

## Onderzoeksrapport

# Wetenschappelijk onderzoek naar instrumenten voor de uitvoering van de regierol van lokale besturen op het vlak van (kinder)armoedebestrijding

Door Veerle Opstaele, Marian Van der Sypt & Sofie Vanassche

Opleidingen Bachelor in het Sociaal Werk & Bachelor PJK: Opvoeding & coaching

Onderzoeks-en dienstverleningscentra Gezinskracht & Tacoo

Arteveldehogeschool Gent

Onderzoek in opdracht van de Vlaamse  
Gemeenschap, vertegenwoordigd door de  
Vlaamse Regering, Departement Welzijn,  
Volksgezondheid & Gezin

Gepubliceerd op 31 augustus 2018

# INHOUDSTAFEL

INHOUDSTAFEL.....	2
LIJST VAN TABELLEN .....	5
LIJST VAN FIGUREN.....	6
DEEL 1: SITUERING VAN HET ONDERZOEK .....	7
1. Opdracht van het onderzoek.....	7
2. Maatschappelijke situering .....	7
2.1 Armoede als ‘complex’ probleem .....	7
2.2 Armoedecijfers: lokale diversiteit .....	11
3. Beleidscontext .....	11
3.1 Armoedebestrijding als gedeelde doelstelling & bevoegdheid .....	11
3.2 Lokale besturen als regisseurs van het lokaal armoedebestrijdingsbeleid .....	12
DEEL 2: ONDERZOEKSOPZET .....	20
1. Samenstelling stuurgroep en klankbordgroep.....	20
2. Fasering van het onderzoek .....	20
3. Bijeenkomsten klankbordgroep .....	22
3.1 Bijeenkomst klankbordgroep op 3 maart 2017.....	22
3.2 Bijeenkomst klankbordgroep op 2 juni 2017 .....	22
3.3 Bijeenkomst klankbordgroep op 27 oktober 2017.....	23
4. Documentenonderzoek: analyse beleidsplannen .....	23
5. Online bevraging lokale besturen .....	24
5.1 Opstellen van de vragenlijst .....	24
5.2 Bevraging en opvolging respons.....	25
5.3 Responscijfers.....	25
6. Focusgroepen en diepte-interviews met lokale politici en ambtenaren, middenveld- en expertorganisaties en vertegenwoordigers van ervaringsdeskundigen .....	26
7. Gesprekstafels rond bouwstenen voor succesvolle regie .....	29
8. Analyses en verwerking materiaal .....	30
DEEL 3: RESULTATEN .....	32
1. Lokale regie: een diversiteit aan betekenissen en invullingen.....	32
1.1 De definiëring van ‘lokale regie’ .....	32
1.2 Beleidsvrijheid en doorzettingsmacht.....	33
1.3 Regiecomponenten en rollen .....	36
1.4 Variatie in regietypes.....	39
1.5 Actorrol en regie.....	41

2. Lokale regie: diversiteit in acties en instrumenten .....	42
2.1 Expertiseopbouw en leercultuur .....	42
2.2 Visievorming en het uitzetten van beleidslijnen .....	47
2.3. Middelen .....	55
2.4 Externe samenwerkingen en hun operationalisering .....	60
3. Lokale regie: context & voorwaarden .....	75
3.1 Interne regie .....	75
3.2 Lokale regie voeren inzake armoedebestrijding in een ruimere context .....	79
4. Aanbevelingen lokale besturen naar bovenlokale overheden.....	81
DEEL 4: SLOTBESCHOUWINGEN .....	83
4.1.Lokaal engagement .....	83
4.2 Paradoxen.....	84
4.3 Visie op regie .....	84
4.4 Interne regie en een transversale visie op armoedebestrijding .....	85
4.5 Externe regie .....	86
4.6 De participatiegedachte: een moeilijke uitdaging .....	86
4.7 Nood aan tijd en duurzame middelen, personeel en competenties .....	87
4.8 Beleidsvrijheid versus nood aan kaders .....	88
4.9 Nabeschouwingen over het onderzoek .....	88
DEEL 5: BOUWSTENEN VOOR EEN SUCCESVOLLE LOKALE REGIE INZAKE (KINDER)ARMOEDEBESTRIJDING .....	90
5.1 Wat kan het LOKAAL BESTUUR doen om de regierol inzake (kinder)armoedebestrijding te versterken?.....	91
5.1.1. Visie en principes.....	91
5.1.2 Proces- en projectmanagement/aanpak.....	93
5.1.3 Expertiseopbouw en leercultuur .....	95
5.1.4 Interne regie .....	96
5.1.5 Externe samenwerking.....	98
5.1.6 Middelen .....	100
5.2 Wat kan de VLAAMSE & FEDERALE OVERHEID doen om de regierol inzake (kinder)armoedebestrijding van de lokale besturen te versterken? .....	102
5.2.1. Visie en principes.....	102
5.2.2 Proces- en projectmanagement/aanpak.....	103
5.2.3 Expertiseopbouw en leercultuur .....	103
5.2.4 Externe samenwerking.....	104
5.2.5 Middelen .....	105

5.3 Wat kunnen ANDERE ACTOREN doen om bij te dragen aan de regierol inzake (kinder)armoedebestrijding van de lokale besturen?.....	107
LITERATUURLIJST.....	109
BIJLAGEN	

## LIJST VAN TABELLEN

Tabel 1: Overzicht onderzoeksvragen .....	7
Tabel 2: Kenmerken van project- en procesmanagement volgens Edelenbos e.a. (2007).....	16
Tabel 3: Regiecomponenten en activiteiten volgens Pröpper, Litjens & Weststeijn (2004), eigen bewerking.....	17
Tabel 4: Lokale besturen waarvan beleidsdocumenten werden doorgenomen, per provincie .....	23
Tabel 5: Verdeling lokale besturen over de 5 Vlaamse provincies .....	25
Tabel 6: Verdeling lokale besturen naar kansarmoedecijfers en aantal inwoners op 1/01/2017.....	26
Tabel 7: Functies van de personen die de vragenlijst invulden .....	26
Tabel 8: Typologie van regiecomponenten op basis van onderzoeksresultaten en literatuurstudie...	31
Tabel 9: Antwoorden lokale besturen op stellingen ivm beleidskader en beleidsvrijheid (n=112).....	34
Tabel 10: Kruistabel ervaren beleidsvrijheid en aansturing lokale actoren (n=104) .....	35
Tabel 11: Ervaren beleidsvrijheid & aansturing lokale actoren naar inwonersaantal & armoedecijfer	35
Tabel 12: Welke rollen nemen het lokaal bestuur op inzake regievoering (in percentages)?.....	37
Tabel 13: Welke rollen inzake regievoering wil het lokaal bestuur meer of minder opnemen, afgezet tegenover de huidige rol (in percentages).....	38
Tabel 14: Welke andere instrumenten ( <i>andere dan personeelsmiddelen en bepaalde beleidsdocumenten</i> ) worden ingezet ifv de coördinatie of regie (in absolute aantallen)?.....	42
Tabel 15: Thematische prioriteiten en prioriteiten voor sub-doelgroepen in het lokale armoedebestrijdingsbeleid .....	48
Tabel 16: Beleidsdocumenten die de lokale besturen hanteren in functie van de regievoering .....	55
Tabel 17: Financiële middelen in functie van regie lokaal armoedebestrijdingsbeleid.....	58
Tabel 18: Het aantal externe actoren actief in de stad of gemeente inzake armoedebestrijding .....	60
Tabel 19: Aantal externe actoren actief in de stad of gemeente, naar kansarmoedecijfers en inwonersaantal.....	61
Tabel 20: Aandeel lokale besturen dat regelmatig overleg en gezamenlijke acties rapporteert met specifieke externe actoren in functie van lokale armoedebestrijding.....	63
Tabel 21: Wie vervult een sleutelrol voor verschillende dimensies van het lokale armoedebestrijdingsbeleid (in kolompercentages) .....	65
Tabel 22: Aantal actoren, verloop en personeelwissels als uitdagende factoren voor regierol .....	71
Tabel 23: Actoren binnen het lokaal bestuur die betrokken zijn bij de coördinatie van het armoedebestrijdingsbeleid .....	76
Tabel 24: Investering personeelsmiddelen in lokale regisseur op ambtelijk niveau .....	76

