

(G)een blad voor de mond. Spanningsvelden bij de participatie van armoedeverenigingen aan het armoedebeleid.

Uitgebreide samenvatting.

Bea Van Robaey

Danielle Dierckx

Jan Vranken

1. Inleiding

Een belangrijke paradox wanneer het vandaag over armoede en armoedebeleid gaat, is die tussen de theoretische vaststelling dat armen – wegens hun machteloze sociale positie – niet of slechts zeer miniem in staat zijn om zelf iets aan hun toestand te doen en het beleidsmatig vertoog, waarbij participatie van de armen aan het beleid een vrij centrale plaats is gaan innemen.

In België zijn er zo'n honderdtal verenigingen waar armen in groep samenkomen om beleidsbeïnvloedend te werken. Tegelijk werden in België en Vlaanderen diverse beleidsinstrumenten gecreëerd om de participatie van armen aan het armoedebeleid mogelijk te maken. Hierbij denken we aan het (federale) Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, aan de goedkeuring van het (Vlaamse) Armoededecreet en de structurele erkenning daarbinnen van de Verenigingen waar Armen het Woord nemen.

Hoe moeten we deze paradox begrijpen? Beschikken armen toch over de nodige (andere) hulpbronnen die hen in staat stellen om te mobiliseren en het beleid te beïnvloeden? Of heeft juist dit beleid eerder het ontstaan, de groei en de werking van de collectieve belangenbehartiging van de armen (via de armoedeverenigingen) bevorderd?

In dit verkennend kwalitatief onderzoek willen we inzicht krijgen in de praktijk van beleidsparticipatie door de armoedeverenigingen. We willen duidelijkheid over deze verenigingen, die zichzelf als belangrijke gesprekspartner in het armoedebeleid opwerpen. We onderzoeken hoe de praktijk van beleidsbeïnvloeding er uitziet en vragen ons af wat de verenigingen met hun activiteiten willen bereiken en wat ze daadwerkelijk bereiken. Welke middelen hebben de armoedeverenigingen moeten mobiliseren om op de uitnodigingen van de overheden in te gaan om deel te nemen aan de besluitvorming? Welke initiatieven hebben zij zelf opgezet om de aandacht van overheden te trekken om zo hun bekommernissen op de politieke agenda te krijgen? Om het fenomeen van participatie door een uitgesloten groep

beter te begrijpen, gaan we bovendien op zoek naar de sleutelementen die de participatie en het welslagen of falen ervan kunnen verklaren. Hoe hebben de armoedeverenigingen deze participatie aan de besluitvorming ervaren? Welke factoren spelen een rol bij - door hen gepercipieerde - succesvolle participatie of welke remmen dit af? Het in kaart brengen van de succes- én faalfactoren kan de dialoog over randvoorwaarden voor een kwaliteitsvolle samenwerking tussen armoedeverenigingen en overheden stimuleren. Mede hierom onderzochten we eveneens de valkuilen die de praktijk van beleidsparticipatie nu al kent.

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen kozen we voor een kwalitatieve aanpak. In een eerste fase van het onderzoek werden 127 armoedeverenigingen via een schriftelijke survey bevraagd. 80 verenigingen werkten mee. In een tweede fase werden 34 interviews afgenomen bij evenveel verenigingen, die werden gekozen op basis van verschillende selectiecriteria.

We presenteren in deze samenvatting de resultaten van het onderzoek volgens de structuur van het uitgebreide onderzoeksrapport. We hebben het achtereenvolgens over 1) de aard van de armoedeverenigingen, 2) hun plaats in het armoedebeleid, 3) de opbouw van kapitaal, 4) hun activiteiten en strategieën, 5) de betrokken actoren, 6) de interne en externe effecten, 7) de succes- en faalfactoren en 8) de valkuilen en spanningsvelden. De beleidsaanbevelingen die we op basis van dit materiaal formuleerden zijn telkens mee opgenomen in de tekst.

2. Een beter zicht op wie ze zijn en wat ze doen

Met ons conceptueel kader knoopten we aan bij de literatuur over sociale bewegingen. De armoedeverenigingen kunnen we door deze bril als een nieuwe sociale beweging in ontwikkeling beschouwen. De verenigingen die er deel van uitmaken, hebben één gemeenschappelijk doel dat ons in dit onderzoek bijzonder interesseert, namelijk het overheidsbeleid dermate te beïnvloeden dat een doelmatiger armoedebeleid tot stand komt.

