én verenigingen met mensen in armoede als doelgroep. De structurele dialoog tussen (minimaal) deze drie actoren is vernieuwend in die zin dat een lokaal duurzaam draagvlak voor vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede precies vereist dat de betrokken actoren samen rond de tafel zitten en een beleid vorm geven vanuit hun gemeenschappelijke expertise en ervaringen. De rechtstreekse betrokkenheid van verenigingen van mensen in armoede is in die zin een poging om ‘object’ en ‘subject’ van beleid dichter bij mekaar te brengen. Ten tweede is ook het transversaal karakter van de maatregel vernieuwend: cultuurdiensten,

sportdiensten en jeugddiensten worden aangespoord om hun beleid op het vlak van participatie van mensen in armoede onderling af te stemmen. De eigenheid van de lokale realiteit en de aanwezigheid van mensen die in armoede leven, vormt bij deze afstemming het vertrekpunt, en de sectorgebonden logica's komen in die zin op de tweede plaats. Deze sectoroverschrijdende aanpak is nodig omdat mensen in armoede bijna altijd uit de boot vallen in meerdere 'sectoren', en dus ook enkel een krachtenbundeling en afstemming tussen deze sectoren een duurzame verandering kan bewerkstelligen.

Intussen zijn lokale netwerken twee jaar actief: in 2008 werden 36 netwerken goedgekeurd en in 2009 kwamen er 18 bij, wat een totaal geeft van 54 lopende lokale netwerken in 2010. Demos vzw ondersteunt de lokale netwerken via diverse methodieken, gaande van ondersteuning bij de opmaak van een afsprakennota en het opzetten van regionale trajecten tot de organisatie van 'praktijktafels': een methodiek gericht op het wederzijds leren tussen betrokkenen bij verschillende lokale netwerken, waar thema's worden uitgediept die verband houden met vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede. Maar na twee jaar werken constateerden we dat het antwoord op een aantal vragen onvoldoende kan worden afgeleid uit onze interactie met en ondersteuning van de lokale praktijken. Het gaat om belangrijke vragen als 'wat is de betekenis van lokale netwerken voor de mensen in armoede?', 'hoe verloopt het proces van dialoog tussen de verschillende actoren?', 'is er een evolutie te merken inzake het draagvlak voor vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede bij lokale besturen?', 'wat zijn cruciale knelpunten en uitdagingen voor lokale netwerken?', etc.

Dit onderzoek kwam tot stand als antwoord op bovenstaande vragen, en heeft tot doel een dieper inzicht te krijgen in de werking en *betekenis* van lokale netwerken voor de verschillende betrokken actoren én voor de mensen in armoede zelf. We willen zo een beter zicht te krijgen op het *proces* dat de betrokken actoren afleggen bij de visieontwikkeling en de realisatie van het samenwerkingsverband ter bevordering van participatie van mensen in armoede. Gezien onze vraagstellingen voornamelijk te maken hebben met complexe processen van betekenisverlening, is een kwalitatief onderzoek opzet hiertoe de meest adequate keuze. De onderzoeksresultaten bekijken we als '*procesindicatoren*': lokale netwerken staan voor een complex en langdurig proces van visieontwikkeling, dialoog en het creëren van een draagvlak. Met dit onderzoek willen we dit proces voeden, en dat kan onmogelijk anders dan vanuit een kritisch-constructieve basishouding. Kwalitatief onderzoek is dan ook een vorm van 'meten' en dus van 'weten', zij het dat de finaliteit ervan eerder ligt in het *begrijpen* van complexe processen dan in het formeel evalueren. We hopen dat u geïnteresseerd meeleeft, en iets leert over de *moeilijkheid* maar ook *zinvolheid* van lokale netwerken vrijetijdsparticipatie voor mensen in armoede.

An de bisschop,
Directeur Demos vzw

Inhoud

Voorwoord	2
Inhoudstafel	4
Inleiding	6
1.Context	8
1.1. Interactief armoedebeleid	8
1.2. Vrijtijdsbeleid voor mensen in armoede	9
1.3. Het Participatiedecreet en het lokaal netwerk	10
2.Onderzoeksopzet	12
2.1. Doelstelling en onderzoeksvragen	12
2.2. Toelichting methodologie	12
2.3. Onderzoeksfasering	13
2.4. Bevraging lokale netwerken	14
2.4.1. Selectie casestudies	14
2.4.2. Diepte-interviews	15
2.4.3. Focusgroepen	16
2.4.4. Schriftelijke vragenlijsten	17
3. Onderzoeksresultaten	18
3.1. Lokale netwerken in kaart gebracht	18
3.2. Thematische analyse	20
3.2.1. Geen netwerk zonder coördinator	20
<i>De cultuurdienst voorop</i>	20
<i>Het OCMW als regisseur</i>	22
<i>Een goede coördinator gezocht</i>	23
3.2.2. Het netwerk als lokaal samenwerkingsverband	24
<i>Vertegenwoordigers en rolverdeling</i>	24
<i>Wat voorafging</i>	27
<i>De afsprakennota</i>	28
<i>Samenwerken</i>	29
<i>Enkele aandachtspunten</i>	32
3.2.3. Participatie van verenigingen voor mensen in armoede aan lokaal beleid	34
<i>Verenigingen op maat</i>	34
<i>In dialoog met verenigingen voor mensen in armoede</i>	35
<i>Gespannen verhoudingen</i>	38
<i>Rechtstreekse participatie van mensen in armoede</i>	40
3.2.4. Werken aan vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede	41
<i>Het bepalen van de doelgroep</i>	41

<i>Het afbakenen van het aanbod</i>	43
<i>Aandacht voor verschillende drempels</i>	44
<i>Impact van het netwerk op de vrijetijdsparticipatie</i>	46
3.3. Het lokaal netwerk geëvalueerd	48
3.3.1. Evaluatie van de werking en de betekenis van het lokaal samenwerkingsverband	48
<i>Algemene evaluatie</i>	48
<i>De verdienste van het netwerk</i>	50
<i>Het Participatiedecreet als regelgevend kader</i>	51
3.3.2. Succesfactoren en knelpunten	53
Conclusie	55
Bibliografie	57
Bijlage	59

INLEIDING

‘Culturele en maatschappelijke ontplooiing’ is niet alleen een grondrecht van elke burger, maar draagt ook bij tot de strijd tegen armoede. Door participatie aan cultuur, jeugdwerk en sport treden mensen actief in relatie met de omliggende omgeving en worden werkbare verbindingen gecreëerd tussen individueel, economisch en sociaal welzijn.

Met de tussentijdse evaluatie van de Millenniumdoelstellingen en het Europees Jaar van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting als achtergrond, zoomt dit rapport in op het lokale niveau van armoedebestrijding en vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede. Via het Participatiedecreet (2008), en meer bepaald artikel 22, werken momenteel 53 Vlaamse steden en gemeenten en de Vlaamse Gemeenschapscommissie aan de bevordering van de vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede. Ze richtten hiervoor een lokaal netwerk op met verschillende actoren – stad of gemeente, OCMW en verenigingen voor mensen in armoede – en vanuit de dialoog met mensen in armoede. De concrete werking en betekenis van de lokale netwerken is echter moeilijk af te lezen uit de beknopte subsidiedossiers, zijnde de afsprakennota’s en verantwoordingsnota’s. Bovendien is het voor steden en gemeenten nog aftasten hoe het Participatiedecreet het best kan worden geïmplementeerd en hoe een antwoord kan worden geboden op bepaalde uitdagingen. De nood aan een kwalitatief onderzoek ter ondersteuning en evaluatie van de lokale netwerken dringt zich op.

De behoefte aan een dergelijke studie wordt ook geïllustreerd in het onderzoek *‘Verboden voor onbevoegden. Naar lokale netwerken voor meer participatie aan cultuur, jeugdwerk en sport’* (Wyckmans & Dierckx, 2009). Dit onderzoek kan hierop verder bouwen en wil dan ook, anderhalf jaar later, verder inzicht brengen in de evolutie en diverse praktijk van lokale netwerken.

Dit onderzoek beoogt geen exhaustief beeld van de praktijken van lokale netwerken, maar wil inzicht verkrijgen in de werking en betekenis van de samenwerkingsverbanden voor de verschillende betrokken actoren én de mensen in armoede. Aan de hand van kwalitatieve onderzoeksmethoden wordt een selectie van 18 casestudies diepgaand bestudeerd en genuanceerd benaderd. De studie werpt licht op de participatieprocessen van de vertegenwoordigers van mensen in armoede, de betekenis van het lokaal netwerk voor de verschillende actoren, de wijze en graad van samenwerking binnen het netwerk en de (beoogde) impact ervan op de vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede. Hierbij worden mogelijke succesfactoren en knelpunten geïdentificeerd, enerzijds om de praktijk verder te ondersteunen en anderzijds om bij te dragen tot het formuleren van beleidsaanbevelingen in het kader van de evaluatie van het Participatiedecreet in 2011.

In dit rapport wordt het Participatiedecreet, en dan specifiek artikel 22 rond lokale netwerken, belicht vanuit de context en voorgaande maatregelen met betrekking tot het interactief armoedebeleid en het vrijetijdsbeleid voor mensen in armoede. In het tweede deel wordt het onderzoeksopzet en de gehanteerde methodologie nauwkeurig toegelicht. De onderzoeksresultaten worden beschreven in deel drie, waarbij de praktijk van lokale netwerken in kaart gebracht wordt (3.1.) en de casestudies belicht

worden vanuit verschillende thema's, zijnde de rol en het profiel van de coördinator (3.2.1.), de wijze en graad van samenwerken (3.2.2.), de participatieprocessen van vertegenwoordigers van mensen in armoede aan het lokaal netwerk (3.2.3.) en de werking van het netwerk omtrent vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede (3.2.4.). De onderzoeksresultaten worden besloten met een algemene evaluatie van de werking en betekenis van lokale netwerken (3.3.), waarbij een overzicht wordt gegeven van succesfactoren en knelpunten.

Graag bedank ik de vele respondenten en de sleutelfiguren die dit onderzoek mogelijk hebben gemaakt, voor hun deelname aan de interviews of focusgroepen of het beantwoorden van de vragenlijsten. Daarnaast gaat ook een woord van dank naar de medewerkers van Demos die voor begeleiding en inhoudelijke ondersteuning zorgden, en veel meer dan dat.

Hopelijk neemt dit onderzoeksrapport u mee in de boeiende praktijk van de lokale netwerken, zet het aan tot reflectie en draagt het bij tot de dialoog over vrijetijdsparticipatie voor mensen in armoede.

1. CONTEXT

1.1. Interactief armoedebeleid

In de laatste twee decennia deed zich een duidelijke mentaliteitswijziging voor in de armoedebestrijding. Enerzijds werd het belang van de stem van de mensen in armoede zelf erkend, anderzijds kreeg de lokale overheid een steeds grotere rol in het armoedebeleid toebedeeld. Het is op lokaal niveau dat beleidsparticipatie sterk uitgewerkt kan worden, gezien dit het meest ‘burgernabije’ niveau is. Armoedebestrijding werd op deze wijze dichterbij de context gebracht, namelijk bij de lokale realiteit én bij de mensen in armoede zelf.

Het Algemeen Verslag over de Armoede (AVA) (1994) vormde een mijlpaal voor de participatie van mensen in armoede. In 1992 werd het rapport door de federale regering aangevraagd, om in 1994 voorgesteld en in 1995 gepubliceerd te worden. Het verslag kwam tot stand in dialoog met OCMW’s en verenigingen voor mensen in armoede. Rechtstreekse participatie van mensen in armoede vormde een integraal deel van het concept. Hun ervaringen en kennis konden zo bijdragen tot een efficiënter armoedebestrijdingbeleid. Voor het eerst werden ze beschouwd als fundamentele partners in de strijd tegen armoede. Het verslag appelleerde om de interactiemethode verder te zetten. *“Het moet structureel garanderen dat de dialoog met de armste burgers, hun organisaties en de overheidsdiensten aan de basis wordt voortgezet; ook de sociale partners en de diverse overheden moeten tegelijk betrokken worden”* (Algemeen Verslag over de Armoede, 1994: 418).

In het kielzog van het Algemeen Verslag van de Armoede werd het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (Samenwerkingsakkoord, 1998) opgericht. Het Steunpunt is operationeel sinds 2001 en heeft als opdracht de dialoog tussen mensen in armoede en hun verenigingen, de sociale organisaties en de verschillende beleidsniveaus te bewerkstelligen (Dierckx, 2007). Het tweejaarlijks verslag van het Steunpunt vermeldt de vaststellingen, analyses en voorstellen die voortvloeien uit het overleg met de betrokken actoren. Daarnaast zijn er ook de Jaarboeken Armoede en sociale uitsluiting van het onderzoekscentrum OASeS (Ongelijkheid, Armoede, Sociale uitsluiting en de Stad), die nieuw onderzoeksmateriaal ontsluiten over de armoedeproblematiek en het armoedebeleid.

Op Vlaams niveau kreeg het Algemeen Verslag over de Armoede gehoor in het Decreet inzake armoedebestrijding (2003). Met dit decreet werden de verenigingen waar armen het woord nemen, die onder meer hadden bijgedragen tot het AVA, decretaal erkend en gesubsidieerd. Ook het Vlaams netwerk van deze verenigingen en de opleiding van ervaringsdeskundigen verkregen hiermee ondersteuning. Het decreet toont de uitdrukkelijke keuze voor een beleid dat gelegitimeerd wordt door de participatie van mensen in armoede en hun verenigingen, en bouwde hiermee verder op de eerste twee publicaties van het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding.

Het armoedebeleid ging ook gepaard met een responsabilisering van het lokale overheidsniveau. *“De eerste stappen naar een gecoördineerd armoedebeleid gaan samen met een sterkere nadruk op de rol van de lokale overheid”* (Dierckx, 2007: 214). Een voorbeeld hiervan is het Vlaams Fonds voor de Integratie van Kansarmen (1990), bestemd voor steden en gemeenten met een grote concentratie kansarmen of migranten. In 1995 werd dit omgedoopt tot het Sociaal Impulsfonds, dat in 2003 werd verder gezet in het Gemeente- en Stedenfonds.

Daarnaast trad in 2004 het Decreet lokaal sociaal beleid in voege. Dit stelde geen extra middelen ter beschikking, daarvoor kon men bij het Gemeente- en Stedenfonds terecht, maar had vooral als doel de samenwerking tussen gemeenten en OCMW te versterken en hiermee de toegankelijkheid van de dienstverlening te verhogen. Binnen het kader van het lokaal sociaal beleid werd samengewerkt met sociale organisaties en ook met verenigingen waar armen het woord nemen (Sannen, 2009).

Via de lokale netwerken vrijetijdsparticipatie (Participatiedecreet, 2008) wordt ook de lokale overheid geresponsabiliseerd om via vrijetijdsparticipatie aan armoedebestrijding te werken. Participatie van mensen in armoede via hun verenigingen en samenwerking tussen de verschillende betrokken actoren worden hierbij cruciaal gesteld. Dit vertaalt zich in een lokaal netwerk, dat op een interactieve wijze het vrijetijdsbeleid voor mensen in armoede moet afstemmen en duurzaam bevorderen.

1.2. Vrijetijdsbeleid voor mensen in armoede

Het recht op cultuur werd reeds in 1948 als een universeel mensenrecht ingeschreven in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens van de Verenigde Naties. België nam “het recht op cultuur en maatschappelijke ontplooiing” in 1994 op in de grondwet, en engageert zich hiermee om het recht op cultuur voor iedereen, ook voor mensen in armoede, te verzekeren. Het was ook in 1994 dat het Algemeen Verslag van de Armoede wees op culturele uitsluiting van mensen in armoede en hun nood aan deelname aan cultuur.

“Cultuur is geen luxe. Het behoort wezenlijk tot het menselijk leven. De culturele armoede is wellicht de zwaarste vorm van uitsluiting. (...) De “deelname, bijdrage en opbouw van het cultureel leven” is een fundamenteel recht.”

(Algemeen Verslag over de Armoede, 1994: 296-297)

Als reactie op het AVA lanceerde de Koning Boudewijnstichting in 1996 in samenwerking met Kunst en Democratie een projectoproep ‘ART 23’, gericht naar projecten met armen als actieve cultuurmakers. Deze projecten werden later opgenomen in het Vlaamse cultuurbeleid – het Kunstendecreet – als sociaal-artistieke projecten (Kunst en Democratie, 2005). In 2003 kwam het Vlaamse Fonds Cultuurparticipatie tot stand, dat in 2007 werd omgedoopt tot het Fonds Vrijetijdsparticipatie. Verenigingen voor mensen in armoede kunnen aankloppen bij het Fonds voor een financiële

tegemoetkoming van de vrijetijdsactiviteiten van hun leden. Eens een stad of gemeente een lokaal netwerk opricht in samenwerking met de vereniging(en) voor mensen in armoede, kunnen de verenigingen niet langer beroep doen op het Fonds, tenzij via het aanbod rond vrijetijdsindustrie.

Sinds 2003 is het Koninklijk Besluit rond culturele, sportieve en sociale participatie voor OCMW-cliënten van kracht. Hierdoor ontvangt het OCMW subsidies om de culturele en sportieve ontplooiing van hun cliënten te bevorderen. Participatie wordt hierbij erkend als een belangrijke hefboom voor maatschappelijke integratie (Clé, 2005).

Met het Sociaal Impulsfonds (1995), en later het Gemeente- en Stedenfonds (2003), worden op lokaal niveau (hetzij beperkt) middelen besteed aan cultuurparticipatie van mensen in armoede. Ook het lokaal sociaal beleidsplan (2004) heeft oog voor vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede. Daarnaast hebben de bestaande sectorale decreten cultuur, jeugd en sport (op lokaal niveau, als zowel de desbetreffende decreten op regionaal en Vlaams niveau) aandacht voor toegankelijkheid en participatie van kansengroepen. De Memorie van Toelichting van het Participatiedecreet (2008) erkent deze aandacht voor participatie, maar stelt dat ze niet altijd op dezelfde wijze of met een gelijke intensiteit aanwezig is. Daarnaast ligt de noodzaak van het nieuwe decreet vooral in een sectoroverschrijdende benadering met de klemtoon op de tweeledige invulling van participatie, deelnemen én deelhebben (Vlaamse Regering, 2008c).

1.3. Het Participatiedecreet en het lokaal netwerk

In januari 2008 trad het Vlaamse Participatiedecreet in werking, voluit *Decreet houdende flankerende en stimulerende maatregelen ter bevordering van de participatie in cultuur, jeugdwerk en sport*. Zoals de benaming van het decreet toelicht, treedt het decreet flankerend op, in dialoog met de sectoren cultuur, jeugdwerk en sport. Hierbij gaat aandacht naar de structurele inbedding van vrijetijdsbeleid voor een aantal specifieke kansengroepen. Participatie wordt niet alleen als deelnemen, maar ook als deelhebben gedefinieerd, waarbij een versterkte aandacht uitgaat naar actieve vrijetijdsparticipatie. Vanuit een sectoroverschrijdende benadering worden de bestaande structuren en maatregelen gebundeld en verder aangevuld. Het decreet wil nieuwe accenten leggen en het bestaande dynamiseren. Het beoogt *“de ondersteuning, verrijking en versterking van de participatie in het cultuur-, jeugd- en sportbeleid”* (Vlaamse Regering, 2008c). Een van de nieuwe structuren is het lokaal netwerk vrijetijdsparticipatie voor mensen in armoede.