## LIJST VAN FIGUREN

Figuur 1: Regietypes volgens Pröpper et al. (2004) .....	14
Figuur 2: Schema onderzoeksfasering.....	21
Figuur 3: Voorbeelden van troefkaarten gebruikt tijdens kwalitatieve bevestigingen .....	28
Figuur 4: Illustratie van geschetste historielijn kwaliteit lokale regierol .....	29
Figuur 5: Visuele impressie van de gesprekstafels.....	30
Figuur 6: Percentage lokale besturen dat belangrijke rol opneemt inzake adviseren lokale actoren obv domeinspecifieke kennis, naar regiekwadrant .....	43
Figuur 7: Mate waarin lokale besturen aangeven voldoende inzicht te hebben in lokale armoede....	43
Figuur 8: Tevredenheid lokale besturen met effectiviteit acties inzake armoedebestrijding .....	46
Figuur 9: Tevredenheid lokale besturen met integrale en intersectorale manier van werken .....	48
Figuur 10: Tevredenheid lokale besturen met vertegenwoordiging stem mensen in armoede .....	50
Figuur 11: Tevredenheid lokale besturen met de afstemming van de doelstellingen lokaal bestuur en lokale actoren.....	53
Figuur 12: Percentage lokale besturen dat belangrijke rol opneemt inzake financiële ondersteuning van lokale actoren, naar regiekwadrant .....	56
Figuur 13: Tevredenheid lokale besturen met beschikbare middelen voor armoedebestrijding (n=111) .....	57
Figuur 14: Huidige rol lokale besturen in voorzien van financiële ondersteuning voor lokale actoren (n=105) .....	59
Figuur 15: Voldoende overzicht op lokale actoren actief inzake armoedebestrijding .....	60
Figuur 16: Tevredenheid met aantal lokale actoren actief inzake armoedebestrijding .....	61
Figuur 17: Tevredenheid lokale besturen met aantal overlegmomenten met lokale actoren.....	64
Figuur 18: Vertrouwen dat lokaal bestuur ervaart van lokale actoren.....	69
Figuur 19: Tevredenheid met mogelijkheden tot aansturing actoren op lokaal niveau.....	72
Figuur 20: Tevredenheid met inspraak in subsidiering lokale actoren .....	73

# DEEL 1: SITUERING VAN HET ONDERZOEK

## 1. Opdracht van het onderzoek

De opdracht bestond uit het uitvoeren van een beleidsrelevant wetenschappelijk onderzoek naar handvaten voor lokale besturen inzake het opnemen van een regierol in het lokaal armoedebestrijdingsbeleid. De doelstelling van het onderzoek was om concrete beleidsaanbevelingen te formuleren: enerzijds voor lokale besturen, zodat deze een sterker en efficiënter (kinder)armoedebestrijdingsbeleid kunnen voeren; en anderzijds voor de Vlaamse overheid, zodat deze de lokale besturen kan ondersteunen in hun werking. Door de opdrachtgever werden hiertoe volgende onderzoeksvragen naar voren geschoven:

**Tabel 1: Overzicht onderzoeksvragen**

Onderzoeksvraag 1	Het in kaart brengen van: <ul style="list-style-type: none"><li>- De instrumenten die lokale besturen gebruiken/inzetten inzake hun geïntegreerd lokaal armoedebestrijdingsbeleid</li><li>- De actoren waarmee lokale besturen samenwerken inzake hun geïntegreerd lokaal armoedebestrijdingsbeleid</li><li>- Welke rol lokale besturen aannemen om de regie van het geïntegreerd lokaal armoedebestrijdingsbeleid op zich te nemen</li></ul>
Onderzoeksvraag 2	Welke hulpmiddelen/knelpunten ervaren lokale besturen in het opnemen van de lokale regierol inzake armoedebestrijding en de uitvoering van het geïntegreerd lokaal armoedebestrijdingsbeleid?
Onderzoeksvraag 3	Welke beleidsaanbevelingen kunnen uit voorgaande vragen gehaald worden?

Het onderzoek werd uitgevoerd door een multidisciplinair team van medewerkers van de Arteveldehogeschool, verbonden aan de opleidingen Sociaal Werk, Pedagogie van het Jonge Kind en Kleuteronderwijs. Er werd gekozen voor een *mixed-methods* design (kwantitatief en kwalitatief) om op zoek te gaan naar een antwoord op de onderzoeksvragen. De combinatie van methodes zorgt voor een verhoogde validiteit en betrouwbaarheid van de onderzoeksresultaten. Na de uitvoering van een vooronderzoek via documentenanalyse en verkennende interviews, werden lokale besturen bevraagd door middel van een online survey. In de daaropvolgende focusgroepen, interviews en gesprekstafels met diverse relevante actoren werd dieper ingegaan op de resultaten van deze survey. Deze werkwijze liet toe om meer diepgang te krijgen in de resultaten vanuit verschillende perspectieven. De aanpak van het onderzoek, de verkregen data en resultaten werden tijdens verschillende fasen van het onderzoek afgetoetst met een klankbordgroep bestaande uit experts inzake armoedebestrijding. Deze resultaten vormen de fundamenten voor de geformuleerde beleidsaanbevelingen ten voordele van een zo efficiënt en accuraat mogelijk lokaal armoedebestrijdingsbeleid.

## 2. Maatschappelijke situering

### 2.1 Armoede als 'complex' probleem

Hoewel armoede een 'complex' probleem is, bestaat er in een brede kring van (boven)lokale overheden, wetenschappers, expertorganisaties en ervaringsdeskundigen overeenstemming over de basiskenmerken van armoede en hoe armoedebestrijding hierop kan/moet inspelen. Deze

overeenstemming situeert zich rond drie verschillende visie-elementen, en wordt geïllustreerd in wat volgt aan de hand van enkele sprekende citaten en referenties.

Visie-element 1: Armoede is een multidimensionaal probleem met structurele oorzaken en vraagt derhalve preventieve en curatieve maatregelen op het niveau van de samenleving

In het vigerende Vlaamse armoedebeleid wordt het multidimensionale van het armoedeprobleem duidelijk omschreven in de beleidsnota 2014-2019. Enkele citaten uit de Beleidsnota 2014-2019 Armoedebestrijding (Vlaamse regering, 2014a):

“We beschouwen armoede als een netwerk van sociale uitsluitingen dat zich uitstrekt over meerdere gebieden van het individuele en collectieve bestaan. Het scheidt mensen in armoede van de algemeen aanvaarde leefpatronen van de samenleving. Tussen het leven van mensen in armoede en mensen zonder armoede-ervaring bestaat er dus een kloof, die zich manifesteert op verschillende vlakken: participatie, vaardigheden en kennis. Deze kloof kunnen ze niet altijd op eigen kracht overbruggen.”