Aan de hand van elementen die in theorieën over sociale bewegingen worden vermeld en op basis van onze (voor)kennis over (een deel van) de armoedeverenigingen formuleerden we bij het begin van dit onderzoek een aantal hypothesen over de aard van de armoedebeweging. De verenigingen die er deel van uitmaken, zouden divers zijn qua grootte en (financiële) middelen en hun werking zou eerder kleinschalig en gedecentraliseerd zijn. Kunnen we dit bevestigen?

We bevroegen de verenigingen op volgende kenmerken: ontstaan en initiatiefnemers, werkingsgebied en territoriale spreiding, ledenaantallen en soort van leden en financiële middelen. De diversiteit kwam hierin sterk tot uiting. De informatie over hun werkingsgebied

bevestigt onze hypothese dat de verenigingen voornamelijk kleinschalig zijn en op lokaal niveau actief. De combinatie van drie andere organisatiekenmerken (financies, aanwezigheid van professionelen en ontstaansperiode) stelde ons verder in staat om twee types van verenigingen te identificeren, die we zo neutraal mogelijk 'type 1' en 'type 2' hebben genoemd. Verenigingen die het etiket 'type 1' dragen, zijn verenigingen die met een grote waarschijnlijkheid tamelijk recent zijn opgericht en over weinig financiële middelen beschikken (minder dan 25.000 €). Bij verenigingen die tot het 'type 2' behoren, is de kans groot dat zij al langer bestaan, dat ze meer dan 25.000 € aan middelen op jaarbasis hebben en dat er professionelen bij de werking zijn betrokken.

Wat de activiteiten van deze verenigingen betreft, bevestigt ons onderzoek de hypothese dat zij identiteitsgerichte en instrumentele activiteiten combineren. De *identiteitsgerichte* component gaat over het vormen en versterken van de individuele en groepsidentiteit van de armen van de vereniging. De soorten activiteiten die hiervoor worden georganiseerd, zijn doel op zich. Zo worden ontmoetingsactiviteiten opgezet om de ontmoeting zelf en niet voor een ander, extern doel. Bij de *instrumentele* component van het activiteitenpakket is dit net wel het geval. Alle beleidsbeïnvloedende activiteiten van de verenigingen ressembleren hieronder. Een derde van de verenigingen besteedt maximaal 10% van de tijd aan beleidsbeïnvloeding. Dertig procent van de verenigingen investeert hieraan 30%. 29% van de verenigingen gebruikt de helft van haar tijd. Bovendien stelden we vast dat in Vlaanderen méér aan beleidsbeïnvloeding wordt gedaan dan in Wallonië. Een grotere aanwezigheid van professionele krachten leidt dus niet automatisch tot meer beleidsbeïnvloeding. Wel wordt hun aanwezigheid aangehaald als een extra hulpbron wanneer men wél aan beleidsbeïnvloeding doet (zie verder).

De hoofdmoot van de activiteiten van de verenigingen is dus blijkbaar (nog altijd) identiteitsgericht. Via ontmoeting, vorming en individuele ondersteuning wisselen zij ervaringen uit, worden vaardigheden aangeleerd, krijgen deze mensen meer controle over hun eigen leven. Alle verenigingen hechten heel veel belang aan deze activiteiten. Sommige zien het zelfs als noodzakelijke voorwaarde om aan beleidsbeïnvloeding te kunnen doen. Hoe belangrijk de identiteitsgerichte activiteiten ook zijn in beschouwingen over de armoedeverenigingen, zij vormen niet het onderwerp van de analyses in dit onderzoek. Het onderzoek spitst zich immers toe op de beleidsbeïnvloeding. Toch mag het belang van identiteitsversterking niet buiten beeld blijven.

Beleidsaanbeveling - De identiteitsgerichte dimensie moet voldoende worden erkend en ingebouwd bij de criteria van erkenning van de armoedeverenigingen.