“Met het oog op de creatie van een plaatselijk en structureel samenwerkingsverband dat werkt aan het slechten van participatiedrempels voor personen in armoede, subsidieert de Vlaamse Regering op basis van gemeenten in het Nederlandse taalgebied en de Vlaamse Gemeenschapscommissie die via lokale netwerken de participatie in cultuur, jeugdwerk of sport stimuleren.”

(Vlaamse Regering, 2008b: 8)

Via artikel 22 van het Participatiedecreet kunnen alle steden en gemeenten in Vlaanderen en de Vlaamse Gemeenschapscommissie van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest bijkomende middelen ontvangen om de vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede te bevorderen. Hiervoor wordt verwacht dat het lokaal bestuur (vrijetijdsdiensten en OCMW) een lokaal netwerk creëert in samenwerking met verenigingen voor mensen in armoede. Als resultaat van een doorgedreven overleg tussen de verschillende actoren, dient het lokaal netwerk een afsprakennota vrijetijdsparticipatie op te stellen. De afsprakennota behandelt op kernachtige wijze – in het kader van planlastvermindering – de huidige en geplande samenwerking van het netwerk alsook de voorziene activiteiten en aan te wenden subsidies ter bevordering van de vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede. De afsprakennota kan ieder jaar ingediend worden voor 1 oktober, waarbij na goedkeuring in januari van het daaropvolgende jaar het netwerk van start kan gaan. Na een eerste werkjaar moeten de steden en gemeenten een verantwoordingsnota opstellen die de gerealiseerde uitgaven beschrijft. Het decreet richt zich ook naar samenwerking tussen gemeenten onderling, waarbij verschillende gemeenten samen één afsprakennota kunnen indienen voor het oprichten van een intergemeentelijk netwerk.

De subsidie die steden en gemeenten in dit kader kunnen ontvangen – het trekkingsrecht – wordt berekend op basis van twee parameters, zijnde het aantal rechthebbenden op een verhoogde verzekeringstegemoetkoming en het aantal gerechtigden op maatschappelijke integratie voor de desbetreffende stad of gemeente. Daarnaast wordt het principe van cofinanciering toegepast. Het lokaal bestuur wordt gevraagd een bedrag in te brengen dat minstens het dubbele is van de jaarlijkse subsidie van de Vlaamse Regering. Dit kunnen zowel middelen zijn van de stad of gemeente als van het OCMW (Vlaamse Regering, 2008a). Het totaalbedrag kan rechtstreeks besteed worden aan zowel de financiering van de deelname aan vrijetijdsactiviteiten van mensen in armoede, met inbegrip van lidgeld en noodzakelijke benodigdheden, als aan de ondersteuning en financiering van social-profit initiatieven (sport, jeugdwerk of cultuur) van of voor mensen in armoede.

Het lokaal netwerk biedt de mogelijkheid om vanuit een sectoroverschrijdende benadering vrijetijdsparticipatie voor mensen in armoede op een structurele en duurzame manier te verankeren. De lokale actoren worden mee verantwoordelijk gesteld om hiervoor kwaliteitsvolle processen op te starten of verder te zetten. Van cruciaal belang is de samenwerking tussen alle betrokken actoren en de dialoog met mensen in armoede via hun verenigingen. Het lokaal netwerk kan op deze wijze de afstemming tussen de verschillende instanties en diensten, een gedeelde visie en gemeenschappelijke actie alsook een groter draagvlak bewerkstelligen. Hierdoor kan worden gewerkt aan verschillende participatiedrempels en kan de vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede worden gestimuleerd.

2. ONDERZOEKSOPZET

2.1. Doelstelling en onderzoeksvragen

Dit onderzoek wil inzicht verkrijgen in de praktijken van lokale netwerken ter bevordering van de vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede. Vanuit een praktijkgerichte benadering wil het nagaan hoe het proces van netwerkvorming verloopt, welke mogelijkheden en moeilijkheden de samenwerking met zich meebrengt en in welke mate de beoogde doelstellingen worden bereikt. Onder meer via de identificatie van succesfactoren en knelpunten beoogt dit onderzoek de lokale praktijken verder te gidsen en de evaluatie van het Participatiedecreet in 2011 te inspireren.

Het praktijkonderzoek wil licht werpen op de verantwoordelijkheden van de betrokken partners, de wijze en graad van samenwerken, de participatieprocessen van de vertegenwoordigers van mensen in armoede, de visieontwikkeling en ondernomen acties, de beoogde impact op de vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede en de betekenis van het lokaal netwerk voor de verschillende actoren. Hiervoor werden drie algemene onderzoeksvragen gehanteerd:

1. Hoe verloopt het proces van netwerkvorming en de samenwerking binnen het lokaal netwerk?
2. Welke zijn de participatieprocessen van de vertegenwoordigers van mensen in armoede in het lokaal samenwerkingsverband?
3. Wat is de betekenis van het lokaal netwerk voor de betrokken actoren en voor de vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede?

2.2. Toelichting methodologie

Voor dit praktijkonderzoek is gekozen voor een kwalitatieve benadering van de werking en betekenis van de lokale netwerken. Kwalitatieve onderzoeksmethoden laten toe het proces, de kwaliteit en de betekenis van de lokale samenwerkingsverbanden genuanceerd en interpretatief te benaderen. Kwalitatief onderzoek is gericht op de analyse van concrete situaties en baseert zich daarvoor op de ervaringen van mensen in hun lokale context (Flick, 1998). Het streeft niet naar representativiteit maar naar diversiteit en moet leiden tot diepgang en inzicht.

Uit de huidige 53 lokale netwerken werden 18 casestudies geselecteerd om diepgaande analyse mogelijk te maken. Voor elke geselecteerde stad of gemeente die een lokaal netwerk oprichtte, was het opzet telkens de drie decretaal bepaalde actoren (stad/gemeente, OCMW, vereniging voor personen in armoede) te bevragen. Eenzelfde netwerk is dus geanalyseerd vanuit de ervaringen van de verschillende partners, waardoor de samenwerking en de betekenis van het lokaal overleg vanuit meerdere

perspectieven is belicht. De casestudies dienen als vertrekpunt om inzicht te verkrijgen in de praktijk van lokale netwerken vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede.

Hiervoor zijn drie soorten kwalitatieve onderzoeksmethoden gehanteerd: diepte-interviews, focusgroepen en open vragenlijsten. Wat de voordelen zijn van één bepaalde onderzoeksmethode, zijn dikwijls vaak de nadelen van de andere en vice versa (Billiet & Waeye, 2006). Door verschillende benaderingen complementair in te zetten, de ene eerder gericht op diepgang, de andere meer op groepsdynamiek, werd getracht de praktijk van lokale netwerken in zijn diversiteit te vatten. Om de visies en ervaringen van elke instantie te belichten, is gezocht naar een afwisseling in de bevragingmethode. Zo zijn de interviews met verschillende vrijetijdsdiensten, OCMW's én verenigingen afgenomen (niet meer dan één per stad of gemeente) en zijn de drie actoren voldoende gerepresenteerd tijdens de focusgroepen.

Als omkadering van de casestudies zijn begeleidende diepte-interviews gevoerd met drie sleutelfiguren. Hierbij is gepolst naar hun visie over de lokale netwerken vrijetijdsparticipatie, een metabevraging volgens de topiclijst van de casestudies (cf. Bijlage), met specifieke aandacht voor de expertise van de geïnterviewden. De drie sleutelfiguren belichten de thematiek vanuit drie verschillende perspectieven, meer bepaald vanuit beleid, onderzoek en praktijk (cf. Tabel 1).

Tabel 1 Het profiel en perspectief van de sleutelfiguren

Sleutelfiguur	Perspectief	Thema
Medewerker RIMO/Provincie Limburg	Praktijk	Lokale netwerken
Prof dr./ Onderzoeker OASeS	Onderzoek	Armoedebeleid
Adviseur Vlaamse Regering	Beleid	Participatiedecreet

2.3. Onderzoeksfasering

Het onderzoek werd uitgevoerd op 4,5 maanden tijd, en liep van midden mei tot eind september 2010. Tijdens een eerste verkennende fase is het kwalitatief onderzoek voorbereid op basis van literatuuronderzoek over vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede, armoedebeleid, lokale netwerkvorming en participatief beleid. Op basis daarvan is het onderzoeksopzet verder afgebakend. Vervolgens is de onderzoeksmethodologie nauwkeurig uitgewerkt, werden de casestudies geselecteerd en voor elk type bevraging een topiclijst opgesteld. Het volledige onderzoeksopzet is voorgelegd tijdens het structureel Overleg Lokale Netwerken (1 juli 2010) aan een aantal betrokken instanties, zijnde het Vlaams netwerk van verenigingen waar armen het woord nemen, Fonds Vrijetijdsparticipatie, Locus en het Agentschap Sociaal-Cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen.

In het tweede stadium van het onderzoek vonden de mondelinge en schriftelijke bevragingen plaats, van zowel de lokale netwerken als van de sleutelfiguren. In de daaropvolgende verwerkingsfase zijn de casestudies grondig onderzocht en de verkregen informatie uit de interviews, de focusgroepen en de

vragenlijsten gebundeld. Ook de afsprakennota's en de (beschikbare) verantwoordingsnota's van de bestudeerde netwerken zijn als referentiemateriaal gebruikt. De geselecteerde steden en gemeenten zijn grondig geanalyseerd volgens de SWOT-methode (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats). Deze methode laat toe om de voornaamste interne en externe factoren te identificeren die belangrijk zijn voor de verwezenlijking van het lokaal netwerk. De algemene inzichten uit de analyse van de casestudies zijn aangevuld met de conclusies uit de interviews met de sleutelfiguren en uit de thematische case-overstijgende analyse van de groepsgesprekken.

Het uitschrijven van de onderzoeksresultaten en het verspreiden ervan, onder meer via dit rapport, vormt de laatste fase van dit praktijkonderzoek.

2.4. Bevraging van de lokale netwerken

2.4.1. Selectie van de casestudies

Uit de 53 Vlaamse steden en gemeenten die een lokaal netwerk vrijetijdsparticipatie hebben opgestart, werden 18 casestudies geselecteerd. De Vlaamse Gemeenschapscommissie werd buiten beschouwing gelaten, omdat deze context gezien de bijzondere inbedding van het lokale netwerk moeilijker te vergelijken is met de andere lokale samenwerkingsverbanden. De steden en gemeenten zijn gekozen op basis van de selectiecriteria opgesomd in Tabel 2, waarbij is gestreefd naar een ruime *diversiteit* van praktijken.

Tabel 2 Selectiecriteria casestudies

Criteria	Categorieën
Grootte stad/ gemeente	centrumstad, kleine stad/ grote gemeente, kleine gemeente
Trekkingsrecht	> € 15.000, € 15.000 - € 5000, < € 5.000
Geografische ligging	Antwerpen, Limburg, Oost-Vl., Vlaams-Brabant, West-Vl.
Stadium implementatie (startjaar)	2009, 2010
Coördinatie en vertegenwoordiging	stad/ gemeente (+ dienst), OCMW, vereniging (+ type)

Verder is ook rekening gehouden met de *uniciteit* van bepaalde netwerken. Sommige cases zijn geselecteerd omwille van hun bijzondere aspecten zoals regionale samenwerking, een opmerkelijk traject of specifieke betrokken partners. Een belangrijk instrument om de lokale netwerken en respondenten te kunnen selecteren was de afsprakennota, aangevuld met informatie verkregen uit de eerste telefonische contacten.

Tabel 3 Identificatie 18 casestudies per provincie en startjaar

Provincie	2009	2010
<i>Antwerpen</i>	Antwerpen	Boom
	Mechelen	Wijnegem
	Willebroek	
<i>Limburg</i>	Heusden-Zolder	Maasmechelen
	Meeuwen-Gruitrode	
<i>Oost-Vlaanderen</i>	Erpe-Mere	Eeklo
	Gent	
	Herzele	
<i>Vlaams-Brabant</i>	Leuven	Ternat
	Vilvoorde	
<i>West-Vlaanderen</i>	Kortrijk	Knokke-Heist
	Oostende	

Voor de 18 steden en gemeenten zijn drie actoren (stad/ gemeente, OCMW en vereniging voor mensen in armoede) gecontacteerd, wat resulteerde in 54 respondenten. 42 respondenten van de lokale netwerken namen effectief deel aan het onderzoek, wat neerkomt op een responsgraad van 78%.

De selectiecriteria zijn ook in acht genomen bij de keuze van de bevragsmethode. Zo is er voor de interviews niet alleen een verscheidenheid aan actoren nagestreefd, maar is er ook aandacht besteed aan de diversiteit van het profiel van de bevragee en het desbetreffende netwerk. De identificatie van de respondenten was daarnaast afhankelijk van hun beschikbaarheid tijdens de bevragsperiode en hun betrokkenheid bij het lokale netwerk.

2.4.2. Diepte-interviews

Er is gekozen voor diepte-interviews als een van de gehanteerde kwalitatieve onderzoeksmethoden. De semigestructureerde interviews zijn opgebouwd rond een topiclijst. Dit betekent dat ze werden afgenomen aan de hand van een flexibele structuur, waarvan kon worden afgeweken indien het gesprek hierom vroeg. Deze methode biedt de mogelijkheid om een onderwerp open af te tasten en biedt ruimte voor de visie van de geïnterviewde. In de woorden van Flick (1998: 76): *“It is expected that the interviewed subjects’ viewpoints are more likely to be expressed in a relatively openly designed interview situation than in a standardized interview or a questionnaire.”*

Er werden 11 interviews gepland met de betrokkenen van de lokale netwerken (naast de 3 interviews met de sleutelfiguren), waarvan er 10 werden uitgevoerd. Eén respondent trok zich terug omdat deze zich niet genoeg betrokken voelde bij het netwerk. De interviews namen gemiddeld anderhalf uur in beslag en vonden hoofdzakelijk plaats op de werklocatie van de respondent. Twee interviews werden

afgenomen met meer dan één persoon, op suggestie van de respondent zelf. Alle interviews werden digitaal opgenomen, op één interview na, gezien de respondent vrijuit wou spreken zonder registratie.

2.4.3. Focusgroepen

De focusgroepen vonden plaats na de interviewreeks en boden op die manier de mogelijkheid om in groep dieper in te gaan op specifieke kwesties van het lokale netwerk. Via deze methode is een ander soort informatie verkregen. De interacties tijdens groepsgesprekken bieden namelijk een rijkdom aan informatie over hoe mensen over bepaalde zaken denken en spreken en welke houding ze tegenover elkaar aannemen (Morgan & Krueger, 1998). *“Group interviewing is a research technique that takes advantage of group dynamics to produce new and additional data. In addition to the respondent-interviewer relationship, the evolving relations among group members can be a stimulus to elaboration and expression”* (Frey & Fontana, 1993: 32). Het groepsgesprek kent zijn eigen dynamiek en brengt inzicht in de aanwezige sociale relaties. Gezien het lokaal netwerk verschillende partners samenbrengt, biedt de focusgroep de mogelijkheid om via de groepsdynamiek de onderliggende structuren van samenwerking en communicatie in het lokaal netwerk bloot te leggen. *“The nonverbal actions of the respondents plus the substance of the relations of group members can tell the researcher a great deal about social relations that exist beyond the group”* (Frey & Fontana, 1993: 32).

Er zijn drie focusgroepen georganiseerd, waarvoor telkens 6 deelnemers werden gevraagd. Iedere casestudy (18 in totaal) zou door één respondent worden vertegenwoordigd, verdeeld over de drie groepen. Hierbij is de geografische spreiding gegarandeerd, door in elke groep steden en gemeenten uit alle 5 de provincies samen te brengen. Uiteindelijk namen aan elk groepsgesprek 5 respondenten deel, wat neerkomt op 15 deelnemers – en casestudies – in totaal. Iedere groep bracht actoren samen uit verschillende steden en gemeenten van gelijke grootte (centrumstad, kleine stad/ grote gemeente, kleine gemeente). Dit maakte het mogelijk om het proces en de impact van de lokale netwerken maatgericht te benaderen. De schaalverschillen zouden het groepsgesprek bemoeilijken wegens te uiteenlopende realiteiten.

Er is gekozen om homogene én heterogene groepen op te stellen. In de eerste focusgroep werden de centrumsteden gehoord. Omdat steden meestal een uitgebreidere werking rond vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede hebben uitgebouwd dan kleine gemeenten en de verschillende actoren (ook de verenigingen van mensen in armoede) sterk vertegenwoordigd zijn, was dit de uitgelezen focusgroep om een ‘netwerk’ samen te brengen waarbij de drie actoren aan bod kwamen (stad, OCMW, vereniging voor mensen in armoede). Zoals voor alle focusgroepen waren alle respondenten afkomstig uit verschillende lokale netwerken. Deze heterogene focusgroep bood de mogelijkheid om verschillende visies vanuit verschillende perspectieven met elkaar te confronteren.

De tweede focusgroep was homogeen samengesteld met verenigingen voor mensen in armoede, afkomstig uit verschillende kleine steden en grote gemeenten. Zo kregen de verenigingen de kans om vanuit eenzelfde positie vrijuit te spreken over hoe zij hun participatie aan het netwerk ervaren. De derde focusgroep bracht lokale besturen (gemeente, OCMW) van de kleinere gemeenten samen,

waarbij dieper werd ingegaan op de specifieke uitdagingen voor lokale netwerken van kleine gemeenten (cf. Tabel 4).

De focusgroepen namen minimum twee uur in beslag en vonden plaats in Brussel. De keuze ging bewust naar kleine groepen, omdat de respondenten zo de mogelijkheid kregen om uitgebreid hun ervaringen te delen. De groepsgesprekken werden opgebouwd volgens een tweeledige structuur, bestaande uit i) open introductievragen en ii) een reeks stellingen. Daarnaast was er voldoende ruimte voor eigen inbreng en spontane gesprekken. De onderzoeker trad op als moderator van het groepsgesprek en notities werden genomen door een verslaggever. De drie focusgroepen werden digitaal geregistreerd.

Tabel 4 Opstelling focusgroepen volgens grootte van stad/ gemeente en deelnemende actoren

Nr. Grootte stad/ gemeente	Trekkingsrecht	Actoren deelnemers
1. Centrumsteden	> € 15.000	stad/ gemeente, OCMW, vereniging
2. Kleine steden/ grote gemeenten	€ 15.000 - € 5.000	vereniging voor mensen in armoede
3. Kleine gemeenten	< € 5.000	stad/ gemeente, OCMW (lok bestuur)

2.4.4. Schriftelijke vragenlijsten

De schriftelijke vragenlijst bestond uit open vragen, om zoveel mogelijk vrijheid in inhoud en in wijze van antwoorden te voorzien. De vragenlijsten zijn verstuurd naar de overige actoren van de casestudies die niet bevraagd zijn via een interview of een focusgroep. In totaal gaat het om 25 schriftelijke vragenlijsten, waarvan er 17 zijn beantwoord. Van de acht onbeantwoorde vragenlijsten gaven twee actoren als reden op dat ze als desbetreffende vereniging niet voldoende op de hoogte zijn van het lokale netwerk.