“... De problematiek van armoede kan niet alleen in cijfers gevat worden en gaat niet enkel over geld. Het is bewezen dat armoede, zeker langdurige armoede, zowel de gezondheid kan beïnvloeden als de cognitieve ontwikkeling, de schoolse resultaten, de aspiraties, het zelfbeeld, de relaties met anderen, het risicogedrag en het perspectief op werk.”

“Armoede is niet enkel het probleem van de armsten. Armoede is niet enkel het probleem van wie in armoede geboren wordt. Armoede is een gezamenlijke maatschappelijke uitdaging. Armoedebestrijding werkt dan ook het best als de ganse samenleving mee haar schouders hier onder zet.”

Een citaat uit het federale plan armoedebestrijding (2016-2019) illustreert dezelfde teneur:

“Een structureel beleid van armoedebestrijding steunt eveneens op een inclusief, preventief beleid dat als doel heeft om mensen zelfredzaam te maken, zodat ze uit de armoedecirkel kunnen breken. Daarnaast blijft ook een specifieke, curatieve aandacht noodzakelijk om de problematiek van armoede aan te pakken.”

Ook onderzoekers en organisaties die actief zijn op het vlak van armoedebestrijding sluiten daar bij aan:

“Armoede betekent uitsluiting op verschillende vlakken. Het is het ontbreken van kansen en niet kunnen of mogen meedoen, er niet bij horen. [...] Armoede maakt dat je rechten niet gegarandeerd zijn. [...] Armoede heeft in de eerste plaats een maatschappelijke oorzaak en is een structureel probleem omdat de samenleving er niet in slaagt de rechten van mensen te verzekeren. De ene uitsluiting brengt de andere met zich mee. [bijvoorbeeld] Een te klein inkomen maakt dat je gedwongen bent tot het huren van slechte en onzekere huisvesting en zorgt voor stress en andere gezondheidsproblemen. Gezondheidsproblemen brengen kosten met zich mee, ...” (Netwerk tegen Armoede, 2018b)

[Armoede is ...] “De situatie waarin iemand een zodanig tekort heeft aan economische middelen in verhouding tot de algemene levensstandaard dat hij/zij sociaal uitgesloten raakt op meerdere levensdomeinen. De kloof met de algemeen aanvaarde leefpatronen van de samenleving die daaruit volgt, kan hij/zij niet louter op eigen kracht overbruggen.” (Oosterlyncx et al. 2016)



Visie-element 2: Armoedebestrijding is een kwestie van realisatie van toegang tot alle grondrechten en vraagt derhalve om een transversale aanpak op verschillende beleidsniveaus

Citaten vanuit het ontwerpdecreet lokaal sociaal beleid tonen dit visie-element duidelijk aan (Vlaamse Regering 2017):

“Een lokaal sociaal beleid dat inzet op maatschappelijke participatie van alle burgers vertrekt van een grondrechtvisie. Aldus omvat dat beleid het geheel van doelstellingen en acties van het lokaal bestuur en van lokale actoren, met het oog op het maximaal realiseren van de toegang van elke burger tot de rechten vastgelegd in de artikelen 23 en 24, §3, van de Grondwet. De reden voor deze benadering is dat de ongelijkheid tussen burgers voor wat betreft de toegang tot en uitoefening van hun basisrechten, zoveel mogelijk moet worden vermeden en weggewerkt.”

“Dit artikel (*artikel 4*) vraagt aan het lokaal bestuur om binnen haar meerjarenplan specifiek aandacht te besteden aan een integraal en inclusief lokaal sociaal beleid. Daarbij is er aandacht voor effecten van beleid in alle beleidsdomeinen waar het lokaal bestuur (mee) verantwoordelijk voor is (bijvoorbeeld ruimtelijke ordening, wonen, mobiliteit, vrije tijd, gezondheid enzovoort), op de positie en kansen van mensen die de doelgroep uitmaken van het lokaal sociaal beleid, in het bijzonder mensen in een kwetsbare positie. Met ‘integraal’ wordt bedoeld dat een lokaal sociaal beleid horizontaal moet zijn. Dat betekent dat effectief doelgroepenbeleid (zorg en ondersteuning voor kwetsbare groepen) mede moet gerealiseerd worden via interventies op de zogenaamde reguliere beleidsdomeinen, waar het lokaal bestuur mee verantwoordelijk voor is, en dat intersectorale en beleidsdomeinoverschrijdende verbindingen worden gelegd (i.e. het zogenaamde facettenbeleid).”

“Met ‘inclusief’ wordt bedoeld dat beleid op de reguliere beleidsdomeinen aandacht moet hebben voor de effecten van dat beleid op kwetsbare groepen, zodat hun maatschappelijke participatie op deze domeinen versterkt kan worden.”

Een citaat uit het armoededecreet heeft een gelijkaardige inhoud:

“Artikel 3 van het armoededecreet stelt dat het Vlaams armoedebestrijdingsbeleid de voorwaarden moet creëren om de toegang van elke burger tot de economische, sociale en culturele rechten, vastgelegd in artikel 23 en 24 van de Grondwet, te waarborgen. Armoedebestrijding moet met andere woorden gericht zijn op een volwaardige participatie aan de samenleving, zodat iedereen ten volle kan genieten van alle sociale grondrechten (participatie, maatschappelijke dienstverlening, inkomen, gezin, onderwijs, vrijetijdsbesteding, werk, wonen en gezondheid). Het voorkomen en bestrijden van armoede vraagt een volgehouden inspanning op verschillende domeinen, die ertoe moeten leiden dat iedereen zijn sociale grondrechten kan verwezenlijken. Hierbij is het uitgangspunt dat elkeen het recht heeft een menswaardig leven te leiden. Achterstellingsmechanismen zorgen er echter voor dat mensen ongelijk behandeld worden en onvoldoende kansen krijgen om volwaardig te participeren aan de maatschappij. Sociale grondrechten onderscheiden zich van de klassieke grondrechten doordat ze niet direct afdwingbaar zijn. De sociale grondrechten erkennen dat iedereen recht heeft op een menswaardig leven en vereisen dat de overheid actief optreedt. Deze grondrechten hebben betrekking op deelgebieden van wat een menswaardig leven zoal kan zijn. Deze deelgebieden zijn zeer ruim en beantwoorden hiermee aan de multidimensionele opvatting van armoede.”

Het Federaal plan armoedebestrijding bevestigt eveneens deze visie (Federale Overheid 2016):

“Armoedebestrijding doorkruist alle bevoegdheden en beleidsdomeinen. Niet alleen binnen de Federale Regering, waar de staatssecretaris voor Armoedebestrijding belast is met een

coördinatietaak, maar ook bij de verschillende gemeenschappen en gewesten. Alle overheden van ons land zijn betrokken bij armoedebestrijding, evenals alle andere actoren die op het sociale domein actief zijn. ... Uit deze omschrijving mag duidelijk blijken dat de 'uitsluiting' zich manifesteert op diverse levensdomeinen. Om die reden is het noodzakelijk dat de strijd tegen armoede een aanpak op meerdere beleidsniveaus vergt."

Ten slotte nog enkele citaten uit teksten van organisaties:

"Mensen in armoede verwachten [...] dat hun lokaal bestuur de oorzaak van armoede bij de maatschappij legt en niet bij mensen in armoede zelf. Armoedebestrijding betekent dan – ook op lokaal niveau – het realiseren van grondrechten. Deze structurele op grondrechten gebaseerde aanpak van armoede zien we nu op de meeste plaatsen veel te weinig." (Netwerk tegen Armoede 2018a).