3. Een plaats voor armoedeverenigingen in het armoedebeleid?

Om de beleidsparticipatie van armen aan het Belgische armoedebeleid goed te kunnen begrijpen is het noodzakelijk om naast een goed beeld van de armoedeverenigingen ook zicht te hebben op het Belgische armoedebeleid. Het is onontbeerlijke achtergrondinformatie om de beïnvloedingspogingen van de verenigingen te kunnen onderzoeken. We schetsen in het onderzoek dan ook de contouren en geschiedenis van dit beleid en gaan na op welke manier armen bij de vormgeving van dit beleid betrokken geraakten.

Deze beknopte reconstructie van het armoedebeleid wijst op een nadrukkelijker aanwezigheid van armoedeverenigingen bij de bepaling van het beleid tijdens de jongste decennia. Zonder een oorzakelijk verband te suggereren, merken we toch op dat tezelfdertijd de beleidsvisie en normatieve basis van het beleid van aard veranderden. De definitie van armoede als multidimensioneel probleem kreeg voet aan de grond. Het armoedebeleid, als antwoord daarop, werd complexer en gunst was niet langer (alleen) de basis voor armoedebestrijdende maatregelen. De overheid erkende meer en meer het belang van kennis en informatie uit het veld als cruciale bronnen voor een beter beleid.

Het feit dat armoedeverenigingen in toenemende mate op het beleidstoneel aanwezig waren/zijn en dat vandaag verschillende participatiestructuren ter beschikking staan, bevestigt ook dat de overheden bereid zijn om ruimte voor hun participatie te creëren. Onze literatuurstudie toont immers aan dat armoedeverenigingen over weinig tot geen (klassieke) machtsmiddelen beschikken om deze ruimte zelf af te dwingen. De steun van bondgenoten bij de overheid en het bestaan van structurele participatiestructuren werden in het onderzoek dan ook als externe hulpbronnen geïdentificeerd.

Beleidsaanbeveling - Omdat de armoedeverenigingen over weinig politieke macht beschikken en electoraal geen belangrijke spelers zijn, is een bereidwillige houding van politici en ambtenaren van essentieel belang. Beleidsverantwoordelijken horen hun engagement òòk te tonen door hun aanwezigheid op activiteiten van verenigingen en door hen uit te nodigen op hun eigen activiteiten, inclusief en vooral de formeel beleidsbeïnvloedende activiteiten.

4. Opbouw van sociaal en cultureel kapitaal als voorbereiding op beleidsparticipatie

De openheid en bereidwilligheid van overheden vormt een belangrijke externe hulpbron voor beleidsparticipatie. Evenwel volstaat dit niet. Een armoedebeweging kan enkel dan enige

inbreng hebben in het beleid wanneer ze over voldoende interne hulpmiddelen beschikt, wat we in ons onderzoek economisch, sociaal en cultureel kapitaal noemen. Het economisch kapitaal van de verenigingen bestaat naast giften van particulieren en organisaties, voornamelijk uit subsidies van de overheden. Sociaal kapitaal wordt opgebouwd door interne (tussen de verenigingen onderling) en externe sociale netwerken. Hierin wordt veel geïnvesteerd, bijna alle verenigingen zijn aangesloten bij een regionaal netwerk van verenigingen. Ook op het provinciale en stedelijke niveau is de uitbouw van samenwerkingsverbanden in volle bloei. Zo'n externe sociale netwerken omvatten onder andere organisaties voor sociale hulp en dienstverlening, woonwinkels, huurderbonden en wijkorganisaties. Deze samenwerkingsverbanden zorgen tegelijk voor externe sociale steun.

Aanbeveling voor de verenigingen – Door de uitbouw van samenwerking tussen de verenigingen versterken zij hun positie om aan beleidsbeïnvloeding te doen. Samenwerking met externe partners voorziet in de nodige externe sociale steun om het gebrek aan macht te compenseren.

Beleidsaanbeveling – Via regelgeving externe samenwerking stimuleren. Vooral het responsabiliseren van actoren die armoedebestrijding niet als hoofddoelstelling nastreven, maar hierbij wel een rol kunnen vervullen, is mee de opdracht van de overheid.