3. ONDERZOEKSRESULTATEN

3.1. Lokale netwerken in kaart gebracht

Er zijn momenteel 53 Vlaamse steden en gemeenten die een lokaal netwerk hebben opgestart. Ook de Vlaamse Gemeenschapscommissie ontvangt subsidies voor vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede in het kader van het Participatiedecreet. Zoals vermeld in het Onderzoeksopzet (2.4.1. Selectie casestudies) zijn 18 cases geselecteerd uit de 53 lokale netwerken, de Vlaamse Gemeenschapscommissie buiten beschouwing gelaten. Om de selectie te kunnen uitvoeren volgens de vooropgestelde criteria (cf. 2.4.1.), werden op basis van de afsprakennota's de 53 netwerken in kaart gebracht.

Van de 42 afsprakennota's die in 2008 zijn ingediend, werden er 35 goedgekeurd, die van start konden gaan in januari 2009. In 2009 zijn er vervolgens 18 van de 23 voorgestelde afsprakennota's aanvaard, die op hun beurt in januari 2010 operationeel werden. Dit betekent een totaal van 53 lokale netwerken, waarvan het merendeel (66%) in het eerste jaar instapte. Momenteel zijn er 53 lokale netwerken actief van de 308 Vlaamse steden en gemeenten. Dit betekent dat er na twee jaar 17% van de Vlaamse steden en gemeenten in het systeem van de lokale netwerken stapte. In financiële middelen is dit echter goed voor € 825.004, zijnde 53% van het voorziene budget voor de Vlaamse steden en gemeenten (€ 1.551.000). Met de Vlaamse Gemeenschapscommissie (€ 99.000) erbij, wil de Vlaamse Regering zich engageren om jaarlijks € 1.650.000 te investeren in de lokale netwerken vrijetijdsparticipatie. Een van de sleutelfiguren wees erop dat deze subsidie meer dan tien maal hoger is dan het bedrag dat voordien via het Fonds Vrijetijdsparticipatie voor de verenigingen voor mensen in armoede werd voorzien.

Dat 17% van de steden en gemeenten een netwerk heeft en daarmee 53% van het voor hen voorziene budget gebruikt, is grotendeels te verklaren door de grote instap van centrumsteden. Slechts twee centrumsteden, Genk en Hasselt, hebben nog geen afsprakennota ingediend. De centrumsteden (met uitzondering van Turnhout) ontvangen allemaal meer dan € 15.000 (meestal rond € 30.000) trekkingsrecht per jaar en nemen daarmee 72% van het totaalbudget voor hun rekening (cf. Tabel 5,7). Het gaat hier om een totaalbudget van € 825.004 dat momenteel aan de Vlaamse lokale netwerken wordt besteed. Er is echter een verschil tussen centrumsteden en gemeenten met betrekking tot het opstarten van een lokaal netwerk, gezien de steden meer middelen krijgen en over meer verenigingen voor mensen in armoede beschikken. Toch is bijna de helft van de bestaande netwerken (43%) opgestart door kleine gemeenten, die minder dan € 5.000 subsidie ontvangen per jaar (cf. Tabel 5,7). Maar deze kleine gemeenten nemen slechts een kleine hap (9%) van het bestede budget voor hun rekening.

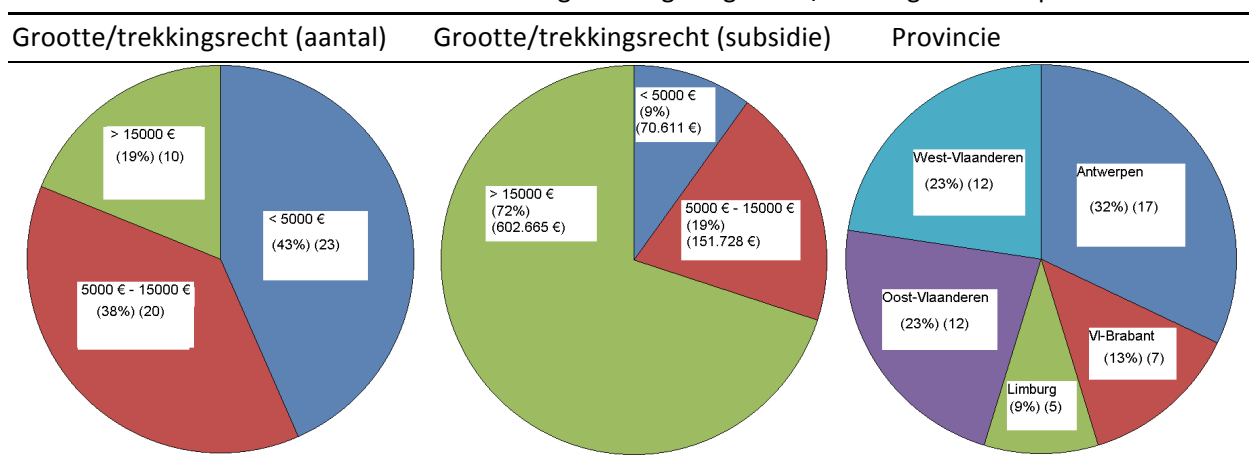
Tabel 5 De 53 lokale netwerken volgens grootte en trekkingsrecht

Grootte (trekkingsrecht)	Aantal	% (N: 53)	Subsidies (€)	% (N: 825.004)
Centrumsteden (> € 15.000)	10	19	602.605	72
Middelgroot (€ 15.000 - € 5.000)	20	38	151.728	19
Kleine gemeenten (< € 5.000)	23	43	70.611	9

Zoals Tabel 6 en 7 aantonen, zijn in de provincie Antwerpen meer lokale netwerken (32%) opgericht dan in de andere provincies. Limburg kent het kleinste aantal afsprakennota's (9%). Het zijn ook de centrumsteden van deze provincie die niet in het systeem van lokale netwerken instapten. Uit het onderzoek blijkt dat een lagere aanwezigheid van lokale netwerken in Limburg mogelijk te verklaren is door het specifieke profiel van de verenigingen voor mensen in armoede en hun soms terughoudende positie tegenover de afsprakennota. Sommige verkiezen zo verder te werken via het Fonds Vrijtijdsparticipatie in plaats van in het systeem van het lokaal netwerk te stappen.

Tabel 6 De 53 lokale netwerken volgens provincie, vergeleken met het totaal aantal gemeenten

Provincie	Aantal netwerken	% (N: 53)	Aantal gemeenten =>	% met lokaal netwerk
Antwerpen	17	32	70	24
Limburg	5	9	44	11
Oost-Vl.	12	23	65	19
Vl.-Brabant	7	13	65	11
West-Vl.	12	23	64	19

Tabel 7 De 53 lokale netwerken in diagram volgens grootte/trekkingsrecht en provincie

3.2. Thematische analyse

3.2.1. Geen netwerk zonder coördinator

De respondenten van het onderzoek onderstreepden meermaals het belang van een goede coördinator voor het goed functioneren van het lokaal netwerk. Maar wie neemt in de huidige netwerken deze taak op zich? Welke van de drie decretaal bepaalde actoren – vrijetijdsdiensten, OCMW en armoedevereniging – coördineert het netwerk?

In de zomer van 2008 lichtte de Vlaamse Overheid alle steden en gemeenten in over het in voege treden van het Participatiedecreet, en meer bepaald artikel 22 rond de lokale netwerken. Via dit decreet kunnen de stads- en gemeentediensten een subsidiedossier – de afsprakennota – indienen bij het Agentschap Sociaal-Cultureel Werk voor Jeugd en Volwassenen (ASCW) voor het oprichten van een lokaal netwerk. Gezien de stads- en gemeentediensten werden gecontacteerd, en ook zij verantwoordelijk worden geacht om het dossier in te dienen, ligt het initiatief bij hen om het netwerk op te starten. Dat de stad of de gemeente de andere actoren contacteert en de initiatiefnemer is tot het opstarten van het lokaal netwerk, vloeit daaruit voort.

In de meeste gevallen blijft de initiatiefnemer ook de coördinator van het lokaal samenwerkingsverband. Dit betekent dat de bestudeerde netwerken hoofdzakelijk worden getrokken door de stads- of gemeentediensten alleen (61%) of in samenwerking met het OCMW (17%). Slechts bij drie lokale netwerken neemt het OCMW de trekkersrol alleen op. In de selectie van dit onderzoek treedt de vereniging voor personen in armoede slechts eenmaal op als coördinator van het netwerk (cf. Tabel 8).

Tabel 8 Coördinerende actor voor de 18 bestudeerde lokale netwerken

Coördinerende actor	Aantal	% (N=18)
Stad/ Gemeente	11	61
OCMW	3	17
Lokaal bestuur (Stad/ Gemeente + OCMW)	3	17
Vereniging voor personen in armoede	1	5

De cultuurdienst voorop

Hoewel het decreet focust op de *vrijetijd*sparticipatie van mensen in armoede, zijnde deelname aan cultuur, jeugdwerk en sport, blijft cultuur toch de dominante sector in de lokale netwerken. Dit zien we onder meer vertaald in het profiel van de trekkers van het lokaal samenwerkingsverband. Van de 14 netwerken die worden gecoördineerd door de stad of gemeente, al dan niet in samenwerking met het OCMW, wordt de trekkersrol in negen cases opgenomen door de cultuurdienst, meer bepaald in de persoon van cultuurbeleidcoördinator (cf. Tabel 9). Voor de andere stedelijke of gemeentelijke trekkers

dan de cultuurdienst, zien we één maal de vrijetijdsdienst optreden, één maal de jeugddienst, één maal een combinatie van jeugd en cultuur en twee maal coördinatoren vanuit de welzijnssector, meer bepaald de dienst sociale zaken en de integratiedienst. De sportdienst neemt in geen van de bevroegde netwerken een leidinggevende rol op.

Tabel 9 Stads- of gemeentedienst die het netwerk coördineert (al dan niet in samenwerking met OCMW)

Dienst coördinatie	Aantal	% (N=14)
Vrije tijd	1	7
Cultuur	9	64
Jeugd	1	8
Sport	0	0
Combinatie diensten*	1	7
Andere diensten*	2	14

* *Combinatie diensten: Cultuurdienst en Jeugddienst*

* *Andere diensten: Dienst Sociale Zaken en Integratiedienst*

Dat voornamelijk de cultuurdienst het lokale netwerk coördineert, betekent niet dat er enkel aandacht is voor cultuurparticipatie. Ook de wijze waarop de trekkersrol wordt ingevuld en welke verantwoordelijkheid en betrokkenheid de andere diensten, zoals sport en jeugd, krijgen toebedeeld, bepaalt de invulling van het netwerk. Zo heeft ook de welzijnsdienst soms een leidinggevende rol, waarbij gemakkelijker naar een evenwicht kan worden gezocht tussen de verschillende vrijetijdsdiensten (cultuur, sport en jeugdwerk). De vertegenwoordiging van de stad of gemeente binnen het netwerk en de intersectorale samenwerking komt verder aan bod in deel 3.2.2. (Het netwerk als lokaal samenwerkingsverband).

“Ik ben als cultuurbeleidcoördinator de trekker van het lokale netwerk, samen met de schepen van cultuur, maar alle besluiten worden gemeenschappelijk genomen, samen met jeugd, sport, armoedebestrijding en onderwijs.”

Toch wordt duidelijk dat cultuur sterk wordt beklemtoond binnen het lokaal netwerk vrijetijdsparticipatie, geïllustreerd zowel in de coördinerende of vertegenwoordigende stads- of gemeentediensten als in de ondernomen acties. Dit 'onevenwicht' kan worden verklaard. De notie 'Cultuur' heeft in Vlaanderen de laatste jaren een verbreding ondergaan, waarbij duidelijke verbanden werden gelegd naar jeugd en sport. Zo werd bijvoorbeeld het Fonds Cultuurparticipatie (2003) omgedoopt tot het Fonds Vrijetijdsparticipatie (2007). Gezien het Vlaams beleid omtrent vrijetijdsparticipatie met het Participatiedecreet voornamelijk gegroeid is vanuit het beleidsdomein Cultuur, wordt vrije tijd nog (té) vaak ingevuld door cultuur. Daarnaast kijken vele steden en gemeenten voor de coördinatie van het netwerk in de richting van de cultuurbeleidcoördinator, omdat een aantal cultuurdiensten – zeker in de steden – al een werking hebben opgezet rond participatie van kansengroepen.

“Vanuit de cultuurdienst werd er reeds een werkgroep rond cultuur en participatie opgestart en een uitgewerkt voorstel rond een vrijetijdspas voorbereid, waarbij er werd samengewerkt met het OCMW en de verenigingen. Daarom heeft de cultuurdienst initiatief genomen tot het opstarten van het lokaal netwerk en is hij nadien dan ook de coördinator geworden.”

Waar de sportsector wordt gekenmerkt door een ‘historische achterstand’ op het gebied van participatie van mensen in armoede, besteedt de jeugdsector wel al enige tijd aandacht aan toegankelijkheid en participatie van kansengroepen. Door de verenging tot cultuur wordt dit jeugdverhaal te weinig meegenomen in de lokale netwerken. Tijdens het onderzoek weerklonken meermaals kritische vragen over de automatische doorschakeling van het lokale netwerk naar cultuur.

“Het lokale netwerk komt terecht bij de cultuurdienst. Wij als OCMW hebben ons dan opgedrongen. Maar het zou een verkeerde invulling kunnen gekregen hebben. De meeste steden en gemeenten hebben ook een welzijnsdienst, dat zou de juiste dienst zijn, en niet cultuur.”

Sommige netwerken, al dan niet gecoördineerd door de cultuurdienst, kiezen echter bewust om te focussen op de jeugdsector binnen het vrijetijdsbeleid, en dit transversaal of aan de hand van specifieke initiatieven. Ze onderkennen hierbij het potentieel van kinderen en jongeren om uit de cirkel van armoede te stappen.

“We kiezen bewust om de focus te leggen op enkele inspanningen die we leveren om kinderen en jongeren tot participatie te verleiden. Is het immers al niet omstandig bewezen dat de cirkel van armoede in eerste instantie bij de jongsten te doorbreken is? Alle kinderen en jongeren zijn daarom prioritair in ons vrijetijdsbeleid.”

Het OCMW als regisseur

Hoewel de gemeente of stad bijna altijd de formele contactpersoon voor de Administratie (ASCW) blijft, en hiermee ook de eindverantwoordelijke voor de opvolging van de dossiers zoals de afsprakennota en de verantwoordingsnota, wordt de werkelijke coördinatie van het netwerk soms overgedragen aan het OCMW. In drie van de 18 casestudies gaat het om een gedeelde coördinatie tussen stad of gemeente en OCMW, en in drie andere gevallen trekt het OCMW het netwerk alleen (cf. Tabel 8). Bovendien komt de praktische uitvoering van de afsprakennota wel vaker in handen van het OCMW, ook in netwerken waar het geen officiële trekkersrol inneemt.

“Formeel gezien is de cultuurbeleidcoördinator de trekker van het netwerk, maar in praktijk worden overleg en acties overgenomen door het OCMW.”

Tijdens de gesprekken is het OCMW meermaals naar voor geschoven als meest geschikte coördinator van het lokaal netwerk. Hierbij verwezen respondenten naar hun nabijheid tot de mensen in armoede

en hun ervaring in vrijetijdsparticipatie via de federale middelen die ze ontvangen in het kader van het Koninklijk Besluit rond culturele, sportieve en sociale participatie van OCMW-cliënten (2003).

“Het initiatief kwam vanuit het schepencollege. De jeugdconsulent heeft het lokaal netwerk er dan moeten bijnemen, maar die heeft er geen tijd voor en geen inzicht in. De coördinatie zou beter gebeuren door een maatschappelijk assistent, die heeft meer kennis en ervaring in de praktijk.”

Hoe de zes coördinerende OCMW 's (al dan niet in samenwerking met de stad of gemeente) hun rol ervaren, is erg uiteenlopend. Sommige OCMW's klagen over de zware last van de administratieve opvolging die op hun schouders terecht is gekomen, anderen daarentegen zijn heel tevreden over hun rol en verantwoordelijkheid. Eén OCMW coördinator wenste graag meer eindverantwoordelijkheid en onafhankelijkheid tegenover de gemeente.

“Wij vinden het vervelend dat we de keuze niet hebben om de middelen rechtstreeks via het OCMW te ontvangen en niet via de gemeente.”

Een goede coördinator gezocht

Het onderzoek legde enkele uitdagingen bloot, waarmee de coördinatoren en het lokale netwerk worden geconfronteerd. Ten eerste beschikken sommige trekkers over onvoldoende kennis, inzicht en competentie om een dergelijk samenwerkingsverband in goede banen te leiden.

“Het netwerk is bij ons terechtgekomen, wij zijn een beetje 'de pineut' geworden. Wij moeten als OCMW de mediator spelen, terwijl we het veld niet beheren.”

Ten tweede wordt de leidinggevende taak soms van bovenuit toegewezen aan een ambtenaar, die dit dan moet combineren met zijn huidige takenpakket. Hierin schuilt het gevaar dat de coördinatie van het netwerk wordt uitgevoerd als een 'ongewenste verantwoordelijkheid' naast andere prioriteiten. Dit knelpunt hangt samen met de regelgeving van het Participatiedecreet. Er mogen namelijk geen middelen worden gebruikt voor personeelskosten, waardoor niet kan worden ingezet op extra ondersteuning. Een ruimere invulling van de te besteden middelen zou evenwel de mogelijkheid bieden om te investeren in een trekker die zich werkelijk kan focussen op het lokaal samenwerkingsverband.

“Bij ons wou niemand 'die pot' hebben, het is niet veel. Je kunt er niemand mee aanwerven. Je kan het niet laten schieten, maar om er iemand op te zetten of zwaar over na te denken... Geen enkele schepen, noch de OCMW-voorzitter was geïnteresseerd. Dus de cultuurbeleidcoördinator moest het maar doen.”

“De vraag is op welke basis de coördinatie van een netwerk wordt toegewezen aan iemand. Het is helaas vaak zo dat het niet altijd de meest ervaren personen zijn. Het gevaar is dat ze in het

OCMW de ervaren sociale werkers nodig hebben voor hun reguliere werking en dat ambtenaren met lagere prioriteiten die taak toegewezen krijgen.”

“Een knelpunt van het lokaal netwerk is het tijdsgebrek om grondig te kunnen coördineren. Iemand zou zich er op moeten toespitsen, dan zouden we verder raken. Maar loonkosten kunnen niet ingebracht worden via het decreet.”

Het onderzoek maakt duidelijk dat het lokaal netwerk staat of valt met een goede coördinatie. Het samenwerkingsverband vraagt een goede coördinator, iemand die het netwerk levend houdt. Naast voldoende tijd – en prioriteit – is het engagement en de motivatie van de trekker cruciaal voor het welslagen van het lokaal netwerk vrijetijdsparticipatie.

“Een grote moeilijkheid is het gebrek aan tijd, vooral omdat het coördineren van het netwerk een bijkomende opdracht is.”

“Er is iemand nodig die minstens deeltijds ermee bezig kan zijn; voor het verzekeren van een goede coördinatie en het waken over de acties.”

“Het is dankzij mezelf als coördinator dat het netwerk draait. Het netwerk staat of valt met de persoon die erop werkt.”

De coördinator van het lokale samenwerkingsverband heeft een belangrijke taak in het dynamiseren van de samenwerking en het warm houden van de partners. Bovendien is de trekker verantwoordelijk voor een goede communicatie binnen het netwerk en functioneert deze als aanspreekpunt voor de verschillende betrokken actoren. Bovengenoemde voorwaarden voor de trekker – competentie, tijd, motivatie, engagement en communicatie – blijken van groter belang te zijn dan de dienst of actor die de coördinator vertegenwoordigt.