Ook in de memoranda van CAW Oost-Vlaanderen (2018) naar aanleiding van de lokale verkiezingen 2018 en "Ieders stem telt" (2018), ondertekend door Caritas Vlaanderen, Centra Algemeen Welzijnswerk, Decenniumdoelen, Minderhedenforum, Netwerk tegen Armoede, Samenlevingsopbouw, Uit de Marge / CMGJ, Vluchtelingenwerk Vlaanderen, Welzijnsschakels, Welzijnzorg ) komt de structurele grondrechtenbenadering heel duidelijk terug. Ze bevatten onder meer voorstellen op het vlak van "recht op een menswaardig inkomen", "recht op een goede en betaalbare woning", "recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing" en "recht op sociale zekerheid en recht op sociale, geneeskundige en juridische bijstand".

### Visie-element 3: De empowerment- en/of participatiegedachte is cruciaal bij armoedebestrijding

Uit het decreet betreffende het lokaal sociaal beleid (Vlaamse Regering 2017):

"Een lokaal sociaal beleid moet gedragen zijn door de bevolking van de gemeente, en afgetoetst worden bij de bevolking en bij de lokale actoren. Daarom wordt in dit artikel in het bijzonder aandacht gevraagd voor het betrekken van (zoveel mogelijk) doelgroep(en) van het lokaal sociaal beleid. Het betrekken van de meest kwetsbare doelgroepen vraagt het inzetten van specifieke methodieken van participatie."

"Mensen in armoede, en ook hun kinderen, beschikken ook over draagkracht, veerkracht, energie, ... Zij zijn meer dan alleen passieve slachtoffers van hun situatie. Het zijn actieve burgers die beschikken over kracht waarop ze aanspraak kunnen doen om verandering aan te brengen in hun eigen leven, maar ook om invloed uit te oefenen op de maatschappij waarin ze leven. Het ontbreekt hen echter aan voldoende bandbreedte, omdat de preciaire situatie waarin ze leven al hun aandacht opslokt. De grote draaglast van een leven in armoede, kan de draagkracht van een individu overstijgen. De eigen kracht is met andere woorden niet altijd voldoende om uit een moeilijke situatie te geraken. Onze maatschappij wordt uitgedaagd om op de kracht van kwetsbaren verder te bouwen en om de mensen de ruimte en mogelijkheden te geven zodat zij hun krachten en kansen aanwenden. Deze gedachtegang vinden we terug in het begrip 'empowerment, een proces van versterking waarbij individuen, organisaties en gemeenschappen greep krijgen op de eigen situatie en hun omgeving en dit door het verwerven van controle, het aanscherpen van kritisch bewustzijn en het stimuleren van participatie. Daarnaast is het ook belangrijk om via ondersteuning bepaalde lasten te verlichten. De uitsluiting door de samenleving slaat echter ook diepe wonden bij mensen armoede. Dit heeft een aantal effecten op het vlak van zelfwaarde en zelfbeeld. Mensen voelen zich schuldig, zijn wantrouwig en hebben vaak kwetsuren. Deze gekwetste binnenkant van armoede ontstaat al van op jonge leeftijd. Volgehouden respect vormt dan ook de sleutel waarmee opgelopen kwetsuren gaandeweg kunnen worden overstegen." (Vlaamse regering, 2014a).

“De armoedekloof kan enkel worden overbrugd wanneer de samenleving ook een appel doet op het psychologisch kapitaal van personen die in armoede leven en van hun omgeving. De samenleving maakt daarbij de economische, sociale en culturele kapitaalvormen voor hen toegankelijk. Zo krijgt iedereen gelijke kansen op niet-kwetsende sociale en maatschappelijke interacties en op waardevolle bindingen met zichzelf, de anderen, de maatschappij en de toekomst.” (Van Regenmortel 2002).

In het **Ontwerp van decreet** betreffende het lokaal sociaal beleid (ingediend op 20/11/2017 en goedgekeurd in januari 2018) zijn twee van de drie bovenstaande elementen duidelijke uitgangspunten, namelijk het vertrekken van een grondrechtensvisie waaruit de nood aan een integraal, intersectoraal lokaal sociaal beleid voortvloeit en de participatiegedachte.

## **2.2 Armoedecijfers: lokale diversiteit**

De complexiteit van armoede en sociale uitsluiting gaat samen met een groot arsenaal aan maten om armoede te meten. De jaarlijkse Armoedemonitor (Studiedienst Vlaamse Regering 2017) en Gemeente- en Stadsmonitor (Vlaamse Overheid 2018) illustreren de veelheid aan indicatoren die kunnen worden gebruikt om armoede & sociale uitsluiting te meten en te vergelijken. Zo kan er een onderscheid gemaakt worden tussen objectieve en subjectieve, tussen enkelvoudige en meervoudige, en tussen directe en indirecte armoedematen. Een grondrechtenbenadering impliceert daarbij ook dat armoedematen zich niet beperken tot financiële indicatoren, maar betrekking hebben op alle levensdomeinen waarop armoede en sociale uitsluiting zich kunnen situeren. Een verdere toelichting hiervan ligt echter buiten de doelstellingen van dit rapport.

Relevanter voor deze studie is de grote diversiteit tussen lokale besturen in armoedecijfers. Via de online applicatie van de Gemeente- en Stadsmonitor (Vlaamse Overheid 2018) kunnen diverse armoedematen worden opgevraagd. De lokale diversiteit komt tot uiting in de verschillende maten die te raadplegen zijn. Zo varieert het aandeel inwoners met een fiscaal inkomen onder de kritische armoedegrens van minder dan 5% tot meer dan 25% van de inwoners van een stad of gemeente (Vlaamse Overheid 2018). Het aandeel geboorten in een kansarm gezin varieert van minder dan 1% tot meer dan één op drie van de geboortes binnen een stad of gemeente (Vlaamse Overheid 2018). Een gezin wordt volgens de kansarmoede-index van Kind & Gezin (2018) als kansarm beschouwd als het op drie of meer van volgende criteria zwak scoort: maandinkomen, opleiding en arbeidssituatie ouders, stimulatie-niveau, huisvesting en gezondheid. Andere maten tonen dan weer de diversiteit in de kenmerken van lokale armoede. Zo toont de Gemeente- en Stadsmonitor (Vlaamse Overheid 2018) grote variaties in het aandeel ouderen of bejaarden met een inkomensgarantie, personen met een lage werkintensiteit of inwoners met een verhoogde tegemoetkoming in de ziekteverzekering. Deze diversiteit in de omvang en kenmerken van armoede en sociale uitsluiting illustreren het belang van een beleid op maat van lokale behoeften.

## **3. Beleidscontext**

### **3.1 Armoedebestrijding als gedeelde doelstelling & bevoegdheid**

‘No poverty’ is de eerste van de zeventien *sustainable development goals* van de Verenigde Naties waartoe landen zich wereldwijd engageren richting 2030 (United Nations 2018). Ook op Europees vlak is armoedebestrijding een belangrijke doelstelling (Europese Commissie 2018). Tegen 2020 wil Europa minstens 20 miljoen mensen uit armoede helpen. In 2013 werd hiertoe het *Social Investment Package* gelanceerd. Centraal hierbij staan het streven naar toegang tot voldoende middelen,

diensten en opportuniteiten, en actieve participatie. Er wordt hierbij gestreefd naar een geïntegreerde aanpak, met klemtoon op preventie. Op dit moment staan we echter nog ver van deze Europese doelstelling: in 2018 is het aantal mensen in armoede binnen Europa wel gedaald ten opzichte van 2012, maar hoger dan toen de 2020 doelstelling gesteld werd, al zijn er grote verschillen tussen de lidstaten onderling (Employment and Social Development in Europe – Annual Review 2018).