Een ander belangrijk element is de opbouw van cultureel kapitaal. Hiermee grijpen we terug naar het belang van de identiteitsgerichte activiteiten. Daarbij worden ervaringen en kennis over armoede verzameld en uitgebouwd. Probleemanalyse en het formuleren van oplossingen staan erin centraal en dienen als basis voor beleidsparticipatie. Dit culturele kapitaal is onontbeerlijk om een inbreng te kunnen verzekeren in het beleidsproces. Zowat alle verenigingen formuleren beleidsaanbevelingen vanuit dit kapitaal aan ervaringskennis. Alleen vergt de opbouw van die ervaringskennis zo veel energie en investering van de verenigingen, dat ze soms de tijd niet vinden voor de beleidsbeïnvloedende activiteiten zelf die ze dan ook noodgedwongen op een laag pitje moeten zetten.

Beleidsaanbeveling - Erken dat ervaringskennis een belangrijke hulpbron vormt voor het ontwikkelen van een doelmatig armoedebeleid – en van een sociaal beleid – en voorziet voldoende tijd en subsidies om dit kapitaal op te bouwen.

5. Activiteiten en strategieën voor beleidsparticipatie

Nieuwe sociale bewegingen houden er vaak eerder confronterende en conflictueuze relaties met overheden op na. Toch stellen meer en meer sociale bewegingen zich eerder als partner dan als tegenstander van de overheid op: uit onze analyse blijkt dat dit ook voor de armoedebeweging geldt. De verenigingen kiezen voornamelijk voor de organisatie van dialoogactiviteiten en sensibiliserende activiteiten. De aangewende strategieën zijn dan ook, op een paar uitzonderingen na, weinig op confrontatie gericht. Zo komen protestactiviteiten veel minder voor dan dialoogactiviteiten.

Deze keuze voor de dialoog kunnen we plaatsen binnen een tijds kader en een bepaalde politieke en institutionele context. Zoals al gesteld, bestaat er bij de verschillende overheden vandaag heel wat openheid om te dialogeren. Deze aanpak motiveert ook de doelgroep om zich blijvend te engageren, wat dan weer het identiteitsgerichte karakter van de sociale beweging illustreert. De activiteiten die men ontplooit staan niet persé het best borg voor een efficiënte inzet van middelen om een bepaald doel te bereiken. Belangrijk is dat het uitvoeren van de activiteit op zich zinvol is voor de armen van de vereniging. Toch maken ook enkele verenigingen zelf kanttekeningen bij deze dialogerende strategie. Zouden meer effecten kunnen worden bereikt door de dialoogmethode niet als enige zaligmakende aan te bieden?

Aanbeveling aan de verenigingen – Het kan zinvol zijn om na te denken en te experimenteren met een diversiteit aan strategieën tot beleidsbeïnvloeding.

Een andere vaststelling is dat de armoedeverenigingen zich voornamelijk richten op de beïnvloeding van het lokale en het regionale beleidsniveau. Op het lokale vlak doet men dit rechtstreeks via activiteiten van de eigen vereniging. Op het regionale niveau gebeurt dit in belangrijke mate via de netwerken. Als we echter kijken op welke niveaus sterk geformaliseerde dialoogstructuren bestaan waar armoedeverenigingen en overheden elkaar ontmoeten, dan is dit vooral op het regionale en federale niveau.

Beleidsaanbeveling - Op het lokale niveau ontbreken richtlijnen die participatie bevorderen of vormgeven. De federale overheid kan - in overleg met de regionale overheden - lokale overheden ertoe aanzetten om de dialoog met de verenigingen binnen een meer structureel raamwerk in te bouwen.

6. De actoren: arm en niet-arm

In de armoedeverenigingen werken armen én niet-armen mee; ze hebben daar verschillende taken. De armen staan centraal in de inhoudelijke werking. Het zijn de niet-armen die dit mogelijk maken door de groepswerking te ondersteunen op methodisch, praktisch en administratief vlak. Ze spelen een essentiële rol bij het trekken van een organisatie en zeker bij beleidsbeïnvloeding.

Soms vormt de samenwerking tussen personen met zo'n verschillende achtergronden een moeilijke evenwichtsoefening, een 'balanceren op een slappe koord'. Is het mogelijk om de relatie van 'machtige niet-arme' en 'niet-machtige arme' te doorbreken en, zo ja, hoe moet dat gebeuren?