“De belangrijkste voorwaarde is een coördinator die door dagelijkse aanwezigheid de communicatie naar de verschillende belanghebbenden kan leiden.”

3.2.2. Het netwerk als lokaal samenwerkingsverband

Vertegenwoordigers en rolverdeling

Het lokaal samenwerkingsverband tussen stad of gemeente, OCMW en verenigingen voor mensen in armoede werkt samen met verschillende partners vanuit de verschillende instanties. Voor de stad of gemeente worden niet alleen vrijetijdsdiensten (cultuur, sport, jeugd) betrokken in het overleg, maar wordt ook beroep gedaan op verschillende sociale diensten zoals welzijn, integratie of diversiteit en onderwijs. Deze diensten worden in de meeste gevallen vertegenwoordigd door de ambtenaren, maar af en toe zijn ook schepenen betrokken in het overleg. De intersectorale samenwerking, tussen de vrijetijdsdiensten onderling en tussen de vrijetijdsdiensten en de sociale diensten, is voor vele steden en

gemeenten een primeur. Hoewel die samenwerking een uitdaging is, wordt de intersectorale vertegenwoordiging als een grote verdienste van het lokaal netwerk beschouwd.

“De coördinatie tussen alle actoren en diensten vraagt veel tijd en energie, maar is noodzakelijk. De samenwerking tussen de verschillende diensten wordt wel bemoeilijkt door de grootte van het stadsbestuur, gezien de diensten ver van elkaar staan.”

Het OCMW wordt binnen de meeste lokale netwerken vertegenwoordigd door de sociale dienst, en dan voornamelijk door de coördinator van het lokaal sociaal beleid. In enkele steden en gemeenten participeert ook het diensthoofd van de sociale dienst, de voorzitter of secretaris van het OCMW. Daarnaast worden ook af en toe maatschappelijk werkers betrokken in het lokaal overleg.

In het lokaal netwerk participeert verder een breed gamma aan verenigingen voor mensen in armoede. Wanneer deze aanwezig zijn in de desbetreffende stad of gemeente, wordt vooral beroep gedaan op de vereniging(en) waar armen het woord nemen. Daarnaast worden vaak Welzijnsschakels betrokken en bovenlokale organisaties als het Centrum voor Algemeen Welzijn (CAW), Samenlevingsopbouw en Basiseducatie. Ook andere middenveldorganisaties kunnen mensen in armoede – of een subgroep daarvan – vertegenwoordigen binnen het lokaal netwerk, zoals organisaties voor mensen met een beperking, organisaties voor vluchtelingen of mensen zonder papieren of verenigingen die werken voor kwetsbare jongeren. In de grootsteden is de samenwerking uitgebreid met koepelorganisaties die verschillende verenigingen voor mensen in armoede groeperen. De vertegenwoordigers van mensen in armoede kunnen professionelen of vrijwilligers zijn, en af en toe ook mensen in armoede zelf. In deel 3.2.3. gaan we dieper in op de specifieke samenwerking tussen lokaal bestuur en de verenigingen voor mensen in armoede.

Binnen het lokaal samenwerkingsverband nemen de betrokken partners elk verschillende rollen op. Er is al gewezen op de coördinatietaak, die meestal wordt ingevuld door de stads- of gemeentediensten. Het merendeel van de netwerken achten de stad of gemeente verder verantwoordelijk voor het toegankelijk maken van het aanbod en het sensibiliseren van de vrijetijdsaanbieders. Zo is er een lokaal netwerk dat een toegankelijkheidsbrochure heeft opgesteld, met een selectie aan vrijetijdsactiviteiten.

“De gemeente heeft een toegankelijkheidsbrochure uitgebracht, waarbij een selectie van de bestaande programmatie werd opgesteld in een toegankelijke taal. Op twee infomomenten werd de brochure dan voorgesteld aan een brede groep van mensen in armoede.”

“Het lokaal netwerk moet ook de vrijetijdsaanbieders, zoals sportverenigingen, laten nadenken over de participatie van mensen in armoede.”

Het OCMW neemt dikwijls de praktische uitvoering en administratieve opvolging van de acties voor zich. Afhankelijk van de initiatieven die worden ingevoerd, zoals bijvoorbeeld bepaalde kortingssystemen, is dit een zware klus voor de OCMW-medewerkers, die hiervoor soms weinig tijd kunnen vrijmaken naast hun reguliere werking. Het OCMW staat overigens in voor de communicatie naar de doelgroep. OCMW-

cliënten worden ingelicht over het aanbod aan vrijetijdsactiviteiten en de opgestarte initiatieven binnen het lokaal netwerk. Sommige netwerken zien ook een belangrijke rol weggelegd voor de maatschappelijk werkers in het begeleiden van de deelnemers.

“De sociale dienst van het OCMW functioneert als een soort dokterspraktijk. Sociaal werkers die optreden als intermediairen zijn toegankelijker en informeler als aanspreekpunt voor mensen in armoede.”

“Toeleiders spelen een belangrijke rol bij de vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede. Er is nood aan rechtstreeks contact met de doelgroep via tussenpersonen. Niet alleen de verenigingen, maar ook de sociale werkers van het OCMW moeten deze taak op zich nemen. Ze doen dit vaak niet omdat ze niet over voldoende tijd beschikken. Toch zou het een belangrijk deel van hulpverlening kunnen zijn.”

Dat het OCMW als eerstelijnsdienst ook een huis kan zijn waar mensen in armoede terecht kunnen voor bijvoorbeeld het aanvragen van een vrijetijdspas, wordt uiteenlopend onthaald. Sommige respondenten stelden dat voor sommige mensen in armoede de drempel te hoog zou kunnen liggen om naar het OCMW te stappen. Tegelijk worden via een aanbod op het vlak van vrije tijd vanuit het OCMW ook verbindingen gelegd naar de andere diensten van het OCMW, waardoor het drempelverlagend zou kunnen werken.

Naast het OCMW worden vooral de verenigingen voor mensen in armoede aangesproken voor de terugkoppeling naar de doelgroep. De verenigingen treden op als intermediaire organisaties tussen het lokaal netwerk en de mensen in armoede en zijn zo een cruciale partner binnen het netwerk vrijetijdsparticipatie. Ze staan in voor de communicatie van het aanbod en de inhoud van het overleg naar hun leden en de reflectie van de noden van de mensen in armoede in het lokaal netwerk. Naast een continue opvolging van de ervaringen en wensen van de doelgroep door de verenigingen via hun groepsactiviteiten, proberen een aantal lokale besturen ook de behoeften van mensen in armoede in kaart te brengen via vragenlijsten en enquêtes.

Vele steden en gemeenten zien de participatie van de vrijetijdsaanbieders aan het lokaal netwerk als een toekomstideaal. In verschillende netwerken wordt reeds het cultuurcentrum betrokken, alsook de cultuurraad, sportraad, welzijnsraad, jeugdwelzijnswerk... De meeste respondenten zijn het er over eens dat het netwerk een platform zou moeten bieden voor ‘vragers’ én ‘aanbieders’, waardoor rechtstreekse afstemming mogelijk wordt.

“Zowel verenigingen als vrijetijdsaanbieders moeten nadenken over hoe mensen in armoede bereikt kunnen worden. In ons overleg zetelen dan ook beide partijen.”

“De sport-, jeugd- en cultuurdienst moeten elk bepaalde partners betrekken. Niet alle vrijetijdsaanbieders kunnen participeren, maar het netwerk kan samenwerken met een

vertegenwoordiger die dan terugkoppelt. Het is belangrijk om de lokale organisaties mee te hebben in het verhaal.”

Wat voorafging

Vele lokale netwerken startten niet van nul op het vlak van samenwerking. Sommige betrokken actoren werkten reeds rond vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede. Bovendien waren er al samenwerkingsverbanden tussen enkele partners, evenwel niet altijd rond deze problematiek. Het lokaal netwerk vrijetijdsparticipatie voor mensen in armoede betekende voor de steden en gemeenten een nieuw soort overleg, waarbij stad of gemeente, OCMW én verenigingen voor mensen in armoede samen rond de tafel gingen zitten. De bestaande expertise en samenwerking is meegenomen om verder te bouwen aan een structureel samenwerkingsverband rond vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede.

Zoals reeds vermeld werken de OCMW's sinds het Koninklijk Besluit van 2003 met federale middelen aan culturele, sportieve en sociale participatie. Ook verschillende stads- en gemeentediensten waren al actief rond cultuur- en vrijetijdsparticipatie van kansengroepen via het Gemeente- en Stedenfonds (het vroegere Sociaal Impulsfonds). Bovendien hebben ook de bestaande sectorale decreten cultuur, jeugd en sport stevast aandacht voor toegankelijkheid en participatie van kansengroepen. Naast het OCMW en de stad of gemeente waren verschillende verenigingen voor mensen in armoede vóór de opstart van het lokaal netwerk actief rond vrijetijdsparticipatie. De verenigingen konden reeds beroep doen op financiële ondersteuning van het Fonds Vrijetijdsparticipatie voor vrijetijdsactiviteiten van hun leden.

Een duidelijke voorloper van het samenwerken binnen het lokaal netwerk vrijetijdsparticipatie voor mensen in armoede is het lokaal sociaal beleidsplan (Decreet 2004). Een van de doelstellingen van het lokaal sociaal beleid is de samenwerking tussen het stads- of gemeentebestuur en het OCMW. De versterkte coöperatie binnen het lokaal bestuur is dan ook een belangrijk vertrekpunt voor de actuele lokale netwerken.

“Bij de opstart van het lokaal netwerk konden wij terugvallen op de bestaande samenwerking tussen het OCMW en de stad via het Stedenfonds en het lokaal sociaal beleid.”

“Wij hebben leren samen zitten via het lokaal sociaal beleid. Het lokaal netwerk kende een vlotte opstart, gezien de partners elkaar al kenden.”

“Er is sinds enkele jaren een toenemende samenwerking tussen de stad, het OCMW en het middenveld. Wij hadden dus een goede voedingsbodem voor het netwerk.”

Uit het onderzoek van het Hoger Instituut voor de Arbeid (HIVA) naar het lokaal sociaal beleid (Sannen, 2009) blijkt dat de samenwerking tussen stad of gemeente en OCMW in positieve zin evolueert. In het merendeel van de lokale sociale beleidsplannen wordt deze samenwerking expliciet vermeld (79%). Het is ook zo dat 40% van de LSB-plannen gecoördineerd wordt door het OCMW en het stads- of

gemeentebestuur samen. Zo werd er gewerkt aan een synergie tussen lokale besturen en aan een gecoördineerd welzijnsbeleid, waarbij er ook aandacht was voor vrijetijdsparticipatie.

Hoewel binnen het lokaal sociaal beleid vooral de samenwerking tussen stads- of gemeentebestuur en OCMW sterk werd uitgewerkt, zien we dat verenigingen voor mensen in armoede door sommige lokale besturen in het verleden reeds werden betrokken. Zo werkten steden en gemeenten samen met Centra voor Algemeen Welzijnswerk (CAW), Welzijnzorg, Samenlevingsopbouw en af en toe verenigingen waar armen het woord nemen (Sannen, 2009).

De afsprakennota

Voor de steden en gemeenten die niet konden terugvallen op een voortraject, zag de opstart van het netwerk er anders uit. Hierbij is het belangrijk dat er voldoende tijd werd genomen zodat de verschillende partners elkaar konden leren kennen.

“Bij de opstart bleek dat de partners elkaar nog wat beter dienden te leren kennen vooraleer er met echt grote projecten kon worden uitgekapt.”

“Wij zijn niet bij de eerste lichter ingestapt, omdat we tijd nodig hadden om naar partners te zoeken, elkaar te leren kennen en om te overtuigen. Je moet tijd durven nemen om de neuzen in dezelfde richting te krijgen.”

Ondanks een mogelijks voortraject vonden veel steden en gemeenten de opstart van het lokaal netwerk, en het opstellen van de afsprakennota, geen sinecure. Voor het eerste startjaar in 2009 werden de lokale besturen laat ingelicht. Een van de respondenten wees erop dat *“in het midden van de zomer 2008 de omzendbrief van Minister Anciaux werd doorgestuurd, en de afsprakennota tegen 1 oktober 2008 werd ingewacht”*. Hierdoor was er slechts beperkte ruimte voor visieontwikkeling, kon een integrale en geïntegreerde aanpak moeilijk voorbereid worden en/of werden bepaalde partners niet betrokken. Door een te snelle opstart kenden verschillende netwerken een moeilijk begin. De vage taal die sommige afsprakennota's kenmerkt, zorgde nadien ook voor onduidelijkheid bij de uitwerking ervan. Nochtans is een goede voorbereiding cruciaal voor een kwalitatief samenwerkingsverband.

“We hebben het netwerk te snel moeten opstarten. Er zat te weinig visie achter, en nu moeten we plots een visie uit de grond stampen.”

“Het moest overhaast gebeuren, er was weinig voorbereidingstijd en de zomervakantie viel er dan nog tussen.”

“Hoewel heel wat discussie aan de opmaak van de afsprakennota voorafging, waren de acties, de operationalisering en budgettering onvoldoende uitgewerkt. Dat heeft het netwerk het eerste jaar enigszins parten gespeeld.”

“Het is verleidelijk, het bestuur ziet het budget en stapt snel in. Maar pas nadien komt de vraag: ‘Hoe kunnen we dit waarmaken?’”

Verbeke en andere auteurs (Verbeke et.al, 2004) geven een drietal motivaties aan voor het opstarten van een netwerk. Enerzijds hebben partners reeds een voorgeschiedenis van contacten en anderzijds beseffen ze hun wederzijdse afhankelijkheid ten aanzien van eenzelfde problematiek. *“Ten derde komt concrete samenwerking in netwerkvorm vaak tot stand naar aanleiding van een externe gebeurtenis die het proces van netwerkvorming versnelt, een zogenaamde katalysator. Zo kan de lokale overheid of een subsidieverstrekker financiële impulsen geven tot netwerkvorming”* (Verbeke et al., 2004: 20). Uit het onderzoek blijkt dat voor alle steden en gemeenten de extra financiële middelen de grote motivatie vormden voor het indienen van de afsprakennota. Slechts twee netwerken vermeldden de nood aan meer samenwerking als belangrijke reden voor het opstarten van het lokaal overleg.

“We wilden een lokaal netwerk opstarten, niet alleen omwille van de financiële middelen, maar ook in functie van het samenwerken om zo de mensen beter te bereiken.”

“Het lokale netwerk hebben we opgestart omdat er een wens was naar meer samenwerking en meer betrokkenheid van de doelgroep. Niet alleen de extra middelen, maar ook het officialiseren van de bestaande samenwerking was onze motivatie.”

Samenwerken

Het is een valkuil voor steden en gemeenten om zich te sterk te focussen op het opstellen van de afsprakennota, enkel als middel om extra subsidies te ontvangen. De nota mag niet het einddoel zijn, maar een punt van vertrek voor het uitwerken van een structureel samenwerkingsverband. Dit is echter niet de regel. Verschillende netwerken investeren de extra middelen in het versterken van de bestaande acties, zonder de werking te herdenken of te actualiseren in overleg met mensen in armoede. Bij verschillende lokale netwerken zaten de partners vooral samen rond de tafel bij de opstart van het netwerk, en kende het overleg nadien nog maar weinig dynamiek. Dit is niet altijd een bewuste keuze, maar door een tekort aan tijd, prioriteit en engagement worden de middelen dan in sommige gevallen uitbesteed zonder echt overleg.

“In het eerste jaar kwamen we betrekkelijk vaak samen, ik denk een zestal keer. Het voorbije jaar kwamen we weinig samen, een tweetal keer.”

“Bij het opstellen van de afsprakennota kwamen wij meermaals samen, maar sindsdien zijn er niet veel vergaderingen meer geweest. Bovendien waren er niet veel mensen aanwezig tijdens het laatste overleg, wij waren met onze vereniging praktisch alleen.”

In twee van de bestudeerde steden is er zelfs helemaal geen sprake van samenwerking. De middelen werden van bij het begin onder elkaar verdeeld, waarbij iedere partner autonoom een eigen werking opstartte of voortzette.

“Eigenlijk is er verder geen samenwerking. De stad en het OCMW hebben elk aparte middelen, omdat de belanghebbenden verschillende visies hebben. Is dit goed management? Ik denk het niet.”

Bij het contacteren van de respondenten werd duidelijk dat de samenwerking binnen het netwerk in sommige gevallen zeer beperkt is. Sommige vertegenwoordigers, zowel van OCMW als van verenigingen, kozen ervoor niet deel te nemen aan het onderzoek omdat ze onvoldoende op de hoogte zijn van het overleg. Dit kan enerzijds betekenen dat de desbetreffende actoren niet genoeg betrokken zijn, maar lijkt eerder te illustreren dat er soms niet echt sprake is van een ‘netwerk’.

Toch wordt door de meeste lokale netwerken het grote belang van samenwerking erkend. Verschillende respondenten en sleutelfiguren beschouwen het samenwerken dan ook als een van de prioriteiten van het netwerk.

“Niet enkel de middelen, maar ook het samenwerkingsverband is nodig. Ze zijn voorwaardelijk aan elkaar gekoppeld. De taak van het lokaal netwerk is niet alleen middelen verdelen, maar ook het netwerk voeden en levend houden. De lokale overheid en het middenveld moeten samen beslissen wat te doen met de middelen.”

“De samenwerking is het belangrijkste aspect van het netwerk. Dat we met elkaar praten over een gemeenschappelijk thema dat eigen belangen overstijgt.”

Het lokaal samenwerkingsverband moet bijdragen aan de kwaliteit, de gedragenheid en de maatschappelijke betrokkenheid van het lokaal beleid. Het netwerk groepeerd lokaal bestuur en middenveld om samen na te denken over vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede en om bestaande acties op elkaar af te stemmen. *“De netwerkvorming dient zich aan als antwoord op de toenemende nood aan afstemming, samenwerking en communicatie (...) Tegenstrijdige en eigen belangen van de vele partners worden via het netwerk overstege en gekanaliseerd in de richting van gemeenschappelijke belangen”* (Verbeke et al., 2004: 9).

De gradatie en wijze van samenwerken tussen stad of gemeente, OCMW en verenigingen voor mensen in armoede varieert van netwerk tot netwerk. Het is belangrijk dat de partners regelmatig overleggen om een gedeelde visie te ontwikkelen. De onderzoeksresultaten tonen dat de frequentie van samenkomst nauw samenhangt met de geplande acties. Gemiddeld komt het netwerk drie tot vier maal per jaar samen. Door het uitwerken van concrete initiatieven wordt er samen nagedacht over de manier waarop de vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede ondersteund en versterkt kan worden. Zo wordt de basisvisie van het netwerk verder uitgewerkt tijdens het overleg.

“De focus van het lokaal netwerk is samen rond de tafel zitten en aan de hand van concrete vragen ideologisch nadenken over wat wenselijk is.”

“Voordien kwam de samenwerking neer op improvisatie. Nu is het meer gepland en gaan we echt over inhoud discussiëren en nadenken over waar we naartoe willen.”

“Het netwerk geeft prikkels tot nadenken. Door het uitgeven van middelen ontstaat er discussie.”