In België zitten op verschillende beleidsniveaus bevoegdheden inzake armoedebestrijding. Op federaal niveau is er een staatsecretaris voor armoedebestrijding, alsook een federaal plan armoedebestrijding en kinderarmoedebestrijding. Belangrijke bevoegdheden op federaal niveau inzake armoedebestrijding situeren zich op de domeinen inkomens en uitkeringen en gezondheidszorg. Op Vlaams niveau is er een bevoegd minister voor armoedebestrijding. Belangrijke bevoegdheden op Vlaams niveau inzake armoedebestrijding situeren zich op de domeinen welzijn, onderwijs, gezin, cultuur, sport, en vrije tijd. Een belangrijke doelstelling op Vlaams niveau is om het aandeel geboortes binnen kansarme gezinnen te halveren tegen 2020. In het Vlaams actieplan inzake armoedebestrijding (2015-2019) wordt ingezet op preventie (voorkomen dat mensen in armoede en sociale uitsluiting terecht komen), en curatieve maatregelen (armoede op een effectieve manier bestrijden) via een geïntegreerd bestuur.

### **3.2 Lokale besturen als regisseurs van het lokaal armoedebestrijdingsbeleid**

In de vorige delen werd gewezen op de complexiteit en de vele dimensies van armoede(bestrijding). Dit betekent dat deze problematiek niet door één actor kan opgelost worden maar dat velen hier een belangrijk rol in vervullen. Coördinatiemechanismen met duidelijke rolbepalingen zijn hierbij een noodzakelijk middel om vooruitgang rond armoedebestrijding te kunnen realiseren.

In Vlaanderen wordt aan lokale overheden meer en meer autonomie en verantwoordelijkheid gegeven met betrekking tot armoedebestrijding. Lokale besturen worden hierbij verwacht de regierol op te nemen inzake het lokaal armoedebestrijdingsbeleid. Zij worden immers gezien als het bestuursniveau dat als geen ander de polsslag voelt van wat lokaal leeft, de lokale partners kent en dus het beleid kan coördineren of sturen in functie van lokale noden (VVSG 2011).

#### 3.2.1 Beleidskader regierol lokale besturen

Vanuit de Vlaamse overheid wil men via een inclusief en integraal beleid de (kinder)armoede bestrijden. In de strategische meerjarenplanning 2014-2019 (Vandeuren 2012) worden lokale besturen gestimuleerd om hierop in te zetten: *“De lokale besturen zijn immers de actoren die het kortst bij de burger staan en kunnen snel en efficiënt inspelen op lokale noden en behoeften.”*

In de beleidsnota 2014-2019 Armoedebestrijding van Minister Homans (Strategische doelstelling 3, pagina 37) wordt de regierol van lokale besturen inzake armoedebestrijding expliciet erkend. Het werken op lokaal niveau wordt hierbij benoemd als strategie om de ruimtelijke concentratie van problemen gericht aan te pakken. Ter ondersteuning van lokale besturen in het opnemen van de regierol wordt ingezet op intervisie en uitwisseling van goede praktijken via lerende netwerken. Deze staan open voor alle besturen, maar met expliciete aandacht voor de bijzondere behoeften en opportuniteiten in de steden. De nota legt de klemtoon voor lokale subsidiëring op kinderarmoedebestrijding, en vermeldt de integratie van de middelen voor lokale kinderarmoedebestrijding in het Gemeentefonds.

De regierol van lokale besturen in het lokaal sociaal beleid wordt expliciet erkend in het (ontwerp)decreet lokaal sociaal beleid (Vlaamse Regering 2017). Armoedebestrijding maakt uiteraard

een wezenlijk onderdeel uit van dit lokaal sociaal beleid. De lokale regierol wordt in het ontwerpdecreet verder geconcretiseerd op drie niveaus:

1. Op strategisch niveau wordt verwezen naar de ontwikkeling van een integraal en inclusief lokaal sociaal beleid in samenwerking met lokale actoren en de bevolking, binnen de contouren van de beleids- en beheercyclus en daarbij horende rapportering.
2. Op tactisch niveau wordt verwezen naar de coördinatie van vraag en aanbod van lokale sociale hulp- en dienstverlening.
3. Op operationeel niveau wordt verwezen naar de toegankelijkheid van lokale sociale hulp- en dienstverlening.

Het ontwerpdecreet stelt “Het is uitdrukkelijk de bedoeling dat de lokale overheid deze regierol zelf opneemt op alle drie niveaus”. De Vlaamse overheid wil met het voorliggende ontwerp van decreet de kaders, standaarden en randvoorwaarden vastleggen voor het opnemen van deze lokale regierol. Het decreet vermeldt in deze context welke functies minimaal moeten worden opgenomen door lokale besturen, alsook welke kwaliteitsvoorwaarden daarbij in acht moeten genomen worden.

Daarnaast vormt ook het decreet lokaal bestuur een belangrijk kader voor het lokaal sociaal beleid. Met dit decreet wil de Vlaamse overheid komen tot een veel sterkere samenwerking tussen OCMW's en gemeenten. De meeste bepalingen binnen dit decreet treden in werking op 1 januari 2019.

### 3.2.2 Definities van regie

De term regie omvat veel dimensies en invullingen die afhankelijk zijn van veel factoren. Er worden dan ook allerhande definities naar voren geschoven en diverse betekenissen aan gegeven. Bij sommige definities ligt de focus op samenwerken en bij anderen ligt het accent meer op faciliteren, beheersen of beïnvloeden. Span et al. (2009) onderscheiden volgende kenmerken in diverse definities van regie: sturing, randvoorwaarden, meerdere actoren, verantwoordelijkheid, afhankelijkheid, monitoring, doel, visie, afstemming. Enkele voorbeelden:

“De regierol voor gemeenten heeft betrekking op situaties waarbij het gemeentebestuur op grond van hogere regelgeving of op basis van autonome politieke taakstelling, de verantwoordelijkheid heeft voor de totstandkoming van beleid, maar voor de totstandkoming van dit beleid afhankelijk is van de medewerking van één of meer actoren.” (Denters 1999) (*Verantwoordelijkheid, afhankelijkheid, meerdere actoren*)

“Regievoering betekent dat ‘ de gemeentelijke overheid’ ook zonder dat haar uitdrukkelijke sturingsmogelijkheden en bevoegdheden ter beschikking staan, instrumenten dient te hebben om *diverse actoren* in het nieuwe gefragmenteerde krachtenveld te beïnvloeden.” (Raad van Openbaar Bestuur 1999) (*meerdere actoren, sturing, randvoorwaarden*)

“Regie is de wijze waarop de verschillende gemeentelijke bestuurlijke actoren, binnen het raamwerk van de regels van de democratische rechtstaat, trachten de totstandkoming van het desbetreffende beleid te bevorderen.” (Terpstra 2002) (*meerdere actoren, randvoorwaarden, doel, sturing*)

“Binnen een regierol moeten doelstellingen vastgelegd worden: er moet een gewenste kwaliteit gedefinieerd zijn en partners dienen uitgenodigd te worden om hun toegevoegde waarde bij het bereiken van deze doelen aan te geven.” (Van der Ham 2002) (*randvoorwaarden, meerdere actoren, doel*)

“Regievoering is het gedrag van de gemeente dat ze relevante actoren (lokaal) maatschappelijke processen probeert te sturen in de door haar wenselijk geachte richting, ongeacht de zeggenschap

van de gemeente over die actoren.” (Fiers & Jansen 1998) (*meerdere actoren, sturing, visie, afhankelijkheid*)

“De regierol impliceert de opdracht om lokale partijen – instellingen en diensten – die op sociaal terrein opereren en een verschillend bestuurlijke regime kennen, bij elkaar te brengen, een gemeenschappelijke visie te ontwikkelen en beleidsafspraken te maken.” (Kwekkeboom, Roes & Veldheer 2002) (*meerdere actoren, afstemming, visie, randvoorwaarden*)

“Regie heeft te maken met coördinatie, met gezamenlijke verantwoordelijkheid, met taken en bevoegdheden en met randvoorwaarden voor uitvoering.” (Landman & Muller 2004) (*afstemming, verantwoordelijkheid, randvoorwaarden*)

In het kader van dit onderzoek werd gekozen om met de definitie & typologie van Pröpper et al. (2004) te werken. Zij leveren met hun onderzoek immers een brede en **uitvoeringsgerichte** definitie van regie aan:

“Regie is een bijzondere vorm van sturen en is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat.”