Bij sommige verenigingen staan armen en hun mening centraal en dienen de anderen ter ondersteuning, bij andere verenigingen wordt er meer nadruk gelegd op de inbreng van zoveel mogelijk partijen om aan armoedebestrijding te werken. Zeker in Wallonië hecht men *verhoudingsgewijs* meer belang aan de gemeenschappelijke strijd van 'burgers', terwijl in Vlaanderen meer vanuit de armen en hun kennis alléén wordt gewerkt.

Los van de rol die armen in de vereniging spelen, moeten we vaststellen dat de armoedeverenigingen alleen mogelijk zijn door het engagement van niet-armen, die hiervoor extra (organisatorische en emotioneel ondersteunende) competenties kunnen inzetten.

Aanbeveling aan de verenigingen – Men moet zich zeer bewust zijn van de rol die niet-armen in de vereniging spelen vanuit hun eigen sociale achtergrond, culturele waarden, competenties en politieke vaardigheden. Wat is het effect daarvan? Is het een reëel gevaar dat de eisen van de armen worden afgezwakt, dat minder effectieve vormen van protest worden gebruikt, dat er sprake is van paternalisme? Een eerlijke en bewuste introspectie hierover kan de werking enkel ten goede komen.

Armoedeverenigingen leggen, zo blijkt, ook contacten met middenveldorganisaties. Dit maakt van deze laatste ook actoren in het proces van beleidsparticipatie. Eerder benoemden we dit als een stuk sociaal kapitaal. Organisaties uit de 'civiele maatschappij' beschikken over specifieke expertise met betrekking tot één of enkele inhoudelijke of methodische aspecten van de armoedeproblematiek. Zij vullen de ervaringskennis uit de armoedeverenigingen aan met hun (eerder technische) kennis over, bijvoorbeeld, aanknopingspunten om via de wijziging van regelgeving aan gesignaleerde knelpunten te verhelpen.

7. Interne en externe effecten

De armoedeverenigingen streven tegelijk interne en externe effecten na. Dit verklaart de eigenheid van hun aanpak en methodiek. Via de beleidsbeïnvloedende activiteiten willen ze substantiële effecten bereiken, in de zin van een verbetering van hun positie en hun leefomstandigheden. Tegelijk moet de activiteit zorgen voor de versterking van de identiteit en, zo mogelijk, voor de emancipatie van de armen. Door armen het woord te geven, streven ze ook een democratiserend effect na: ze brengen de zienswijze van een deel van de bevolking (het getroffen deel) in het maatschappelijke en politieke debat over armoede. Ze bereiken heel vaak dat politici en andere probleemoplossers zich bewust worden van deze problematiek. Dit is noodzakelijk om bij hen de nodige bereidwilligheid tot dialoog te scheppen én tot beleidsmaatregelen te komen. Vooral inzake bereidwilligheid zien verschillende verenigingen vooruitgang. Het meest memorabele wapenfeit op dit vlak is zonder twijfel het Vlaamse armoededecreet dat voorziet in een duidelijke positie voor de Verenigingen waar Armen het Woord nemen. De grootste teleurstelling betreft het uitblijven van substantiële effecten.

Hoewel er ondertussen verschillende sterk geformaliseerde en semi-geformaliseerde participatiestructuren bestaan, waarbij garanties zijn ingebouwd voor effectieve participatie en opvolging van de resultaten van deze processen, is de beoordeling van de uitkomsten door de verenigingen niet eenduidig positief. De creatie van participatiestructuren alleen betekent dus geenszins dat het werk af is.

Beleidsaanbeveling - Het is belangrijk om mensen vrij te stellen binnen de verschillende overheden en departementen om aan veranderingen binnen de overheid te werken en zo armoedebestrijdende maatregelen (en ook een integrale aanpak) effectief te realiseren. Of nog, de bereidwilligheid moet worden vertaald in substantiële acties.