Het onderzoek peilde ook naar de graad van afstemming van acties en het uitwerken van gemeenschappelijke initiatieven binnen het lokaal netwerk. Suijs (1999) heeft het over een netwerk als een specifieke vorm van samenwerking tussen meerdere organisaties of sleutelfiguren, waarbij onderlinge afhankelijkheid en gezamenlijke activiteiten cruciaal zijn. Vele netwerken beseffen dat de partners elkaar nodig hebben en dat ze hun expertise wederzijds moeten benutten. Toch blijkt het afstemmen van acties of opzetten van gezamenlijke projecten niet evident.

“Dat alle actoren samenwerken en acties afstemmen is het meest belangrijke om vrijetijdsparticipatie effectief te verhogen. Maar het is zeer moeilijk.”

“De samenwerking tussen de verschillende actoren verloopt vlot. Er zijn wel vaak verschillen in doelgroep: kinderen, volwassenen... Dat maakt het niet altijd gemakkelijk om met het netwerk een gezamenlijke activiteit te organiseren die voor iedereen interessant is.”

In de literatuur worden drie gradaties van samenwerken onderscheiden: consultatie, coördinatie en collaboratie. Waar consultatie inhoudt dat verschillende instanties samen aan tafel zitten om informatie uit te wisselen, wordt er bij coördinatie samengewerkt en worden acties op elkaar afgestemd. Wanneer het lokaal netwerk een eigen doel en een eigen dynamiek kent waarbij de partners samenwerken aan een gemeenschappelijk project, is er sprake van collaboratie (Bruneel et al., 2009). Verschillende netwerken gaven aan dat er eerder geconsulteerd wordt dan echt gecoördineerd. Bij sommige samenwerkingsverbanden is er wel degelijk sprake van coördinatie, maar collaboratie komt slechts heel zelden voor.

“Momenteel is er vooral sprake van consultatie. Het is wel de bedoeling dat we de acties meer op elkaar gaan afstemmen.”

“Een groot pluspunt aan het overleg is de wederzijdse verkenning van elkaars werking en de mogelijkheden tot afstemming en verbindend werken in het kader van participatie.”

“De stad en het OCMW proberen hun acties op elkaar af te stemmen door bijvoorbeeld gezamenlijk tickets aan te kopen. Het netwerk kent een nieuwe dynamiek en een gezamenlijke aanpak.”

Enkele aandachtspunten

Er zijn enkele belangrijke voorwaarden om tot goede samenwerking in een netwerk te komen. De verschillende partners moeten geloven in het belang van het samenwerkingsverband als noodzakelijk middel om efficiënt en duurzaam te werken aan de vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede. Dit gemeenschappelijk doel moet erkend worden. De betrokken actoren moeten over voldoende tijd beschikken om hiervan een prioriteit te maken of bereid zijn hiervoor tijd en ruimte vrij te maken. Bij sommige netwerken is dit een pijnpunt, onder meer door personeelstekort of regelmatige personeelwissels.

“De werking van het lokaal netwerk wordt bemoeilijkt door het grote tijdsgebrek. Niet alleen moet het ingepast worden naast andere activiteiten, bovendien is vrijetijdsparticipatie ook niet prioritair voor elke actor. Zo moeten wij als OCMW in eerste instantie mensen helpen met financiële problemen, om te overleven. Vrijetijdsparticipatie is dan niet de eerste bekommernis.”

“Ambtenaren die zeggen dat ze geen tijd hebben om zich ook nog eens met het netwerk en vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede bezig te houden, zijn verkeerd bezig. Het is cruciaal dat van ieders werkplanning een deel besteed wordt aan kansengroepen.”

De goodwill en motivatie van de betrokken actoren moet zich vertalen in inzet en opvolging. Het overleg moet goed ingevuld en opgevolgd worden om het netwerk dynamisch en de partners warm te houden.

“Het overleg draait goed. De vergaderingen worden goed voorbereid en er wordt verslag van gegeven door de coördinator van het netwerk.”

“De samenwerking tussen OCMW en gemeentebestuur verliep stug. Er was weinig interesse, geen verslaggeving van de vergaderingen en het overleg had weinig inhoud.”

De communicatie binnen het netwerk is cruciaal voor een goede samenwerking, waarbij informatie uitgewisseld wordt. Een van de lokale netwerken wil hierin investeren via het opstellen van een nieuwsbrief. De coördinator dient een goede communicatie te verzekeren en aandacht te besteden aan monitoring van het overleg. Door de vinger aan de pols te houden, kan de tevredenheid van de betrokken actoren worden opgevolgd. Daarnaast is ook de communicatie tussen de partners onderling, en wijze waarop wordt overlegd, van groot belang. Er moet ruimte zijn voor een open dialoog die berust op vertrouwen en respect.

“Het is belangrijk dat in het overleg de verschillende partners openstaan voor de werking en de visie van de anderen.”

“Met het overleg leren mensen elkaar kennen, iedereen, elke dienst heeft een andere opzet. Het is een kwestie van leren begrip op te brengen voor elkaar.”

Samenwerken betekent zich samen engageren. Er is nood aan een solidaire aanpak, waarbij iedereen investeert. Het netwerk moet door alle partners gedragen worden, zowel door de betrokkenen als door de instantie op zich.

“Er is nood aan bereidwilligheid om in alle geledingen van het personeel ervoor te willen gaan, dus niet enkel de directeur of de schepen.”

“Het netwerk moet gedragen worden door het gemeentebestuur, de directeurs van de vrijetijdsdiensten en de voorzitters van de verschillende raden.”

Wanneer de steun van de achterban ontbreekt, zijn de doorstroommogelijkheden van het lokaal netwerk immers beperkt.

“Het is jammer dat het overleg beperkt blijft tot de mensen die aan tafel zitten. Wat besproken wordt, is soms moeilijk terug te brengen naar de achterban.”

Ook de betrokkenheid van politici is belangrijk voor het slagen van het netwerk. Het lokaal samenwerkingsverband heeft politieke gedragenheid nodig om vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede op de lokale agenda te plaatsen. Gespannen verhoudingen tussen politici onderling kunnen echter de samenwerking binnen het netwerk bemoeilijken.

“Sinds we een overleg hebben gehouden met de kabinetsmedewerkers om deze in te lichten over het lokaal netwerk, zijn ze meer op de hoogte en gaat de besluitvorming veel sneller.”

“Er zijn goede contacten tussen de verschillende ambtenaren, maar hier zijn muren getrokken tussen de verschillende besturen.”

“De samenwerking tussen ambtenaren is geen probleem. Met politici is het moeilijker.”

Als het lokaal samenwerkingsverband slechts goed functioneert als iedereen zich engageert, dan moet er ook duidelijkheid zijn over wie wat investeert. Het is cruciaal voor een goede samenwerking dat er een duidelijke taakafbakening is en een overeenkomst over ieders verantwoordelijkheden. De mogelijke taken en inzet van de partners hangen ook samen met de draagkracht van de achterliggende organisaties. Het opnemen van een specifieke rol binnen het overleg mag zich niet vertalen in loutere terreinafbakening. Het netwerk moet streven naar een gedeelde – en niet verdeelde – verantwoordelijkheid.

Bovendien is het belangrijk dat het netwerk niet vastgepind wordt, maar flexibel blijft. *“Het netwerk is dynamisch. Het moet kunnen evolueren en groeien”*, zoals één van de sleutelfiguren benadrukte. Deze groeidimensie en bovengenoemde taak- en relatiedimensie worden in de praktijk ook als criteria gebruikt om de voortgang van een netwerk te meten en te monitoren (Verbeke et al., 2004).

3.2.3. Participatie van verenigingen voor mensen in armoede aan lokaal beleid

Het lokaal netwerk vrijetijdsparticipatie voor mensen in armoede brengt niet alleen het lokaal bestuur samen, maar treedt ook in dialoog met mensen in armoede via de participatie van verenigingen. Zoals hierboven reeds werd aangehaald, is het soort vereniging dat betrokken wordt in de netwerken erg uiteenlopend; van verenigingen waar armen het woord nemen en Welzijnsschakels tot bovenlokale organisaties als het Centrum voor Algemeen Welzijnswerk (CAW).

Alle lokale netwerken zijn overtuigd van het belang van de betrokkenheid van verenigingen voor mensen in armoede. Het lokaal bestuur kan via de participatie van de verenigingen haar beleid afstemmen op de reële behoeften van de doelgroep. *“Armoedeverenigingen zijn voor de lokale besturen een medium om toegang te krijgen tot hun leefwereld”* (Bosmans & Engelen, 2009: 60).

Verenigingen op maat

Tijdens het onderzoek werd al snel bevestigd dat de lokale context, en vooral de grootte van de stad of gemeente, een grote invloed heeft op het type vereniging dat wordt betrokken en de wijze waarop dit gebeurt. De lokale verenigingen voor mensen in armoede verschillen per stad of gemeente, en het netwerk valt terug op diegene die aanwezig zijn. Hierin schuilt meteen een groot knelpunt voor vele netwerken. Hoofdzakelijk in de kleine gemeenten blijkt het betrekken van verenigingen voor mensen in armoede een grote opdracht te zijn, net omdat er in vele gevallen geen vereniging aanwezig is. Het is daarom een grote uitdaging voor kleine gemeenten die gemotiveerd zijn om een netwerk op te starten en in te zetten op de vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede, wanneer er geen enkele vereniging voor mensen in armoede aanwezig is.

“Voor een kleine gemeente die geen vereniging waar armen het woord nemen heeft, is het veel moeilijker om een lokaal netwerk op te starten. Met de aanwezigheid van een Welzijnsschakel bijvoorbeeld, is het veel gemakkelijker. Maar wij hebben helemaal geen vereniging.”

“Het grote probleem is dat we geen armoedevereniging hebben. Het betrekken van een vereniging is goed, maar wat als die er niet is? Participatie van de doelgroep is goed, maar het zou geen vereiste mogen zijn dat dit via een vereniging moet verlopen.”

De aan- of afwezigheid van verenigingen voor mensen in armoede en de mogelijkheden om deze te betrekken, tonen duidelijk de grote schaalverschillen tussen gemeenten en steden en duiden op het belang van een aanpak op maat. Veel grote gemeenten en steden kunnen wel beroep doen op één of meerdere verenigingen, maar de ruime aanwezigheid van verenigingen kan ook een uitdaging stellen. Centrumsteden worden geconfronteerd met een groot aantal verenigingen voor personen in armoede en geven aan dat slechts een deel van hen kan participeren aan het beleidsnetwerk.

“We proberen alle organisaties te bereiken die werken met of voor mensen in armoede. Niet al deze organisaties werden betrokken bij het opstellen van de afsprakennota, dat is onmogelijk. Het moest ook vrij snel gebeuren.”

Hoewel twee grootsteden samenwerken met koepelorganisaties die verschillende armoedeverenigingen groeperen, blijft het ook voor hen zoeken welke en hoeveel verenigingen de mensen in armoede kunnen vertegenwoordigen binnen het netwerk. Vaak wordt teruggегреpen naar verenigingen waarmee de stad of het OCMW reeds samenwerkte of naar verenigingen die al werkten rond vrijetijdsparticipatie via de middelen van het Fonds Vrijetijdsparticipatie.

Aangezien het interactief beleid met mensen in armoede wordt beïnvloed door het aantal en het type verenigingen dat hen vertegenwoordigt, rijst de vraag of de betrokken verenigingen voldoende representatief zijn voor de doelgroep. Een van de sleutelfiguren beklemtoonde ook dat *“mensen in armoede moeilijk vast te grijpen zijn, het is een moeilijk bereikbare groep”*. Niet alle mensen in armoede zijn ook verenigd, waardoor sommige subgroepen – onder meer etnische minderheden – uit de boot vallen. Bovendien kunnen kleine gemeenten slechts beroep doen op de aanwezige lokale verenigingen, die slechts een kleine en vaak specifieke subgroep van mensen in armoede vertegenwoordigen. Ook centrumsteden zijn genoodzaakt verenigingen te selecteren en riskeren daarmee bepaalde groepen te beklemtonen. Sommige netwerken zijn zich bewust van deze representativiteitskwestie en proberen dit zoveel mogelijk op te nemen in het netwerk.

“Het is wenselijk dat het netwerk wordt uitgebreid, zodanig dat er een bredere representativiteit is voor een bredere doelgroep. De betrokken verenigingen zijn te weinig representatief voor de volledige doelgroep van mensen in armoede.”

In dialoog met verenigingen voor mensen in armoede

De participatie van vertegenwoordigers van mensen in armoede aan lokaal beleid zou moeten leiden tot betere kwaliteit en afstemming van het beleid en grotere betrokkenheid. Lokale besturen treden in dialoog met mensen in armoede wegens hun ervaringsdeskundigheid. Essentieel is dat het lokaal netwerk vrijetijdsparticipatie ‘met’, in plaats van ‘voor’ mensen in armoede gaat werken. Deze wijze van werken werd positief onthaald door alle respondenten.

“Een voortdurende dialoog met mensen in armoede en hun verenigingen is een elementair onderdeel van inclusief armoedebeleid.”

Voor een volwaardige participatie aan het lokaal netwerk is het belangrijk dat de verenigingen voor mensen in armoede vroeg genoeg worden betrokken. Reeds bij de opmaak van de afsprakennota is hun inbreng noodzakelijk, wat ook de samenwerking nadien vergemakkelijkt. Het verschil in participatiegraad van de verenigingen in de bestudeerde netwerken toont zich van bij de beginfase. Waar sommige verenigingen nauw samenwerkten met het lokaal bestuur bij het opstellen van de nota, werden anderen helemaal niet betrokken.

“Wij hebben verschillende malen samen gezeten voor het opstellen van de afsprakennota.”

“Wij zijn niet op voorhand geraadpleegd en werden gewoon gevraagd om de nota te tekenen.”

In sommige netwerken worden de verenigingen voor mensen in armoede betrokken via een werkgroep die functioneert naast een stuurgroep, voornamelijk bestaande uit vertegenwoordigers van het lokaal bestuur. Vaak ligt de frequentie van vergaderen bij de werkgroep dan lager dan bij de stuurgroep. Andere steden en gemeenten hebben enkel een stuurgroep, waarin ambtenaren, en ook soms politici, samen aan tafel zitten met de verenigingen voor mensen in armoede. Uit het onderzoek blijkt dat de meeste steden en gemeenten de verenigingen voor mensen in armoede effectief betrekken bij het lokaal netwerk. De mate waarin ze participeren, varieert echter.

De kwaliteit van de participatie hangt niet alleen af van het engagement en de motivatie van de betrokken partners, maar ook van de omgang met uitdagingen die inherent zijn aan de dialoog tussen lokaal bestuur en verenigingen voor mensen in armoede. Indien het lokaal netwerk deze uitdagingen in rekenschap neemt, kan het ruimte bieden voor een open dialoog.

“De grote uitdaging voor de lokale netwerken is de mensen in armoede laten participeren. Iedereen gaat akkoord met armoedebestrijding, maar vaak is men fout in de omzetting van de bedoeling van de maatregel.”

Wil men via verenigingen mensen in armoede als coproducten van lokaal beleid laten optreden, dan moet het netwerk zich aanpassen aan de noden en behoeften van verenigingen op het vlak van beleidsparticipatie. De wijze en procedures van vergaderen moeten worden afgestemd op de mogelijkheden en vaardigheden van de verenigingen, opdat deze volwaardig zouden kunnen participeren in het netwerk. Verder moeten een open dialoog en evenwaardige verhoudingen worden nagestreefd en machtsrelaties geweerd. Verenigingen voor mensen in armoede hebben andere verwachtingen en vertrekken vanuit een ander perspectief dan de stad of gemeente en het OCMW.

“Voor onze vereniging verloopt de samenwerking te veel via de raden en te weinig op het werkveld.”

“De samenwerking verloopt zeer goed. Wel zijn er duidelijk verschillende visies op participatie bij de verenigingen waar armen het woord nemen.”

Verschillende respondenten haalden het verschil in visie en perspectief aan. Vaak blijkt dat verenigingen eerder praktische kwesties wensen te bespreken, terwijl het lokaal bestuur de problematiek eerder vanuit beleidshoek benadert. De betrokken partners spreken een verschillende taal, wat moeilijk maar tegelijk verrijkend kan zijn. En net daarin kan het lokaal netwerk betekenisvol zijn.

“Zelfs als je regelmatig samenkomt, dan nog blijft er een verschillende taal. Maar dat bemoeilijkt de samenwerking daarom niet.”

“Het zijn verschillende talen. Vergaderen vraagt iets, je moet het leren. Iedereen moet zich inwerken in een vakjargon.”

“Het zijn moeilijke en moeizame vergaderingen. De verenigingen zijn dat niet gewoon.”

“Op het stedelijk niveau is het overleg het enige forum waar alle actoren samenkomen. Dat is interessant en belangrijk. Voor sommigen gingen de ogen echt open.”

“Verenigingen zien hoe politiek werkt. Ze begrijpen het wel niet altijd, maar dat is ook omgekeerd. Het lokaal bestuur krijgt signalen van de mensen. Verenigingen communiceren op een ander niveau. Dat is zeker een verdienste van het overleg.”

Het is duidelijk dat niet alleen de verenigingen voor mensen in armoede zich moet inwerken in de taal van de ‘ander’ (het lokaal beleid), hetzelfde geldt ook voor het lokaal bestuur. Een van de doelstellingen van het lokaal netwerk is het sociaal leren en de inhoudelijke verrijking voor de ambtenaren.

Zoals Dierckx (2007: 327) aanhaalt, zijn *“tijd, tempo en de mogelijkheid tot terugkoppeling methodische aandachtspunten”* bij het in dialoog treden met mensen in armoede en hun verenigingen. Dit werd bevestigd in de gesprekken met de sleutelfiguren.

“Het verschil in snelheid en temporaliteit vormt een uitdaging voor de participatie van verenigingen voor mensen in armoede aan het lokaal beleid.”

“Bij samenwerking met vertegenwoordigers van mensen in armoede, moet er voldoende tijd gegeven worden om terug te koppelen aan de achterban. Participatie kost nu eenmaal tijd.”

Het verschil in snelheid kan bijvoorbeeld liggen in de discrepantie tussen snel opeenvolgende deadlines van het lokaal bestuur en het tragere tempo van de vereniging en de mensen in armoede. Het is belangrijk dat het netwerk de nodige tijd voor terugkoppeling incalculeert. Daarnaast kunnen ook praktische problemen optreden. Hierbij speelt het profiel van de vertegenwoordigers – vrijwilliger of professioneel – en het type vereniging een rol. Het netwerk betekent vaak een samenwerking tussen professionelen en vrijwilligers, wat een gezamenlijke tijdsplanning niet vereenvoudigt.

“Ook bij ons is er de vraag of we ‘s avonds of overdag vergaderen. Maar ‘s avonds vergaderen, dat zien de professionelen dan niet altijd zitten.”

“Wat wel een probleem is voor vrijwilligers is dat veel vergaderingen overdag doorgaan, daar wordt niet altijd rekening mee gehouden. Als het overleg dan ‘s avonds plaatsvindt, dan is er vaak niemand van het OCMW.”

Bovendien kampen veel vertegenwoordigers van mensen in armoede – en zeker vrijwilligers – met een groot tijdsgebrek. Veel verenigingen geven ook aan dat ze 'overbevraagd' worden.