Volgens Pröpper et al. (2004) is regie in vier types te onderscheiden op basis van 1) de mate waarin het lokaal bestuur het eigen beleidskader vorm kan geven en 2) de mate waarin het lokaal bestuur andere partijen zijn wil kan opleggen of de doorzettingsmacht waarover het lokaal bestuur beschikt (Figuur 1).



Figuur 1: Regietypes volgens Pröpper et al. (2004)

### Beheersingsgerichte regisseur

De beheersingsgerichte regisseur (inhoudelijk én procesmatig) ontleent zijn sterke positie niet alleen aan doorzettingsmacht, maar ook aan de mogelijkheid zélf het script te kunnen schrijven. In deze situatie is sprake van een regisseur die op basis van diverse machtsbronnen (zoals een hiërarchische positie en bevoegdheden) actoren kan dwingen zijn eigen script te spelen. Het eigen script is feitelijk een extra machtsbron waarop zijn doorzettingsmacht is gebaseerd. Het staat de regisseur tevens vrij het script te herschrijven / of te (her)interpreteren. De regisseur beschikt bij deze variant over de maximale mogelijkheid – en beleidsvrijheid – het script op de lokale situatie aan te passen en zo te streven naar lokale innovatie en maatwerk.

### Uitvoeringsgerichte regisseur

De uitvoeringsgerichte regisseur ontleent zijn sterke positie aan doorzettingsmacht, maar ontbeert de mogelijkheid zelf het script te kunnen schrijven. In dat geval voert de regisseur het script van een ander uit: 1) van de overheid of de provincie, er bestaat dan een verticale verhouding tot regisseur (binnen welke relatie overigens in een zekere mate sprake kan zijn van beleidsruimte voor de regisseur binnen de gegeven kaders); of 2) van een samenwerkingsverband, al of niet met de regisseur als deelnemer van dit samenwerkingsverband. In dit geval zou de doorzettingsmacht van de regisseur tot uitdrukking kunnen komen in een algemeen verbindende verklaring van een onderhandelingsresultaat van een samenwerkingsverband.

### Visionaire regisseur

De visionaire regisseur heeft een grote beleidsvrijheid een script te schrijven en dit op de lokale situatie aan te passen, maar hij ontbeert de benodigde machtsbronnen (zoals een hiërarchische positie en hulpbronnen) om zijn eigen script bij andere partijen af te dwingen terwijl hij voor de uitvoering wel van hen afhankelijk is. Het script – en het visionaire of wervende karakter daarvan – is een belangrijke bron om partijen te mobiliseren, te enthousiasmeren en tot medewerking te bewegen. De regisseur is in zijn pogingen om medewerking te krijgen ook bereid compromissen te accepteren op zijn eigen script en zodoende zelfs een gedeelte van zijn beleidsvrijheid op te geven ten gunste van samenwerkingspartners.

### Faciliterende regisseur

De faciliterende regisseur stelt zich dienstbaar op aan het samenspel van andere partijen. Zijn eigen script staat niet voorop, maar hij ondersteunt het ontwikkelen en uitvoeren van het script van anderen. Deze regisseur ontbeert bovendien doorzettingsmacht. De faciliterende regisseur voert regie uit in naam van de andere partijen en kan namens hen als woordvoerder, organisator en coördinator optreden.

Lokale besturen bepalen op basis van de bovenlokale randvoorwaarden en het eigen beleidsplan waar, wanneer en met wie welk regietype zal ingezet worden. Naargelang de keuze van regietype(s) is een andere aanpak in denken en handelen nodig. Beurskens en Korsten (2007) vergelijken het denken en handelen in termen van bestuur door regie, met project en procesmanagement. De kenmerken beschreven in Tabel 2 geven belangrijke dimensies om een specifieke aanpak te overwegen.

Tabel 2: Kenmerken van project- en procesmanagement volgens Edelenbos e.a. (2007)

Dimensie	Projectmanagement	Procesmanagement
Focus	- Inhoudelijke analyse van de problematiek - Inhoudelijk projectvoorstel	- Analyse van betrokken partijen, hun belangen, machtsmiddelen, opvattingen en onderlinge relaties. - Hoe de belangrijkste partijen bij elkaar krijgen en houden?
Kernelement van ontwerp	- Een inhoudelijke oplossing van de problematiek	- Een beschrijving van het proces dat moet leiden tot oplossing van de problematiek.
Draagvlak creëren	- Door de inhoud van het initiatief	- Door het proces - De (relevante) partijen hebben invloed op de vormgeving van het initiatief
Omgaan met dynamiek	- Door daadkracht - Snelle en duidelijke besluitvorming, veranderende omstandigheden hebben geen grip op het initiatief	- Door het open houden van opties - Het initiatief moet aantrekkelijk zijn en blijven voor de betrokkenen
Communicatie	- Communicatie betekent: actoren vooral uitleggen en overtuigen van het plan en volgt na besluitvorming.	- Een proces van overleggen en onderhandelen met besluitvorming als resultaat.
Belangrijkste probleem	- Een uitkomst wordt onvoldoende geaccepteerd.	- Acceptatie van het proces en van de procesregels kost tijd

Naargelang de keuze van regietype(s) die gemaakt wordt zal een andere aanpak in denken en handelen nodig zijn. Bij succesvolle visionaire regie gaat men ervan uit dat een procesmatige aanpak (intense betrokkenheid partners, werken aan een gedeelde visie, gezamenlijke uitvoering,...) de weg is. Het is duidelijk dat voor een heleboel elementen in armoedebestrijding de lokale actoren elkaar nodig hebben om de armoedeproblematiek aan te pakken. Dat vertaalt zich dan ook in de participatieve manier waarop het beleidsplan wordt opgebouwd, het mandaat en voldoende tijd en ruimte die regisseur(s) krijgen, taak- en rolverdeling tussen de partners, ...

De beheersgerichte regie gaat eerder uit van een projectmatige aanpak en kent een andere vertaling in uitvoering. Hier is er een sterk sturende benadering en er wordt met contracten en convenanten gewerkt.

In de uitvoeringsgerichte regie worden de doelstellingen bovenlokaal bepaald. De sturing komt dan ook sterk van bovenaf. Lokale besturen moeten hier dan ook de doorzettingsmacht en nodige instrumenten hebben om ook lokaal sterk te kunnen sturen.

In de faciliterende regie bepaalt de gemeente noch de inhoud noch de manier waarop er zal samen gewerkt worden. Andere actoren beschikken over meer mogelijkheden om de armoededoelstellingen te realiseren.

