

Vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede op de agenda van lokale netwerken

Een kwalitatief praktijkonderzoek naar de werking en betekenis van de structurele samenwerkingsverbanden¹

↳ LIESELOT VANDUYNLAGER

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 is ook in 1994 dat het Algemeen Verslag van de Armoede wijst op de culturele uitsluiting van mensen in armoede en hun nood aan deelname aan cultuur.² Vrijetijdsparticipatie 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, zoomen we in op het lokale niveau van armoedebestrijding en vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede. Via het Participatiedecreet (2008), en meer bepaald artikel 22³, werken momenteel 53 Vlaamse steden en gemeenten en de Vlaamse Gemeenschapscommissie aan de bevordering van de vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede. Ze richten 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 drong zich op.

Demos voerde een kwalitatief praktijkonderzoek van de lokale netwerken (mei- september 2010) op basis van 18 casestudies, geselecteerd uit de 53 steden en gemeenten met een netwerk. Het onderzoek beoogde geen exhaustief beeld van de praktijken, maar wel dieper inzicht in de betekenis en werking van de samenwerkingsverbanden voor de verschillende betrokken actoren én de mensen in armoede. Aan de hand van diepte-interviews⁴, focusgroepen⁵ en schriftelijke vragenlijsten, wierp de studie licht op het proces van netwerkvorming, 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 werden 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.

Het onderzoek kon onder meer verder bouwen op de studie van OASeS, '*Verboden voor onbevoegden. Naar lokale netwerken voor meer participatie aan cultuur, jeugdwerk en sport*'.⁶ Anderhalf jaar later kon dit onderzoek verder inzicht brengen in de evolutie en diverse praktijk van lokale netwerken.

ENKELE ONDERZOEKSRISULTATEN

De lokale netwerken zijn vrij recent van start gegaan. Veel steden en gemeenten tasten nog af hoe het decreet in praktijk kan omgezet worden. 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. 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 vrijetijds-participatie 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. Sommige steden en gemeenten streven zo naar een integrale aanpak, waarbij simultaan aan verschillende drempels wordt gewerkt.

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

Voor het opstarten van het lokaal netwerk konden veel steden en gemeenten terugvallen op een voortraject. OCMW's werken sinds het Koninklijk Besluit van 2003 aan de culturele, sportieve en sociale participatie van hun cliënten.⁷ Ook de bestaande sectorale decreten cultuur, jeugd en sport hebben aandacht voor toegankelijkheid en participatie van kansengroepen. De verenigingen voor mensen in armoede konden op hun beurt reeds beroep doen op het Fonds Vrijetijdsparticipatie voor de financiële ondersteuning van vrijetijdsactiviteiten van hun leden. 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.⁸ 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.

“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.”

De bestudeerde netwerken worden hoofdzakelijk getrokken door de stads- of gemeentediensten, waarbij vooral de cultuurbeleidcoördinator optreedt als trekker van het netwerk. 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. 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. De competentie, tijd, motivatie en het engagement van de trekker blijken van groter belang te zijn dan de dienst of de instantie die de coördinator vertegenwoordigt.

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

Het onderzoek toont aan dat het uitvoeren van de afsprakennota veel energie en tijd vraagt. Dit komt soms in gedrang door de drukke agenda van de betrokken actoren, personeelstekort of personeelwissels. 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. Het belang van samenwerken in functie van een kwalitatief en gedragen beleid werd algemeen erkend, maar vertaalt zich in uiteenlopende gradaties van samenwerking, variërend van netwerk tot netwerk. De dynamiek van het lokaal netwerk wordt sterk beïnvloed door de coördinator en de motivatie en het engagement van de betrokken actoren. Duidelijkheid in taakverdeling en opvolging is hierbij belangrijk. Het gaat echter wel om een gedeelde – en niet verdeelde – verantwoordelijkheid.

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

“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.”

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 nood aan gedragenheid binnen de volledige instantie om de 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 echt ingebed in het lokaal beleid.

“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.”

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

Een goede verhouding en een open houding tussen de betrokken actoren blijken noodzakelijk om een kwalitatieve dialoog te kunnen voeren⁹, waarbij ook 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 aan hun leden.¹⁰ Ook omgekeerd moet de deskundigheid van de vertegenwoordigers van mensen in armoede nagestreefd worden. Wanneer mensen in armoede reeds 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 voor de concrete vrijetijdsinitiatieven, gezien hun werking het gemeentelijke niveau overstijgt.

“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.”

CONCLUDEREND

De praktijk van lokale netwerken vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede staat nog in zijn kinderschoenen. Pas in 2010 ging de tweede lichting netwerken van start, waardoor het nog te vroeg is om eenduidige conclusies te trekken. Des te meer omdat de lokale netwerken een grote diversiteit kennen. Een diversiteit in 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.

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.

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 getreden wordt met mensen in armoede via hun verenigingen. Er wordt nagedacht over de invulling van vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede, waardoor visies worden uitgewerkt of herdacht. Vrijetijdsparticipatie krijgt een plaats in het armoedebestuur, 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 het 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.

NOTEN

- 1 Vanduynslager, L. (2010). *Kwalitatief praktijkonderzoek naar de werking en betekenis van lokale netwerken ter bevordering van de vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede: Onderzoeksrapport*, Brussel: Demos. Download: www.demos.be/lokale-netwerken
- 2 Koning Boudewijnstichting (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede. Armen over hun situatie in België en wat eraan kan worden gedaan*, Brussel.

- 3 Vlaamse Regering (2008). *Decreet houdende flankerende en stimulerende maatregelen ter bevordering van de participatie in cultuur, jeugdwerk en sport*, online: <http://www.sociaalcultureel.be/regelgeving/participatiebeleid.aspx>.
- 4 Billiet, J. & Waeye, H. (eds.) (2006). *Een samenleving onderzocht. Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek*, Antwerpen: De Boeck.
- 5 Morgan, D. & Krueger, R. (eds.) (1998). *The focus group kit*, Thousand Oaks: Sage.
- 6 Wyckmans, J. & Dierckx, D. (2009). *Verboden voor onbevoegden. Naar lokale netwerken voor meer participatie aan cultuur, jeugdwerk en sport*, Leuven: OASeS.
- 7 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.
- 8 Sannen, L. (2009). *Lokaal sociaal beleid: de intenties onder de loep. Beleidsplananalyse 2008-2014*, Leuven: HIVA.
- 9 Verbeke, L. et al. (eds.) (2004). *Netwerken en lokaal welzijnsbeleid: model, meetinstrument en praktijk*, Leuven: Acco.
- 10 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.