“Het is moeilijk om als vrijwilligers al die overleggen op te volgen. Het gevaar is dat je dan uiteindelijk zoveel vergadert. Dat blijft wikken en wegen.”

“Diegene die zich inzetten worden over alles bevraagd: huisvesting, integrale jeugdhulp... Maar het is een probleem dat diegenen die zich ingewerkt hebben in het vergaderen, overbevraagd worden. Ik zeg ook tegen de mensen ‘werk je in in één thema’, want anders haken ze af.”

“Nu gaat het overleg over concrete zaken en financiële middelen. We werken nu eerst zo, en hopen de verenigingen later meer te bevragen. Tegelijk hebben we schrik om hen te overbevragen.”

Niet alleen het tijdsgebrek, maar ook het ontbreken van interesse en engagement vanuit de verenigingen kan de samenwerking tussen lokaal bestuur en verenigingen voor mensen in armoede bemoeilijken. Verschillende steden en gemeenten merkten op dat sommige vertegenwoordigers van mensen in armoede niet meer aanwezig zijn op de laatste vergaderingen, of steeds vervangen worden door anderen. Daarnaast zijn er verschillende verenigingen die minder enthousiast zijn over het systeem van lokale netwerken en de vroegere werking via het Fonds Vrijtijds participatie verkiezen.

“Er zijn heel veel personeelwissels bij een bepaalde vereniging, er zijn continu andere mensen die de vergadering bijwonen. Maar bij een andere sociale organisatie is er sinds kort iemand nieuw die wel enorm geëngageerd is en vrijetijds participatie op de agenda plaatst van de eigen vereniging.”

“Ik voel dat bij mijn medewerkers de bevoegenheid wat weg is. Vroeger was het voor ons gemakkelijker met één centraal punt, het Fonds Vrijtijds participatie. Bij het Fonds hoefden we ook de namen van de mensen waarmee we activiteiten doen, niet door te geven. We werkten anoniem. Dat is nu wel anders.”

Hieruit blijkt dat naast de verschillen in visie, perspectief, taal en temporaliteit, het overleg tussen lokaal beleid en verenigingen voor mensen in armoede vooral ook afhangt van de tijd, de motivatie en het engagement van de desbetreffende vertegenwoordigers.

Gespannen verhoudingen

In de samenwerking tussen stad of gemeente, OCMW en verenigingen voor personen in armoede spelen de onderlinge verhoudingen een grote rol. Er is nood aan respect en vertrouwen. Verder moet er duidelijkheid heersen over wat de wederzijdse verlangens en verwachtingen zijn. Sommige steden en

gemeenten geven aan dat de verenigingen te veel verwachten van het lokaal bestuur en zelf te weinig investeren.

“De verenigingen verwachten te veel, maar de pot is niet groot genoeg. Als ze zelf moeten bijdragen, willen ze niet meedoen.”

“Als we verenigingen samenbrengen, willen ze vooral luisteren en niet inbrengen. Ze gaan ervan uit dat de overheid het zegt. Maar de overheid moet een coördinerende rol innemen.”

“De totale verantwoordelijkheid mag niet bij het lokaal bestuur liggen, het moet ook een bewuste keuze zijn vanuit het beleid van de organisaties. ‘We willen wel, maar kunnen niet’, zeggen sommige verenigingen. Maar waar een wil is, is een weg.”

Tegelijk moet de vereniging ook als volwaardige partner beschouwd worden om werkelijk te kunnen participeren aan het structureel overleg. Dit varieert van netwerk tot netwerk.

“Het blijft voor onze vereniging soms vechten om als volwaardige partner te worden aanzien. Bij de communicatie worden vooral OCMW en gemeentebestuur vermeld, terwijl onze organisatie veel energie steekt in deze afsprakennota. De laatste maanden is er meer vertrouwen en worden we meer als volwaardige partner aanzien.”

“De armenverenigingen zijn volwaardig lid van het lokaal netwerk en er wordt heel aandachtig naar geluisterd en mee rekening gehouden.”

Sommige lokale netwerken ondervinden een gespannen verhouding tussen de verenigingen voor mensen in armoede en het OCMW. Er is niet altijd sprake van een respectvolle samenwerking tussen deze actoren, en dit vanuit beide richtingen.

“We voelen in het overleg wel aan dat het OCMW niet altijd mee wil, ze zien er niet altijd het nut van in. Het hoofd van de sociale dienst luistert niet naar onze opmerkingen. Ze gaan ervan uit dat hun cliënteel mensen in armoede zijn. Maar er zijn nog zoveel mensen die om verschillende redenen niet bij het OCMW terecht komen. Voor het OCMW zijn wij als vereniging overbodig.”

“Met onze vorige OCMW-voorzitter voelden wij ons niet gerespecteerd, hij had een andere kijk op armoede. Nu hebben we wel iemand die zegt: ‘jullie bereiken mensen die wij niet bereiken’. Daardoor kunnen we heel goed naast elkaar werken.”

“Een bepaalde vereniging heeft bij ons een cultuur opgebouwd rond ‘het OCMW als bolwerk van de maffia’, als de ‘vijand’. Die kijkt met een vergrootglas naar de OCMW-activiteiten die enkel openstaan voor hun eigen cliënten.”

In het lokaal netwerk kan de samenwerking ook bemoeilijkt worden door de verhoudingen tussen de verenigingen onderling. Het merendeel van de verenigingen voor mensen in armoede is niet op de hoogte van elkaars werking, terwijl *“de uitbouw van samenwerking tussen de verenigingen hun positie versterkt om aan beleidsbeïnvloeding te doen”* (Van Robaeys, Dierckx & Vranken, 2005: 169). Bepaalde verenigingen kunnen zich moeilijk in elkaars werking vinden en behartigen soms enkel hun eigen belangen.

“De twee betrokken verenigingen waar armen het woord nemen, hebben soms dezelfde belangen te verdedigen, en dit zorgt voor concurrentie.”

Rechtstreekse participatie van mensen in armoede

“Het is een rijkdom dat mensen in armoede mee vergaderen binnen het lokale netwerk.”

De directe deelname van mensen in armoede aan het lokaal overleg wordt door vele respondenten als nuttig en zelfs noodzakelijk beschouwd. Slechts de minderheid van de bestudeerde netwerken betreft de doelgroep rechtstreeks, maar sommige steden en gemeenten streven op langere termijn naar onmiddellijke betrokkenheid van mensen in armoede.

“De betrokkenheid van de doelgroep moet verlopen via begeleiders en sociaal assistenten. We gaan stap voor stap. Maar we zouden graag de mensen in armoede zelf rond de tafel krijgen, omdat je anders hun blik mist.”

“Nu ontvangen we prikkels via de maatschappelijke assistenten, dat gaat goed, maar het is gefilterd. We moeten erin slagen om de doelgroep rechtstreeks te betrekken.”

“We blijven op zoek gaan naar hoe we de doelgroep rechtstreeks kunnen betrekken om zo een meer vraaggestuurd aanbod te kunnen bewerkstelligen.”

Rechtstreekse participatie van mensen in armoede aan het overleg blijkt echter geen gemakkelijke taak. Er werd reeds aangehaald dat het lokaal bestuur en de armoedeverenigingen een verschillende taal spreken. Mensen in armoede zelf betrekken, kan die kloof nog vergroten.

“Mensen van de doelgroep zelf meenemen naar de vergaderingen wordt moeilijk. Ze hebben geen begrip voor de complexiteit van zaken. Gewoonlijk haken ze dan ook snel af.”

“Er waren enkele mensen in armoede die bijna de helft van de vergadering hebben gedomineerd. Ze wilden hun frustraties kwijttraken, en dat werkte op de zenuwen van de stadsdienst.”

Wanneer mensen in armoede direct participeren aan het lokaal overleg, is er nood aan een uitgebreide persoonlijke voorbereiding en begeleiding. Een van de bestudeerde netwerken brengt eerst de mensen samen in een apart overleg, alvorens in dialoog te treden met het lokaal bestuur.

“We zijn meestal met een vijf- à zestal mensen in armoede. Dat loopt goed. Het vraagt wel een goede voorbereiding. Vergaderen vereist een vaardigheid en daarmee een investering vanuit de vereniging.”

Vorming en deskundigheid van de participerende mensen in armoede wordt door enkele respondenten cruciaal geacht. Het zijn basisvoorwaarden voor een kwalitatieve beleidsparticipatie. Hierdoor wordt soms de voorkeur gegeven aan de participatie van een ervaringsdeskundige aan het beleid, gezien deze kan deelnemen vanuit eenzelfde logica en eenzelfde deskundige positie. Twee bestudeerde netwerken betrekken ook rechtstreeks een ervaringsdeskundige in het overleg. Dit blijkt een nuttige ervaring te zijn, waarbij de ervaringsdeskundige optreedt als *‘trekker van de doelgroep’*.

3.2.4. Werken aan vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede

Het bepalen van de doelgroep

Het Participatiedecreet vermeldt ‘personen in armoede’ als doelgroep voor de vrijetijdsactiviteiten van de lokale netwerken. Dit is een breed begrip dat ruimte laat voor interpretatie en afstemming op de lokale context. De meeste lokale netwerken bakenen de doelgroep af via een specifiek statuut, zoals het OMNIO-statuuut (zijnde personen met een laag gezinsinkomen die onder meer recht hebben op een hogere terugbetaling van ziektekosten). Sommige steden en gemeenten vinden dit echter een te enge benadering van mensen in armoede, en verkiezen de doelgroep te definiëren volgens inkomensgrens in plaats van volgens een statuut. Andere netwerken wensen het begrip armoede ruimer te interpreteren en richten zich niet alleen op financiële armoede, maar ook op andere kansarmen, zoals mensen met een beperking.

“De vereniging pleit voor het opentrekken van de doelgroep naar mensen met een laag inkomen en niet enkel via de sluis van de vereniging.”

“In onze gemeente hebben we gekozen voor een ruime invulling van de doelgroep. Er zijn meer armen dan enkel het OCMW-cliënteel. We hebben wel duidelijke criteria opgesteld, zoals bijvoorbeeld het OMNIO-statuuut.”

“Het netwerk beoogt een systeem dat werkt voor elke inwoner met een laag inkomen, los van statuut, zoals leefloon. Door de intense samenwerking en afstemming wordt dit reeds gedeeltelijk bereikt. Maar naar mijn mening zal de komst van de vrijetijdspas het pas echt toelaten om los van een statuut te werken. Weliswaar moet er nog steeds met criteria gewerkt worden, om te bepalen wie mensen in armoede/mensen met een laag inkomen zijn.”

“Het netwerk geeft een brede interpretatie aan mensen in armoede. Het gaat niet enkel om financiële armoede, want anders mis je een hele groep. Mensen in armoede zijn een gedifferentieerde doelgroep, meer dan alleen het OMNIO-statuuut.”

De afbakening van mensen in armoede is geen sinecure wegens de grote diversiteit. Verschillende netwerken vragen zich af hoe de gedifferentieerde doelgroep onder één noemer kan geplaatst worden. Het is belangrijk dat het lokaal netwerk rekening houdt met deze diversiteit en aandacht heeft voor de noden van de verschillende groepen van mensen in armoede, zoals jongeren, gezinnen met kinderen, senioren, etnische minderheden, mensen met een beperking...

“De samenwerking met verschillende diensten en instanties varieert, afhankelijk van de acties en de doelgroep.”

“Het lokaal netwerk moet op maat werken van de verschillende mensen in armoede. Er zijn andere drempels per doelgroep.”

Tegelijk wensen de verschillende steden en gemeenten, naast hun doelgroepgerichte werking, acties op te zetten vanuit een inclusieve benadering. Ze betreuren dat de middelen vanuit het decreet niet of slechts gedeeltelijk kunnen worden besteed aan initiatieven met een gemengde doelgroep, waaronder mensen in armoede.

“In onze stad bestaat reeds lang de overtuiging dat integraal moet gewerkt worden als het kan, doelgroepgericht als het moet. Onze stad wil met andere woorden pas overgaan tot specifieke, gerichte acties als alle andere pogingen om ‘iedereen’ te bereiken hun doel misten. Deze expliciete keuze is ingegeven vanuit een streven om zo weinig mogelijk te stigmatiseren of culpabiliseren.”

Een andere uitdaging bij het afbakenen van de doelgroep ligt in het begrenzen van de stad of gemeente. Het lokale netwerk is actief rond vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede die inwoner zijn van de desbetreffende stad of gemeente. Verschillende betrokken verenigingen voor mensen in armoede kennen echter een bovenlokale werking, zoals CAW en Samenlevingsopbouw. Dat slechts een deel van hun leden – inwoners van de desbetreffende stad of gemeente – op financiële tegemoetkoming van vrijetijdsactiviteiten kan rekenen, vormt een probleem waar vele netwerken nog een oplossing voor zoeken.

“Er is dringend duidelijkheid nodig omtrent de betrokkenheid van bovenlokale organisaties in het lokale netwerk. Deze verenigingen kunnen namelijk geen middelen vragen aan de gemeente, gezien ze ook leden hebben die niet uit de gemeente komen.”

Verder blijft het vaak een zoektocht naar wie de mensen in armoede zijn in de stad of de gemeente en hoe deze bereikt kunnen worden. Vele actoren geven aan dat het een grote uitdaging is om mensen in armoede in hun diversiteit te bereiken, ook diegene die niet verenigd zijn.

“Sommige mensen in armoede vallen uit de boot. Waar verenigingen vroeger via het Fonds Vrijetijdsparticipatie ondersteuning konden krijgen voor mensen zonder papieren, kan dit binnen het lokaal overleg niet meer. Het wordt niet toegestaan door het lokaal bestuur.”

“Het OCMW dekt niet de volledige doelgroep. Het is moeilijk om mensen in armoede te bereiken. Mensen in armoede zijn namelijk een ‘zwijgende’ doelgroep. De verenigingen zijn onze enige aanknopingspunten.”

“Een blijvend punt van discussie in het netwerk is de bepaling en vooral de bereikbaarheid van de doelgroep.”

Met de samenwerking tussen het OCMW en de verenigingen voor mensen in armoede wordt geprobeerd zoveel mogelijk groepen van mensen in armoede te betrekken. Het effectieve bereik van de doelgroep hangt onder meer af van de verenigingen die participeren in het lokaal netwerk en/of ondersteund worden met de middelen van de afsprakennota. Kleine gemeenten ondersteunen vaak specifieke verenigingen voor mensen in armoede, waardoor soms enkel subgroepen van mensen in armoede worden bereikt. Voor de grote steden is het zoeken naar een manier om het grote aantal verenigingen te ondersteunen. Om financiële middelen te kunnen ontvangen, worden de verenigingen in één centrumstad gevraagd om een document in te vullen op erewoord, in een andere stad moeten de verenigingen dan weer eerst erkend worden voor ze middelen kunnen ontvangen. Soms worden vragen gesteld naar de beheersbaarheid en haalbaarheid om op dergelijke schaal zoveel verenigingen te ondersteunen.

“Wij zijn nog aan het zoeken: wie laten we nu toe en wie niet? Voorlopig hebben we alleen verenigingen genomen die vroeger aangesloten waren bij het Fonds Vrijetijdsparticipatie. We zagen ons genoodzaakt om dit systeem verder te zetten. Maar nu zijn er ook andere verenigingen die bij ons komen aankloppen: ‘Wij zijn ook geïnteresseerd, waarom mogen wij er niet bij?’”

Het afbakenen van het aanbod

Sommige steden stellen dezelfde vragen, maar dan in verband met de vrijetijdsaanbieders. Ook hier brengen de complexiteit en het aantal de haalbaarheid van het netwerk in gedrang.

“Een groot probleem is dat wij enorm veel aanbieders hebben in onze stad. Wie kunnen we betrekken met welke kortingssystemen en wie betaalt? Zijn de kosten voor de stad haalbaar op lange termijn?”

Bovendien is er ook een verschil tussen privé- en publieke aanbieders. De stad kan enkel beroep doen op de publieke vrijetijdsaanbieders om zich te engageren voor vrijetijdsparticipatie van mensen in

armoede. Wel kloppen vele steden en gemeenten bij steeds meer publieke vrijetijdsaanbieders aan, zowel bij aanbieders van sport, jeugdwerk als cultuur.

Daarnaast heerst er ook discussie binnen verschillende netwerken omtrent het al dan niet toelaten van deelname aan activiteiten buiten de stad of gemeente. Hoewel het decreet stelt dat de middelen mogen gaan naar *“vrijtijdsinitiatieven, -activiteiten en -verenigingen binnen en buiten de gemeente”*, opteren verschillende netwerken om enkel tussen te komen bij activiteiten binnen de stad of gemeente. De betrokken verenigingen voor mensen in armoede betreuren hiermee de inperking van het aanbod, tegenover de vroegere mogelijkheden via het Fonds Vrijtijds participatie.

Aandacht voor verschillende drempels

Door het opstarten van een lokaal netwerk kunnen steden en gemeenten via het Participatiedecreet subsidies ontvangen voor de *“financiering van de deelname door personen in armoede aan vrijetijdsinitiatieven, -activiteiten en -verenigingen binnen en buiten de gemeente, met inbegrip van lidgeld en voor de deelname noodzakelijke benodigdheden”* (Vlaamse Regering, 2008b: 8). Doordat de middelen rechtstreeks naar vrijetijds participatie van mensen in armoede moeten gaan, ligt de focus van het lokale netwerk op het slechten van de financiële drempel. Zo plannen, herdenken of ontwikkelen vele steden en gemeenten een vrijetijdspas of ander kortingssysteem voor personen in armoede. Het netwerk mag zich echter niet beperken tot het financiële luik. Duurzame participatie kan enkel worden bevorderd indien kortingssystemen en financiële tegemoetkomingen omkaderd worden door communicatie, sensibilisatie, afstemming, toeleiding en begeleiding. Hoewel verschillende netwerken enkel werken aan de financiële drempel, onderstreepte het merendeel van de respondenten dat ook aandacht moet worden besteed aan de sociale, culturele en praktische drempels. Sommige netwerken streven naar een integrale aanpak, waarbij simultaan aan verschillende drempels worden gewerkt.

“De financiële drempel is belangrijk, maar daarnaast dienen ook andere drempels aangepakt te worden. Toeleiding via begeleidende personen kan een vlottere participatie bewerkstelligen. Daarnaast zijn een grotere sensibilisering en informatieverspreiding via verschillende actoren cruciaal.”

“De afsprakennota moet een integrale aanpak hebben waarbij aan alle drempels wordt gewerkt. Daarvoor moeten er verschillende instrumenten worden ontwikkeld, gezien niet alle initiatieven aan alle drempels kunnen werken.”

Naast het ruime gamma aan individuele tickets waarover de steden en gemeenten beschikken, beschouwen vele lokale netwerken vooral groeps participatie als een belangrijk instrument tot duurzame participatie. Het is een belangrijke vorm van toeleiding, gezien mensen in armoede gemakkelijker participeren in groep dan alleen. Door in groepsverband deel te nemen aan vrijetijdsactiviteiten ontwikkelen ze bovendien eigen vaardigheden en bouwen ze een netwerk op.

“Groepsactiviteiten zijn zeker een middel om toe te leiden. En deze stijgen, ze doen het goed. Groepen laten mensen stappen zetten en dat is belangrijk.”

“Het groeps-element is cruciaal. Elkaar ontmoeten is even belangrijk als de cultuurparticipatie op zich.”