### 3.2.3 Regiecomponenten

De regierol bestaat volgens Pröpper et al. (2004) steeds uit vier componenten, ongeacht het type regie dat wordt gevoerd: 1) overzicht hebben van het geheel, 2) verantwoording afleggen, 3) uitzetten en organiseren van beleidslijnen en 4) organiseren van inzet en samenwerking. Bij elk van



deze componenten vermelden de auteurs een aantal activiteiten of acties die noodzakelijk zijn voor kwaliteitsvolle regievoering (Tabel 3).

**Tabel 3: Regiecomponenten en activiteiten volgens Pröpper, Litjens & Weststeijn (2004), eigen bewerking**

<b>Regiecomponent</b>	<b>Bijhorende activiteiten</b>
Overzicht over de situatie: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Beleidsonderwerp en relevante verbindingen</li> <li>- Relevante actoren en onderlinge relaties</li> <li>- Doelen en belangen van relevante actoren</li> <li>- Inbreng actoren</li> <li>- Relevant beleid actoren, voortgang &amp; resultaten</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Actoren bevragen op alle relevante informatie ten behoeve van het verkrijgen van een goed en omvattend beeld van de situatie</li> </ul>
Verantwoording, rekenschap, uitleg of toelichting over het handelen en resultaat van het samenwerkingsverband afleggen	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Verantwoorden van het handelen en de resultaten van het geheel van actoren die onder zijn regie vallen</li> <li>- Het tonen van commitment of betrokkenheid bij het geheel</li> </ul>
Gemeenschappelijke beleidslijnen uitzetten waarin doelen, middelen en tijdsschema zijn vastgelegd	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Het stimuleren van visievorming rond een beleidskoers ten aanzien van het geheel</li> <li>- Het thematiseren van problemen als gevolg van strijdige doelen of belangen van betrokken actoren</li> <li>- Beleidslijnen onder woorden brengen en uitdragen</li> <li>- Toezicht houden op de voortgang van het proces en indien nodig zorgen voor tijdige bijsturing</li> </ul>
Organiseren van inzet en samenwerking met het oog op het geheel	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Actoren mobiliseren, enthousiasmeren en inspireren bij te dragen aan het geheel</li> <li>- Actoren aan elkaar koppelen (bijvoorbeeld door doelen te vervlechten)</li> <li>- Toezicht houden op de inzet en de inbreng van actoren</li> <li>- Terugkoppelen van de resultaten naar alle actoren</li> </ul>

De regiecomponenten van Pröpper et al. (2004) tonen veel gelijkenissen met de indicatoren die Hupe en Klein (1997) vermelden in hun 5- S'-en model van lokale regie. Het model toont op een toegankelijke manier nog eens de kernelementen. Lokale regie gaat volgens deze auteurs samen met:

- 1) Stimuleren: initiëren van nieuwe ontwikkelingen en creëren van variëteit (een levendig politiek klimaat)
- 2) Situeren: externe en interne netwerken uitbouwen, onderhouden en opvolgen
- 3) Steun creëren van betrokken organisaties: een actieve lokale gemeenschap creëren
- 4) Structureren: vorming en bestendiging van het netwerk
- 5) Sturen: een actieve beleidsrol opnemen d.m.v. sturingsinstrumenten en -strategieën in functie van beoogde doelstellingen

### 3.2.4 Rollen voor succesvolle netwerksamenwerking

Zowel de vier regiecomponenten van Pröpper et al (2004) als het 5 s'en-model van Hupe & Klein (1997) illustreren het belang van werken aan succesvolle samenwerking als lokale regisseur. Naast de regietypes gedefinieerd door Pröpper et al (2004), gebruiken we in dit onderzoek ook de PRONETrollen van Opstaele et al. (2013) en bijhorende competenties (2013, niet gepubliceerd materiaal) rond netwerksamenwerking als rode draad.

De samenwerking tussen organisaties is een complex samenspel van diverse krachten en processen. Om tot een goed draaiend samenwerkingsverband te komen moet men een bepaalde manier van samenwerken realiseren die in rollen wordt vertaald. Uit PRONET onderzoek (Opstaele e.a. 2013) zijn rollen en competenties ontwikkeld om deze samenwerking te bevorderen.

Hieruit blijkt de noodzaak om permanent rekening te houden met de volgende perspectieven: de organisatie, het individu en het netwerk. Het is niet voldoende te bekijken wat er in het netwerk zelf moet gebeuren. Er is immers een voortdurende interactie tussen deze drie perspectieven, ze beïnvloeden elkaar, hebben elk hun eigen belangen en zijn onderling afhankelijk. Het zijn drie radars die permanent met elkaar in interactie zijn en die er samen voor zorgen dat niet alleen individuele en organisatie-, maar ook gemeenschappelijke doelen worden bereikt. Dat is dan ook een belangrijk aandachtspunt voor lokale besturen om in hun regievoering rekening mee te houden.

Organisaties die als actoren betrokken zijn in armoedebestrijding en een duidelijke visie en ervaring hebben in netwerksamenwerking en hun medewerkers hierin coachen en steunen, dragen sterk bij aan een betere werking van het samenwerkingsverband.

Individen die participeren in de samenwerkingsverbanden rond armoedebestrijding die over het PRONET generiek profiel beschikken, dragen eveneens bij aan een betere werking van de samenwerking. Dat generiek profiel bestaat uit de volgende elementen: 1) kunnen balanceren en integreren van drie perspectieven: netwerkbelang, persoonlijk belang en organisatiebelang; 2) communicatieve en onderhandelingsvaardigheden; 3) draagvlakken kunnen creëren; en 4) attitudes van engagement, respect en een lerende houding.

Op het netwerkniveau werden vanuit het PRONET-onderzoek vijftien actieve rollen geformuleerd om tot succesvolle samenwerking te komen. Elke rol bevat een rolomschrijving met specifieke competenties en indicatoren. Hieronder volgt een beschrijving van de rollen en hun omschrijving:

- **Initiatiefnemer:** Neemt het initiatief om het netwerk op te starten door de juiste organisaties bijeen te brengen die samen voor een gemeenschappelijk doel willen gaan
- **Trekker:** Coördineert, bewaakt en stimuleert het verloop van het netwerk in functie van de doelstellingen
- **Leider:** Stuurt het netwerk aan door samen de doelstellingen en de realisatie te bepalen en creëert hierbij een klimaat van samenwerking
- **Vernieuwer:** Brengt nieuwe initiatieven, concepten, pistes, ... binnen in het netwerk en zoekt naar mogelijkheden om deze te realiseren
- **Diplomaat:** Bouwt bruggen en bemiddelt in functie van constructieve samenwerking en relatievorming.
- **Sfeermaker:** Heeft extra aandacht voor de goede sfeer in het netwerk
- **Woordvoerder:** Verzorgt de schriftelijke en mondelinge communicatie vanuit het netwerk zowel ad rem als op het vlak van PR.
- **Uitvoerder:** Onderneemt acties en initiatieven
- **Raadgever:** Adviseert het netwerk op basis van de eigen domeinspecifieke kennis.

- **Fondsenwerver:** Zoekt middelen en financiële ondersteuning om de doelstellingen te realiseren
- **Resultaatsbewaker:** Waakt erover dat het gemeenschappelijk doel bereikt wordt.
- **Onderhandelaar:** Onderhandelt in het belang van het netwerk met externen.
- **Draagvlakcreëerder:** Creëert een draagvlak voor het netwerk.
- **Criticus:** Kijkt kritisch naar het werk binnen het netwerk, herinnert de leden aan gemaakte afspraken, het vooropgestelde resultaat.
- **Supporter:** Is enthousiast over en betrokken bij het netwerk, ongeacht zijn functie of positie en draagt deze positieve houding over aan anderen.