Beleidsaanbeveling – Gegeven de specifieke constellatie van armoedeorganisaties, moeten de formules van formele beleidsparticipatie worden herdacht, samen met de verenigingen. Belangrijke items zijn ongetwijfeld taal, tijd en terugkoppeling

We kunnen hieraan nog toevoegen dat de bevroegde verenigingen in dit onderzoek niet alle dialooginitiatieven hebben vermeld, die door verschillende overheden werden georganiseerd. Deze overheden zouden bij het lezen van het onderzoeksrapport het gevoel kunnen krijgen dat hen onrecht wordt aangedaan, dat hun inspanningen niet worden gewaardeerd. De hamvraag is echter waarom de respondenten deze initiatieven niet hebben vermeld. In welke mate wordt er voldoende gecommuniceerd over initiatieven? Wordt over de geboekte resultaten efficiënt teruggekoppeld?

Beleidsaanbeveling – Overheden moeten zorgvuldig aandacht besteden aan de communicatie en informatieverspreiding over dialooginitiatieven die zij opzetten en over de resultaten die daarmee worden bereikt.

8. Succes- en faalfactoren voor beleidsparticipatie

In dit onderzoek wilden we in eerste instantie de factoren achterhalen die beleidsparticipatie van armoedeverenigingen stimuleren of belemmeren. Het is ondertussen wel duidelijk dat de armoedebeweging een bijzondere case vormt, die met weinig andere sociale bewegingen vergelijkbaar is. Zo stelt de macht van het getal, dat behoorlijk wat gewicht krijgt binnen ons democratisch bestel, weinig voor in vergelijking met andere sociale bewegingen. Deze faalfactor probeert men op te vangen door de uitbouw van samenwerkingsverbanden tussen armoedeverenigingen. Andere interne succesfactoren zijn: de inzet van betaalde professionelen, de ontwikkeling van kwaliteitsvolle documenten waarin het culturele kapitaal – de ervaringskennis – van de beweging tot uiting komt, het opvolgen van beleidscontacten, de kracht van de enkelvoudige eis en het gebruik van sensibiliserende getuigenissen.

Met de externe succesfactoren komen we opnieuw terecht bij de uitbouw van samenwerkingsverbanden, maar dan met externe bondgenoten: het middenveld, de overheden én de media. Succes wordt ook sterk bepaald door de factor duurzaamheid. Dit geldt in belangrijke mate voor de beschikbare participatiestructuren. In deze context is het uiteraard nadelig dat de contacten met en de sensibilisering van beleidsverantwoordelijken, meer bepaald van politieke verkozenen, na verkiezingen ten dele opnieuw moeten worden opgebouwd. Goede relaties tussen de armoedeverenigingen en de politieke partijen zouden de negatieve effecten van verkiezingen deels kunnen opvangen, maar onze analyses tonen aan dat deze tot op vandaag amper bestaan.

Aanbeveling aan de verenigingen – Zoals al eerder gesteld, kan het succes van beleidsparticipatie worden verhoogd door bondgenotschappen uit te bouwen met personen binnen de overheden, het middenveld, de media én met politieke partijen.

Beleidsaanbeveling – Willen de overheden echt werk maken van effectieve beleidsparticipatie moeten zij er alles aan doen om duurzame initiatieven op te zetten.

Omdat armen in belangrijke mate deel uitmaken van de armoedebeweging leverde onze analyse ook factoren op die specifiek met hun participatie te maken hebben. Het succes of falen hangt hierbij af van de drie T's, namelijk tijd, taal en terugkoppeling.

Beleidsaanbeveling - Het is nodig dat de armen de tijd krijgen voor terugkoppeling en dat de gesprekken gebeuren in een begrijpelijke taal. Omdat het over zo'n bijzondere maatschappelijke groep gaat is het extra belangrijk dat de overheid aan deze elementen belang hecht: meer zelfs: zonder deze voorwaarden ter vervullen, is participatie gedoemd om meer en meer negatieve in plaats van positieve effecten te bewerken.

9. Valkuilen, spanningsvelden en uitdagingen

In het voorgaande identificeerden we – tegen de theoretische verwachtingen in – verschillende succesfactoren. We willen in deze samenvatting echter ook plaats ruimen voor de valkuilen, paradoxen of mogelijke negatieve effecten die we op basis van onze analyses detecteerden. Immers, ‘participatie zonder inzicht leidt tot uitspraak zonder uitzicht’. Op welke terreinen is oplettendheid geboden?