“Groepsparticipatie blijkt meer duurzame participatie te bevorderen. Het wordt ook gezien als een instrument om sociale netwerking te bevorderen en isolement te doorbreken.”

Een andere werkwijze ligt in het buddysysteem, als begeleiding voor mensen in armoede. Enkele steden en gemeenten passen een dergelijke methode toe, waarbij mensen in armoede begeleid worden door iemand die niet in armoede leeft. Toeleiders zijn belangrijk, en deze rol kan ook worden opgenomen door de vereniging of het OCMW.

“Sociaal assistenten bereiken de OCMW-cliënten niet. Nu werken we met vrijwilligers, geïnspireerd op het buddysysteem. De vrijwilligers spreken de mensen in de wachtzaal aan zodat er al een eerste persoonlijke contact ontstaat. Dan wordt er een eerste en tweede keer meegegaan.”

Diverse actoren hopen dat mensen in armoede via groepsparticipatie en begeleiding stap voor stap zelfstandigheid kunnen verwerven. Dat ze na de nodige begeleiding ook autonoom kunnen participeren aan vrijetijdsactiviteiten. Bovendien wordt gestreefd naar duurzame en structurele participatie (zoals abonnementen) naast het stimuleren van eenmalige deelnames (als tickets). Zelfstandige en structurele participatie is echter een werk van lange adem.

“Het is belangrijk dat mensen in armoede vanuit een groepsdimensie participeren. Er is een grote vraag naar groepsactiviteiten, en de OCMW-cliënten geven ook aan dat ze dat fijn vinden. Toch is het belangrijk dat mensen uit het groepsgebeuren durven stappen en individueel stappen zetten.”

Om toegankelijkheid te versterken, wensen verschillende netwerken hun vraaggerichte werking te vergroten (zoals terugbetaling van activiteiten) en minder aanbodgericht te werken (aanbieden van tickets). Het lokaal netwerk biedt de mogelijkheid om vraaggestuurd te werken door de doelgroep rechtstreeks te betrekken. Vertrekken vanuit het leefperspectief van mensen in armoede stimuleert het aanbodoverstijgend denken en kan zo de vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede bevorderen. Verschillende respondenten gaven ook aan dat het aanbod meer moet worden afgestemd op de doelgroep, en zo laagdrempeliger moet zijn.

“Culturele instellingen weten niet goed wat ze kunnen doen voor de mensen in armoede. Ze moeten veel laagdrempeliger zijn, maar ze hebben schrik dat de kwaliteit van het aanbod zal dalen.”

“Er is geen nood aan een ruimer aanbod, maar aan een diverser aanbod.”

“Om het aanbod aan te passen, moeten de vrijetijdsaanbieders gesensibiliseerd worden. Maar ook dat heeft soms weinig impact, gezien grote structuren moeilijk aan te passen zijn.”

Hoewel het decreet geen middelen voorziet voor vorming en communicatie, investeren sommige netwerken (met eigen middelen) toch in sensibilisatie en communicatie als belangrijke randvoorwaarden voor duurzame vrijetijdsparticipatie. Eén netwerk ontwikkelde zo een toelidingsbrochure en een andere gemeente investeerde in vorming en sensibilisatie van de vrijetijdsaanbieders tegenover mensen in armoede.

“In het gemeentelijk infoblad komt er een kwartpagina met informatie en een getuigenis over onze vrijetijdspas. Je merkt dat dit echt goed gelezen wordt.”

Impact van het netwerk op de vrijetijdsparticipatie

Voor vele lokale netwerken is het nog te vroeg om een duidelijke evolutie vast te stellen in de vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede. Het lokaal samenwerkingsverband vraagt eerst om kennismaking, afstemming en coördinatie tussen de verschillende partners vooraleer grote acties kunnen worden ondernomen. Uit het onderzoek blijkt dat vele steden en gemeenten hun bestaande werking verder zetten, waarbij geprobeerd wordt de verschillende initiatieven op elkaar af te stemmen. Daarnaast concentreren verschillende netwerken zich op het ontwikkelen of verder uitwerken van een vrijetijdspas. In verscheidene steden en gemeenten worden ook nieuwe trajecten opgestart om de vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede te bevorderen en drempels te slechten.

Het merendeel van de bestudeerde netwerken kon nog geen uitspraak doen over de resultaten van het lokaal samenwerkingsverband voor de vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede. Enkele steden en gemeenten zien wel al algemene positieve evoluties. Zo is het lokaal netwerk bekend bij het middenveld en zijn er steeds meer verenigingen voor mensen in armoede die beroep doen op financiële ondersteuning. Daarnaast stijgt ook de aanvraag voor tickets en het effectieve gebruik ervan. Eén netwerk merkte ook op dat de mensen in armoede intussen meer hun weg vinden naar de vrijetijdsactiviteiten, zonder de tussenkomst van de verenigingen. Algemene conclusies zouden voorbarig zijn, maar onderstaande citaten geven een glimp van genoteerde evoluties betreffende de frequentie van participatie, het aantal bestede middelen, het bereik van de doelgroep en de wijze van participatie.

“Het systeem van financiële tegemoetkomingen is steeds meer bekend en wordt meer gebruikt. Ook deelnemers die anders niet zouden hebben deelgenomen, namen deel.”

“De beste resultaten halen we momenteel uit de groepsactiviteiten via de intermediaire verenigingen. Verder is er een belangrijke stijging van het gebruik van de middelen, meer

bepaald een verdubbeling tegenover de vroegere middelen van het Fonds. Als dat een indicator is, kunnen we zeggen dat de participatie in grote mate stijgt.”

“Er is een groeiend succes te constateren. De tickets zijn veel sneller weg en er is een toename van erkende verenigingen. Ook de individuele tussenkomsten van het OCMW stijgen, waar onder meer sport goed scoort.”

“Onze vrijetijdsbonnen werken zeer goed, maar er zijn geen juiste cijfers beschikbaar. Ze worden vooral gebruikt door senioren en kinderen.”

“Door mond-aan-mond reclame is er meer vraag naar subsidies, ook van verenigingen die niet tot het netwerk behoren. Meer kansarmen lijken te hebben deelgenomen, maar of ze nu ook de weg gevonden hebben naar vrijetijdsparticipatie is moeilijk te bewijzen.”

“De mensen in armoede zijn zelfstandiger geworden, onder meer omdat het gebruikersgemak gestegen is. Vroeger bleven de mensen hangen bij de activiteiten van de verenigingen, waar ze nu ook daarbuiten participeren. Het is belangrijk dat de mensen kunnen doorstromen.”

Om de impact van het lokaal netwerk op de vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede te kunnen evalueren, is er nood aan een systeem van opvolging. De lokale netwerken investeren echter weinig in het ontwikkelen van een registratie-instrument om de participatie te kunnen monitoren. Het effect van het netwerk op de vrijetijdsparticipatie wordt niet nauwkeurig opgevolgd. Respondenten geven ook aan dat de participatie van mensen in armoede moeilijk te registreren en te evalueren is.

“De evolutie van participatie is moeilijk in cijfers uit te drukken. Niet alles is meetbaar en er is geen nulmeting.”

“De resultaten van het netwerk op de vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede zijn ruimer dan het uitgeven van middelen. De bewijslast is moeilijk in deze materie.”

“De registratie van gegevens staat binnen het netwerk nog niet op punt. De data zijn bijgehouden door verschillende actoren en zijn bijgevolg moeilijk te vergelijken. Er ontbreken ook gegevens, zoals het profiel van de deelnemers en de frequentie van participatie.”

De lokale netwerken vertrouwen momenteel vooral op de verenigingen voor mensen in armoede om de vrijetijdsparticipatie van hun leden op te volgen. Daarnaast kan de participatie ook geëvalueerd worden door het lokaal bestuur op basis van inschrijvingen, registraties van tickets en vrijetijdspassen. Enkele netwerken ondernemen pogingen om hierin verder te gaan.

“Elke actor moet vanuit de eigen organisatie de participatie opvolgen en de bevindingen toetsen aan een breder publiek, bijvoorbeeld via een enquête.”

“De opvolging moet gebeuren door de alertheid van alle spelers, vrijetijdsaanbieders en sociale partners, waarbij op regelmatige basis geëvalueerd wordt.”

“Vanuit de stuurgroep zal de registratie van de informatie en de meting van de resultaten en effecten verder worden afgestemd en op punt gesteld.”

Het lokaal netwerk moet worden opgevolgd wat betreft het samenwerken tussen de verschillende partners en vooral het effect hiervan op de vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede. Dit kan enerzijds gebeuren door een continue evaluatie van de betrokken actoren, anderzijds is er ook nood aan een gecoördineerd en centraal registratiesysteem dat eventueel kan worden aangevuld met specifieke bevragingen die inzichten in het participatiegedrag kunnen brengen.

3.3. Het lokaal netwerk geëvalueerd

3.3.1. Evaluatie van de werking en de betekenis van het lokaal samenwerkingsverband

Algemene evaluatie

Drie algemene onderzoeksvragen (cf. 2.2) dienden als leidraad om de lokale netwerken te bestuderen. Om zicht te krijgen op de werking en de betekenis van de lokale samenwerkingsverbanden en om de praktijk van lokale netwerken te kunnen evalueren, is ook een antwoord gezocht op de volgende kernvragen.

- *Beantwoordt het lokale netwerk aan de doelstellingen van het decreet?*
- *Voeren de verschillende actoren een gelijkwaardige dialoog?*
- *Worden de vertegenwoordigers van mensen in armoede volwaardig betrokken in het lokale netwerk?*
- *Wat zijn de knelpunten voor de lokale samenwerkingsverbanden?*
- *Wat is het draagvlak vanuit het beleid? Wat zijn de mogelijkheden vanuit het middenveld?*
- *Wat zijn de succesfactoren voor een goed lokaal netwerk en een verhoogde vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede?*
- *Komen de acties voort uit een sterk uitgewerkte en gedeelde visie?*
- *Hoe wordt de diversiteit van de doelgroep in acht genomen?*
- *Worden participatiedrempels geslecht?*
- *Kan het lokaal netwerk verder bouwen op een reeds bestaand overleg, visie en acties?*

De lokale netwerken zijn vrij recent start van start gegaan. Veel steden en gemeenten tasten nog af hoe het decreet in de praktijk kan worden omgezet. Bovendien is het zoeken naar geschikte partners, het afstemmen van acties en het uitwerken van gezamenlijke initiatieven een langetermijnproces. Uit het onderzoek blijkt een veelheid en diversiteit van praktijken, de ene al dynamischer dan de andere. Vele netwerken bewandelen echter gelijklopende paden en worden met dezelfde uitdagingen geconfronteerd. De respondenten identificeerden ook gelijkaardige succesfactoren en knelpunten (cf. 3.3.2.). Maar daarnaast kennen de netwerken ook hun eigen specifieke uitdagingen gekoppeld aan de lokale context, waarbij vooral grote verschillen optreden tussen de centrumsteden en de kleine gemeenten.

In het algemeen kan worden besloten dat de lokale samenwerkingsverbanden beantwoorden aan de doelstellingen van het decreet. De drie instanties – de stad of gemeente, OCMW en de verenigingen voor mensen in armoede – zitten samen aan tafel om te werken aan de vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede en participatiedrempels te slechten. De middelen worden rechtstreeks besteed aan mensen in armoede, waarbij vooral wordt gewerkt aan de financiële en materiële drempel, maar daarnaast werken sommige netwerken ook aan andere drempels door zelf te investeren in communicatie en toeleiding.

Voor het opstarten van het lokaal netwerk konden veel steden en gemeenten terugvallen op een voortraject. Onder meer in het kader van het lokaal sociaal beleid werkten het OCMW en de stad of gemeente reeds samen en waren er contacten met de verenigingen voor mensen in armoede. Het structureel samenwerkingsverband betekende echter voor alle netwerken een nieuw soort overleg waarbij alle partners samen rond de tafel zitten om te werken aan de vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede.

Uit het onderzoek blijkt dat het uitvoeren van de afsprakennota veel energie en tijd vraagt. De verschillende partners moeten elkaar beter leren kennen en hun werking op elkaar afstemmen. Hoewel intens overleg hiervoor cruciaal is, komt het merendeel van de netwerken slechts enkele malen per jaar samen. De dynamiek van het lokaal netwerk wordt sterk beïnvloed door de coördinator en de motivatie en het engagement van de betrokken actoren. Duidelijkheid over taakverdeling en opvolging is hierbij belangrijk. Door met elkaar in dialoog te treden, wordt een gedeelde visie uitgewerkt waarbij aandacht gaat naar de diversiteit en het bereik van de doelgroep, de verschillende drempels en het evenwicht tussen de vrijetijdsactiviteiten (individueel/groep, sport/jeugdwerk/cultuur, actief/passief...). Het lokaal netwerk heeft verder nood aan gedragenheid binnen de volledige instantie om de doorstroming en duurzaamheid van het samenwerkingsverband te bewerkstelligen. Betrokkenheid van alle partners, van bij het begin en doorheen het hele proces, blijkt hier van cruciaal belang. Het onderzoek toont dat het structureel verankeren van het netwerk binnen de verschillende organisaties nog een werkpunt is voor vele steden en gemeenten. Daarnaast is er nood aan meer politieke gedragenheid en is het netwerk nog niet voldoende ingebed in het lokaal beleid.

Een goede verhouding en open houding tussen de betrokken actoren blijkt noodzakelijk om een kwalitatieve dialoog te kunnen voeren, waarbij de verenigingen in armoede als volwaardige partner

kunnen optreden. De lokale besturen beschouwen deze verenigingen als belangrijke medespeler, zeker voor wat betreft het bereiken van de doelgroep. Het overleg zou echter nog beter moeten worden afgestemd op de verenigingen voor mensen in armoede, die ook de nodige tijd moeten krijgen om terug te koppelen naar hun leden. Ook omgekeerd moet de deskundigheid van de vertegenwoordigers van mensen in armoede worden nagestreefd. Wanneer mensen in armoede rechtstreeks participeren in het netwerk, is vorming en begeleiding dan ook aangewezen. Daarnaast blijkt het geen sinecure om de doelgroep, mensen in armoede, voldoende te vertegenwoordigen via de verenigingen. Sommige gemeenten hebben geen vereniging, waar grootsteden het aantal verenigingen niet meer beheersen. Bovendien blijkt de participatie van bovenlokale verenigingen nog steeds een knelpunt te vormen, vooral ook voor de concrete vrijetijdsinitiatieven, gezien hun werking het gemeentelijke niveau overstijgt.

Het lokaal samenwerkingsverband zorgde ervoor dat de betrokken actoren samen aan tafel zitten. Voor vele steden en gemeenten is dit reeds een grote meerwaarde van het netwerk. Er moet echter voldoende tijd worden genomen om samen een gedeelde visie te ontwikkelen van bij het begin. Een sterkere samenwerking met intenser overleg is nodig. Het uitbreiden van het netwerk met alle betrokkenen, meer verenigingen voor mensen in armoede én ook vrijetijdsaanbieders, zou het netwerk in staat stellen om een waar afgestemd en gedragen vrijetijdsbeleid te ontwikkelen. Een vrijetijdsbeleid dat ook een evenwicht zoekt tussen de verschillende sectoren, sport, cultuur en jeugdwerk. Enkele netwerken hopen dit in de toekomst te kunnen waarmaken.

“Een evenwichtige verdeling tussen cultuur, jeugdwerk en sport, op het vlak van inspanningen en de inzet van middelen, vormt een belangrijk aandachtspunt voor de toekomst. Het evenwicht tussen passieve (kijken naar) en actieve participatie (zelf beoefenen) maakt ook deel uit van de evenwichtsoefening.”

De verdienste van het netwerk

Naast de succesfactoren en knelpunten die naar boven kwamen doorheen het onderzoek, werd ook specifiek gepeild naar de verdienste van het lokaal netwerk. Aan alle respondenten is gevraagd wat volgens hen de meerwaarde van het netwerk is. Verschillende steden en gemeenten vonden het nog te vroeg om de werking te evalueren. Voor anderen had het netwerk weinig betekenis of meerwaarde, gezien geen opmerkelijke veranderingen in het vrijetijdsbeleid en/of -initiatieven te noteren vallen.

Heel wat respondenten beklemtoonden echter dat het lokaal netwerk vrijetijdsparticipatie verdienstelijk heeft gewerkt. Ook al worden vaak bestaande acties verder gezet, het netwerk zorgt bij verschillende steden en gemeenten voor een sterke impuls en een nieuwe dynamiek.

“De grootste meerwaarde is de dynamiek die in de stad is ontplooid. Vooral de input van de extra financiële middelen en het opzetten van nieuwe initiatieven, projecten en regelingen heeft een sterke dynamiek in de stad ontwikkeld. Ook in de cultuursector, waar de ‘participatiemoetheid’ duidelijk voelbaar was, waait er een nieuwe wind.”

“Het netwerk heeft een nieuwe dynamiek gecreëerd. Er was al samenwerking en overleg, maar er zijn enorm veel nieuwe partners bijgekomen.”

Voor meerdere steden en gemeenten is het overleg een eerste kennismaking tussen de verschillende organisaties en diensten. De respondenten beschouwen de kennis van elkaars werking en de mogelijkheid tot afstemming als een grote meerwaarde. Doordat de partners meer op de hoogte zijn, steeg de doorverwijzing naar de doelgroep. Mensen in armoede lijken beter geïnformeerd te zijn over de betrokken instanties en de vrijetijdswerking van hun stad of gemeente.

Dat de verschillende actoren samen aan tafel gaan zitten, zorgde voor een beter overleg tussen de organisaties. Het netwerk dient ook als instrument om bruggen te slaan tussen diensten onderling, zoals de vrijetijdsdiensten en de welzijnsdiensten. Het netwerk zorgde er bij verschillende steden en gemeenten ook voor dat de verenigingen voor mensen in armoede niet meer gewoon gecontacteerd worden, maar worden opgenomen in het lokaal beleid als volwaardige partners. Door samen te werken, leerden de partners van elkaars competenties en werd de knowhow en expertise vergroot en uitgediept. Bovendien stellen verschillende respondenten dat het netwerk een gezamenlijke aanpak bewerkstelligt, waardoor vrijetijdsparticipatie voor mensen in armoede een breder draagvlak heeft verworven.

Het lokaal netwerk zette aan tot nadenken over en herdenken van de invulling vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede. Het overleg is een belangrijke impuls tot reflectie, waarbij wordt geprobeerd een gedeelde visie te ontwikkelen. Dat hierbij wordt vertrokken vanuit het perspectief van mensen in armoede, wordt als cruciaal en vernieuwend ervaren. Gemeentelijke diensten en het OCMW zitten met de verenigingen van mensen in armoede aan tafel, en in sommige gevallen ook rechtstreeks met mensen in armoede, waardoor er rekening wordt gehouden met de doelgroep. Bovendien worden mensen in armoede en vrijetijdsparticipatie nu hoger op de agenda geplaatst van de verschillende instanties en diensten.

“Het thema heeft een plaats gekregen op de politieke agenda van de gemeente en werd opgenomen in de vrijetijdsagenda.”

Het Participatiedecreet als regelgevend kader

Vele respondenten beschouwen het Participatiedecreet (artikel 22 rond lokale netwerken) als een belangrijke impuls en erkennen het belang van de doelstellingen ervan. Dat de partners samen aan tafel gaan zitten, in dialoog met mensen in armoede, om hun acties af te stemmen en zodoende de vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede te bevorderen. Door de partners samen te brengen, wordt een netwerk gecreëerd, en zo een gedragen platform.

“Het decreet biedt een kans, een uitdaging om met de verschillende diensten aan tafel te zitten en samen een afsprakennota op te stellen en uitvoerbaar te maken. Het is een goed initiatief dat veel mogelijkheden inhoudt op lokaal niveau.”

“Het is positief dat de rol van de vereniging verplicht is gemaakt. De vereniging moet meesturen wat in de afsprakennota staat, en dat maakt een groot verschil. Anders is het risico dat het lokaal bestuur het alleen doet.”

Het samenwerken met verenigingen voor mensen in armoede kan voor sommige steden en gemeenten een grote uitdaging vormen, waarbij de lokale context het zoeken naar geschikte partners in grote mate beïnvloed. Een maatgerichte werking is vereist en dit op meerdere vlakken, maar hier houdt het decreet geen rekening mee.

In een omzendbrief (8 mei 2009) van de Vlaamse Gemeenschap werden bijkomende bepalingen van het decreet gecommuniceerd. De middelen moeten rechtstreeks worden besteed aan mensen in armoede, waardoor bij gemengde werking, zoals buurtsport in kansarme buurten, enkel de kosten van mensen in armoede ingebracht kunnen worden. Daarnaast kunnen personeels-, communicatie- en opleidingskosten niet worden toegestaan binnen het decreet. Vele respondenten vinden deze investeringen echter noodzakelijk.

“Communicatie en informatie moet op maat van de doelgroep van de doelgroep worden verfijnd. Er is echter geen ruimte voor het inbrengen van communicatiekosten, noch binnen het trekkingsrecht noch binnen de eigen middelen. Nochtans staat of valt een goede toeleiding van kwetsbare doelgroepen met een goede (personeels)omkadering en communicatie.”

Daarnaast vinden vele steden en gemeenten het een moeilijke oefening om de subsidie van het Participatiedecreet te combineren met een eigen investering vanuit andere middelen. Verschillende middelen worden gebruikt voor gelijkaardige acties, maar vragen een verschillende verantwoording. Hierbij werd vooral verwezen naar de OCMW-middelen via het Koninklijk Besluit van 2003.

De verantwoordelijkheid om het decreet lokaal te kunnen implementeren ligt bij de steden en gemeenten zelf, en velen worstelen daarbij met verschillende vragen. Verschillende respondenten identificeerden het gebrek aan gerichte ondersteuning als een belangrijk pijnpunt. Hierbij werd wel verwezen naar de rol van Demos, wiens begeleiding door verschillende netwerken als succesvol werd ervaren voor het opstarten van het netwerk. Maar het blijft een opdracht van zowel Demos als andere actoren om nog beter in te spelen op de vragen die leven bij de lokale netwerken.

3.3.2. Succesfactoren en knelpunten

“Het decreet biedt kansen en veel mogelijkheden. Er is wel nood aan mensen die zich er achter zetten en die gedreven zijn om te blijven zoeken naar betere vormen van samenwerking en afstemming over de organisaties heen. Het mag niet een louter administratief dossier zijn, want dan heeft het weinig kans op slagen.”

Tijdens het onderzoek en doorheen dit rapport kwamen verschillende succesfactoren en knelpunten aan bod. Het betreft enerzijds factoren die het slagen van het lokaal netwerk bevorderen, en anderzijds elementen die een optimale werking bemoeilijken. Het is echter niet zo dat voor ieder netwerk alle succesfactoren aanwezig moeten zijn en alle knelpunten moeten worden vermeden. De factoren gelden vooral als aandachtspunten en zijn verder ook procesgebonden, afhankelijk van de lokale context. Ze worden naast elkaar opgelijst in onderstaande tabel, gezien eenzelfde element tegelijk een succesfactor en knelpunt kan vormen.

Tabel 11 Succesfactoren en knelpunten voor de praktijken van lokale netwerken

	Succesfactor	Knelpunt
Betrokken actoren		
Coördinator	kennis en competentie motivatie, inzet en opvolging	coördinatie als extra taak
Medewerkers	motivatie en (lange termijn) engagement genoeg personeel tijd en prioriteit	personeelwissel dwarsliggend personeel niet bereid bruggen te slaan personeelstekort werkdruk, overbelast
Instanties	gedragenheid volledige organisatie structureel verankeren netwerk	persoonsgebonden geen doorstroom
Verenigingen*	sterk middenveld	
Lokaal bestuur	politieke draagkracht inbedding in lokaal beleid	administratieve en politieke procedures
Samenwerking		
Partners	alle betrokken partijen samenwerking tussen vragers én aanbieders	
Verhouding	goede verstandhouding binnen lokaal bestuur open houding tov werking en visie partners	politieke geschillen gespannen verhoudingen
Wijze/graad	medewerking van alle betrokken partijen goede afstemming en samenwerking intersectorale samenwerking goede overlegstructuur en -planning duidelijke rolverdeling	onvoldoende actieve participatie moeilijke afstemming

Frequentie	regelmatig overleg duurzaamheid	vergaderoverlast stilvallen overleg
Communicatie	duidelijke communicatie uitwisselen informatie	
Visie	uitgewerkte en gedeelde visie	verdeelde visies op participatie ontbreken visie
Participatie verenigingen		
	vereniging als volwaardige gesprekspartner deskundigheid en vaardigheid volgens modaliteiten vereniging	onvoldoende betrokken moeite met vergadertaal/cultuur Groot aantal of geen vereniging
Vrijtijdsinitiatieven		
Sector		te weinig sport
Doelgroep	verschillende acties per subgroep	bereiken volledige doelgroep leden bovenlokale vereniging
Aanbod		enkel binnen stad groot aantal aanbieders
Verenigingen		groot aantal of geen vereniging
Opvolging		veel administratie weinig zicht op resultaat
Drempels	werken aan verschillende drempels	
Externe elementen		
Middelen	voldoende budget, extra middelen	weinig middelen (gemeenten) niet voor personeel, vorming en communicatie overlapping anderen middelen
Uitwerking		weinig externe begeleiding interpreteren regelgeving

CONCLUSIE

De praktijk van lokale netwerken vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede staat nog in zijn kinderschoenen. Pas dit jaar ging de tweede lichterling netwerken van start, waardoor het nog te vroeg is om definitieve besluiten of eenduidige conclusies te trekken. Des te meer omdat de lokale netwerken een grote diversiteit kennen. Een diversiteit in de uitwerking van het lokaal samenwerkingsverband, alsook in de dynamiek ervan.

De kiemen voor het groeien naar een vruchtbaar structureel samenwerkingsverband zijn reeds aanwezig. Het is het begin van een langetermijnproces dat mogelijkheden biedt voor een geïntegreerd en gecoördineerd vrijetijdsbeleid voor mensen in armoede, waarbij afgestemde acties zich voltrekken vanuit een gedeelde visie. Door een sterke samenwerking tussen de betrokken actoren – stads- of gemeentediensten, OCMW en verenigingen voor mensen in armoede – en het hiermee in dialoog treden met mensen in armoede wordt een gedragen en vraaggestuurd vrijetijdsbeleid gestimuleerd.

Dit is echter een werk van lange adem. Het netwerk vraagt tijd en energie en vooral blijvende motivatie van de verschillende partners en hun instanties. Het lokaal overleg is een leerproces, waarbij de verschillende partners niet alleen elkaars werking beter leren kennen, maar door de krachten te bundelen ook samen knowhow en expertise opbouwen. Het lokaal netwerk is verder een leerproces, waarbij de betrokken actoren samen groeien in hun zoektocht naar een beter vrijetijdsbeleid voor mensen in armoede.

Het lokaal overleg is hierbij voornamelijk een *proces*. Het is geen statisch gegeven, maar dynamisch in vorming en groei. Het netwerk moet kunnen blijven groeien, en flexibiliteit is daarbij cruciaal. Het samenwerkingsverband laat zich immers niet vastpinnen in een gegeven structuur, maar moet zich kunnen oriënteren en blijven afstemmen op de lokale context.

Uit het onderzoek blijkt dat er reeds veel stappen in de goede richting zijn gezet. Er wordt effectief samen aan tafel gezeten, waarbij in dialoog wordt getreden met mensen in armoede via hun verenigingen. Er wordt nagedacht over de invulling van vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede, waardoor visies uitgewerkt of herdacht worden. Vrijetijdsparticipatie krijgt een plaats in het armoedebeleid, en mensen in armoede worden meegenomen in het vrijetijdsverhaal. Door haar flankerende werking dialogeert het netwerk zo met de betrokken instanties en diensten en met de bestaande werking en initiatieven. Een nieuwe dynamiek doet nieuwe winden waaien.

Tegelijkertijd moet het netwerk nog verder groeien, naar meer betrokkenheid en een groter draagvlak, naar een beter evenwicht tussen de sectoren jeugdwerk, sport en cultuur, naar een intenser overleg en een gestructureerde samenwerking, naar een kwalitatieve en volwaardige dialoog met mensen in armoede, naar meer afstemming en gezamenlijke acties, naar een beter bereik van mensen in armoede in al hun diversiteit, naar een betere opvolging van de werking en effecten van het netwerk... Hierin geloven en willen investeren, kan de beoogde doelstellingen realiseren. Laat dit onderzoek een aanzet

zijn om verder na te denken over de boeiende praktijk van de lokale netwerken vrijetijdsparticipatie voor mensen in armoede, en een stimulans om de uitdagingen te blijven aangaan en zo duurzame en structurele samenwerkingsverbanden waar te maken.

Bibliografie

Billiet, J. & Waeye, H. (eds.) (2006). *Een samenleving onderzocht. Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek*, Antwerpen: De Boeck.

Bosmans, M. & Engelen, M. (2009). *Een bruisend beleid. Investeren in dialoog loont. Samenwerking tussen verenigingen waar armen het woord nemen en lokale besturen onder de loep!*, Hasselt: Provincie Limburg.

Bouverne - De Bie, M. et al. (eds.) (2003). *Armoede en participatie*, Gent: Academia Press.

Bruneel, D. et al. (2009). *Voortgangsrapport. Onderzoek: Lokaal beleid in netwerksturing: de invloed van netwerking op lokaal beleid, politiek en management*, Leuven: Steunpunt beleidsrelevant onderzoek – bestuurlijke organisatie Vlaanderen.

Bultynck, M. (ed.) (2009). *360° Participatie*, Brussel: Demos.

Clé, A. (2005). *Culturele, sportieve en sociale participatie. Het OCMW aan zet! Een praktijkgids. In het kader van de subsidie aan de OCMW's om de sociale en culturele participatie en ontplooiing van hun cliënten te bevorderen*, Brussel: POD Maatschappelijke Integratie/ Kunst en Democratie/ Culture et Démocratie.

De Dobbeleer, M., Maris, J. & Hermans, M. (2002). *Cultuur voor iedereen?! Een praktijkonderzoek omtrent de verhoging van de cultuurparticipatie voor armen*, Brussel: Welzijnsschakels/ Vlaams Forum Armoedebestrijding.

Dierckx, D. (2004). *Een interactieve rol voor armen in het armoedebeleid? Een discrepantie tussen praktijk en theorie*, werknota Politicologenetmaal, Antwerpen.

Dierckx, D. (2007). *Tussen armoedebeleid en beleidsarmoede. Een retrospectieve en interventiegerichte analyse van de Vlaamse beleidspraktijk*, Sociale Inzichten, Leuven/ Voorburg: Acco.

Dierckx, D., De Cock, A. & Vanmolkot, R. (2001). *Recente evolutie inzake cultuurparticipatie en vrijetijdsbesteding*, Werknota 4, Armoedebestrijding in Vlaanderen, Brussel: Koning Boudewijnstichting.

De Rynck, F. & Verbelen, B. (1996). *Beleidsnetwerken in het lokaal armoedebeleid. Concepten en analyse*, in: Baert, H. (ed.). *Concepten voor planning en sturing in het SIF*, Brussel: Koning Boudewijnstichting, 37-48.

Flick, U. (1998). *An introduction to Qualitative Research*, Londen/ Thousand Oaks/ New Delhi: Sage.

Frey, J. H. & Fontana, A. (1993). *The group interview in social research*, In: Morgan, D. L. (ed.). *Successful focus groups: Advancing the state of the art*, Newbury Park/ London/ New Delhi: Sage, 20-34.

Geldhof, D., & Driessens, K. (2008). *Over culturele armoede, armoedecultuur en betrokkenheid. Reflecties over participatie aan en het recht op (eigen?) cultuur*, in: *De januskop van armoede en cultuur. Momenten met focus op armoedebestrijding*, Brussel: Demos, 20-28.

Haesendonckx, C. (2001). *Recht op cultuur: Drempels die mensen in armoede belemmeren in hun culturele participatie*, Nota in opdracht van DSO/ Cultuurcel van de stad Antwerpen.

Janssens, I. & Clé, A. (2004). *Participatiezorg. Cultuur, sport, vrije tijd. Hefbomen voor cliënten, uitdagingen voor ocmw's*, Brussel: Kunst en Democratie.

Koning Boudewijnstichting (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede. Armen over hun situatie in België en wat eraan kan worden gedaan*, Brussel.

Kunst en Democratie (2005). *Recht op cultuur. 10 jaar na het Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel: Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting.

Leye, M. (ed.) (2006), *Over (cultuur)participatie*, Brussel: Kunst en Democratie.

Morgan, D. & Krueger, R. (eds.) (1998). *The focus group kit*, Thousand Oaks: Sage.

Sannen, L. (2009). *Lokaal sociaal beleid: de intenties onder de loep. Beleidsplananalyse 2008-2014*, Leuven: HIVA.

Suijs, S. (1999). *Netwerken: de dans der partners*, Brussel: VIBOSO.

Thijs, N., Van Roosbroek, S. & Wijnen, T. (eds.) (2007). *Netwerking en organisatieontwikkeling. "Samenwerken om te verbeteren"*, Pockets lokale besturen, Brussel: Politeia.

Van Robaey, B., Dierckx, D. & Vranken, J. (2005). *(G)een blad voor de mond. Spanningsvelden bij de participatie van armoedeverenigingen aan het armoedebeleid*, Actuele problemen met betrekking tot de sociale cohesie, Gent: Academia Press.

Verbeke, L. et al. (eds.) (2004). *Netwerken en lokaal welzijnsbeleid: model, meetinstrument en praktijk*, Leuven: Acco.

Vlaamse Regering (2008a). *Besluit van de Vlaamse Regering betreffende uitvoering van het decreet van 18 januari 2008 houdende flankerende en stimulerende maatregelen ter bevordering van de participatie in cultuur, jeugdwerk en sport*, online: <http://www.sociaalcultureel.be/regelgeving/participatiebeleid.aspx>.

Vlaamse Regering (2008b). *Decreet houdende flankerende en stimulerende maatregelen ter bevordering van de participatie in cultuur, jeugdwerk en sport*, online: <http://www.sociaalcultureel.be/regelgeving/participatiebeleid.aspx>.

Vlaamse Regering (2008c). *Memorie van Toelichting bij het decreet houdende de flankerende en stimulerende maatregelen ter bevordering van de participatie in cultuur, jeugdwerk en sport*, online: <http://www.sociaalcultureel.be/regelgeving/participatiebeleid.aspx>.

Vonck, E. (2008). *Het OCMW aan zet. Onderzoek in het kader van het KB 'socio-culturele en sportieve participatie'*, in: De Januskop van armoede en cultuur. Momenten met focus op armoedebestrijding, Brussel: Demos, 29-34.

Vonck, E. & Résimont, N. (2008). *Rapport betreffende de vergelijkende onderzoeksopdracht inzake toelage aan de OCMW's om de sociale, culturele en sportieve participatie en ontplooiing van hun cliënten te bevorderen*, onderzoeksrapport, Brussel.

Vos, I. (2003). *Cultuurparticipatie en maatschappelijk kwetsbare groepen*, Praktijkreeks, Brussel: Cultuurnet Vlaanderen/ Kunst en Democratie.

Vranken, J. et al. (2008). *Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2008*, Leuven/ Voorburg: Acco.

Wyckmans, J. & Dierckx, D. (2009). *Verboden voor onbevoegden. Naar lokale netwerken voor meer participatie aan cultuur, jeugdwerk en sport*, Leuven: OASeS.

Bijlage

Algemene topiclijst van de mondelinge en schriftelijke bevestigingen

PERSOONLIJKE GEGEVENS

- naam
- organisatie (en dienst)
- functie
- datum indienstreding

GEGEVENS GEMEENTE

- naam stad/ gemeente
- aantal inwoners

GEGEVENS NETWERK

- coördinator (huidig/ ideaal)
- betrokken actoren (huidig/ ideaal)
- doelgroep en bereik (huidig/ ideaal)
- welke activiteiten in welke sectoren
- gebruik van kortingsysteem/ vrijetijdspas
- werken aan welke drempels
- visie op vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede
- doel van het lokaal netwerk

1. VOORGESCHIEDENIS

Was er op lokaal niveau aandacht voor de vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede, door wie en op welke manier?

Waren er in deze context reeds samenwerkingsverbanden?

- kennis en expertise actoren rond vrijetijdsparticipatie mensen in armoede
- bestaande samenwerking tussen de partners (mogelijkheden/moeilijkheden)
- voortraject (betrokken actoren en rol)
- initiatiefnemer
- motivatie opstarten lokaal netwerk
- moeilijkheden tijdens opstarten netwerk

2. SAMENWERKING BINNEN HET NETWERK

Hoe en in welke mate werken de verschillende actoren samen?

- structuur overleg en frequentie (huidig/ideaal)
- betrokkenheid en rol actoren (huidig/ideaal)

- dialoog en verhouding
- graad samenwerken (huidig/ideaal)
- gemeenschappelijk project versus verdeelde belangen
- draagvlak vanuit lokaal bestuur/middenveld
- mogelijkheden/moeilijkheden van de samenwerking

3. PARTICIPATIE VAN DE VERTEGENWOORDIGERS VAN MENSEN IN ARMOEDE

Welke rol spelen de vertegenwoordigers van de mensen in armoede?

- profiel vertegenwoordiger en type vereniging (huidig/ideaal)
- proces van betrokkenheid
- terugkoppeling doelgroep (inspraak, communicatie)
- mogelijkheden/moeilijkheden in de participatieprocessen van vertegenwoordigers

4. SITUERING BINNEN CONTEXT

Binnen welk ruimer kader is het lokaal netwerk operatief?

- externe partners/regionale samenwerking
- inbedding in lokaal beleid (huidig/ideaal)
- invloed en belang van lokale overheid

5. IMPACT NETWERK OP VRIJETIJDSPARTICIPATIE

Welke veranderingen lijkt het lokaal netwerk teweeg te brengen?

Welke impact beoogt het op de vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede?

- evolutie vrijetijdsparticipatie (aanbod, doelgroep, sector, activiteiten)
- beoogde impact
- opvolging/meetinstrument

6. EVALUATIE

Hoe beoordeelt u het lokaal netwerk?

- lokaal netwerk als strategie
- meerwaarde van het netwerk
- verwachtingen van lokaal samenwerkingsverband
- succesfactoren
- knelpunten
- het lokaal netwerk binnen het participatiedecreet

7. EXTRA

- aanvullende elementen