9.1. Teveel druk op de ketel?

Beleidsparticipatie kan er toe leiden dat de allerarmsten door de armoedeverenigingen worden uitgesloten. Hoe sterker de armoedebeweging in de beleidsarena aantreedt, hoe groter de druk op de armen en hun verenigingen om te presteren.

Aan de andere kant bestaat het gevaar dat een sterke gerichtheid op identiteitsontwikkeling, zoals door het uitwisselen van ervaringen, armen opgesloten raken in de beschermende cocon van deze verenigingen.

De ‘druk op de ketel’ verwijst ook naar de paradox dat armoedeverenigingen zo veel mogelijk betrokken willen worden in het beleidsproces, maar dat ze tegelijk aangeven van overvraagd te zijn.

Beleidsaanbeveling – In reglementeringen en tijdens de dialoog moeten de overheden aandacht besteden aan het gewicht van de identiteitsgerichte component. De noodzakelijke verzameling van ervaringskennis is werk dat veel inspanningen en tijd vraagt.

9.2. Spanning tussen georganiseerde en niet-georganiseerde armen?

Aansluitend rijst de vraag of beleidsparticipatie door armen enkel via armoedeverenigingen kan gebeuren. Als één van de belangrijkste argumenten voor de versterking van beleidsparticipatie van armen is dat zij bijzondere (ervarings)kennis in het

beleidsproces kunnen inbrengen, moet dan ook niet worden gedacht over het verhogen van de verscheidenheid aan methodes om deze informatie te verzamelen? Is de methode van dialoog tussen armoedeverenigingen en overheden de enige zaligmakende in functie van een doelmatiger armoedebeleid? Hoe verhoudt deze methode zich tot de inbreng van ervaringsdeskundigen in de armoede? Zijn er nog andere manieren mogelijk?

De relevantie van deze vragen wordt versterkt door het feit dat dit empirisch onderzoek één van de theoretische drempels tot mobilisatie van uitgesloten niet bevestigt. Het gaat over de stelling dat de uitgesloten populatie heterogeen is en er verschillende belangen in het spel zijn, waardoor hun slagkracht minimaal is. Deze diversiteit aan belangen vinden we in dit onderzoek niet terug. We kunnen dus de vraag stellen of de bevraagde armoedeverenigingen niet voornamelijk één bepaalde subgroep van armen verenigen. Om hierover een uitspraak te doen is verder onderzoek nodig naar de profielen van de leden van de verenigingen.

Beleidsaanbeveling - De overheid moet stimuleren dat verder wordt geëxperimenteerd op het vlak van verzameling van ervaringskennis. De actoren die vandaag op dit vlak actief zijn, moeten hiervoor de expliciete opdracht krijgen. Maar ook sectoren die aanleunen bij de zogenaamde 'armoedesector' hebben hierin een meerwaarde te bieden (zoals het opbouwwerk, het algemeen welzijnswerk, de vakbonden).

9.3. Bedreigt incorporatie de identiteit van de beweging?

Ons onderzoek wees uit dat de overheden open staan voor een dialoog met de armoedeverenigingen. Een mogelijke valkuil is hier dat de dialoog door politici kan worden aangegrepen om verenigingen de mond te snoeren. Een eenmalige consultatie kan later in het beleidsproces worden gebruikt om beleidsmaatregelen te legitimeren met het argument dat armoedeverenigingen hebben geparticipeerd en dat verdere tegenspraak dus niet ter zake doet of achterhaald is. Ook ligt het gevaar op de loer dat formele beleidsparticipatie een 'gewoonte' wordt, waarbij beleidsbeïnvloeding tot een lege doos wordt herleid; een excuus voor beleidsmakers om geen substantiële armoedebestrijdende maatregelen te treffen. En wat met de onafhankelijke positie van de verenigingen ten aanzien van de overheid?

Beleidsaanbeveling - In regelgeving en optreden moeten de overheden de onafhankelijkheid van de armoedeverenigingen respecteren én waarborgen

9.4. Eén gulden regel voor de nabije toekomst

Deze spanningsvelden zijn paradoxen van participatie waar geen pasklare antwoorden voor bestaan: het is aan de verenigingen, het middenveld en de overheid om apart en daarna samen antwoorden te formuleren op deze uitdagingen.