Het is belangrijk om dynamisch te kijken naar de invulling van deze rollen. Eén rol kan door verschillende actoren tegelijkertijd worden opgenomen. Eén actor kan ook verschillende rollen tegelijkertijd opnemen. Bewust omgaan met rollen is eveneens een belangrijke component voor succes. Rollen zijn contextgebonden. Het aantal actoren, het type netwerk, de fase waarin het netwerk zich bevindt,.. beïnvloeden de manier waarop de rollen worden ingevuld.

### 3.2.5 Instrumenten voor (lokale) regie

We zagen eerder dat een kwaliteitsvolle regievoering verschillende componenten bevat, met bijhorende activiteiten, acties of rollen die worden opgenomen. Ter uitvoering van deze acties, activiteiten of rollen kunnen diverse instrumenten worden ingezet.

In een nota van de VVSG (Sels 2007) wordt een onderscheid gemaakt tussen beleidsondersteunende en beleidsbepalende instrumenten in functie van de lokale regie. Binnen de beleidsondersteunende instrumenten wordt een onderscheid gemaakt tussen 1) informatie en expertise (in functie van draagvlak voor een coördinerende rol door het lokaal bestuur), 2) overleg en 'culturele' coördinatie-instrumenten (stakeholdersmanagement), en 3) de melding(plicht) voor actoren of instellingen inzake lokale dienstverlening of een advies(recht) voor lokale besturen bij de erkenning of subsidiëring van actoren en instellingen. Binnen de beleidsbepalende instrumenten wordt een onderscheid gemaakt tussen 1) autonome beslissings- en coördinatiebevoegdheden (*wetgeving*) en 2) de inzet van ofwel eigen middelen of enveloppefinanciering.

Binnen het huidige onderzoek werd gepeild naar de inzet van specifieke types van instrumenten, maar werd de benoeming van de instrumenten bewust ook 'open' gelaten. Deze strategie werd gekozen om voldoende richting te geven aan de gestelde vragen, maar tegelijk ook ruimte te laten om lokale strategieën, acties en instrumenten in functie van de lokale regierol te inventariseren. Wij spreken in het vervolg van dit rapport daarom bewust niet alleen van 'instrumenten', maar van 'acties, activiteiten en instrumenten' in functie van de lokale regierol. Voor de types van instrumenten waarnaar we verwijzen, hertaalden we bovenstaande classificatie naar 1) het inzetten van kennis en expertise, 2) het opzetten van overleg- en samenwerkingsstructuren, 3) aansturing en bevoegdheden en 4) investering van middelen.

## DEEL 2: ONDERZOEKSOPZET

### 1. Samenstelling stuurgroep en klankbordgroep

De stuurgroep van het project is samengesteld uit de opdrachtgever en de onderzoekers van Arteveldehogeschool:

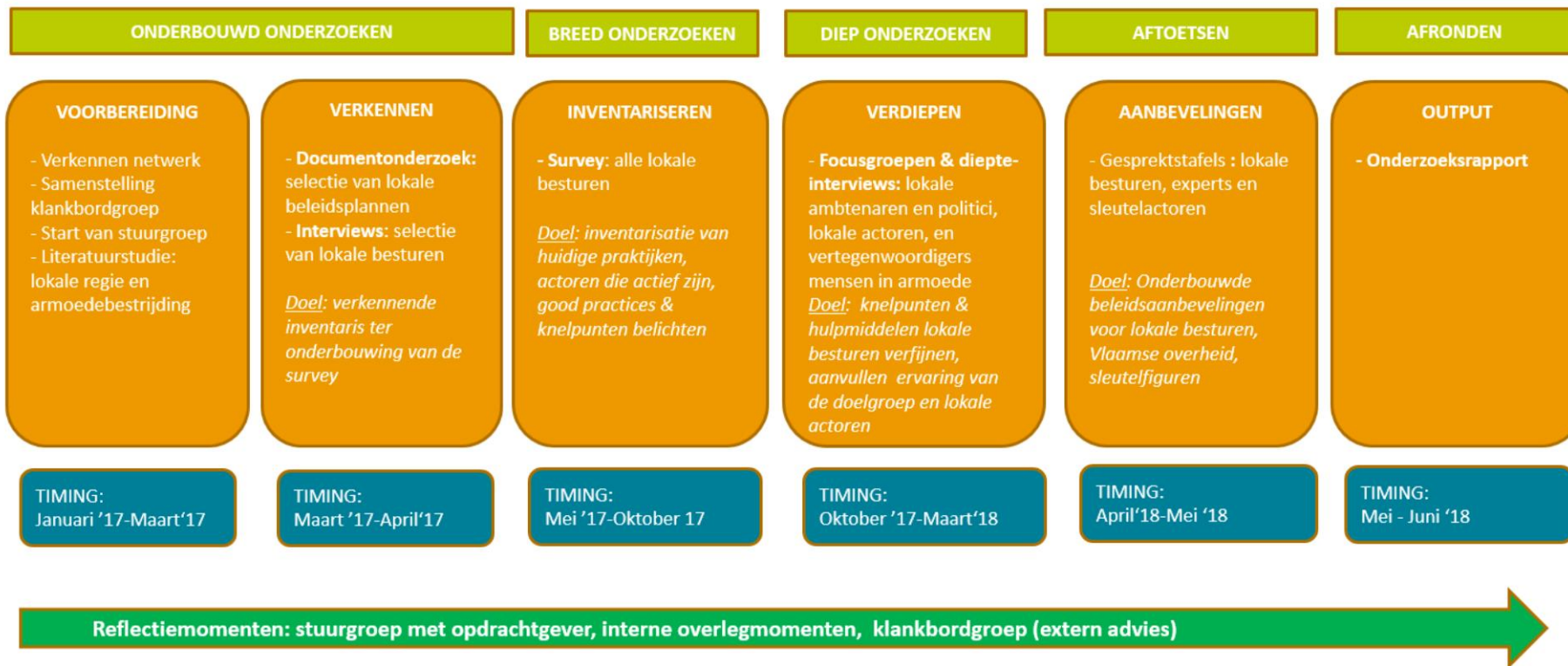
- Frank Van den Branden, Koen Devroey, Wouter Horemans & Véronique Vandezande, Departement Welzijn, Volksgezondheid & Gezin
- Laurens Van Dorpe, kabinet Minister Homans
- Veerle Opstaele, Marian Van der Sypt & Sofie Vanassche, Arteveldehogeschool

De klankbordgroep bevat, naast de leden van de stuurgroep, vertegenwoordigers van diverse expertorganisaties en experts inzake armoede(bestrijding) en/of de lokale regierol:

- Griet Briels, Netwerk tegen Armoede
- Jeroen Vandenabeele & Brigitte Vanderherten, De Link – TAO armoede
- Steven Rommel, Steunpunt Mens en Samenleving
- Jozefien Godemont & Bram Verbiest, Welzijnsschakels
- Anissa Albdouni, Minderhedenforum
- Peter Coesaert & Anneline Geerts, VVSG
- Joris De Corte, Universiteit Gent
- Wendy Broos & Mieja Engelen, regionale beleidsmedewerkers lokaal sociaal beleid en armoedebestrijding;

### 2. Fasering van het onderzoek

De verschillende fasen van het onderzoek worden gevisualiseerd in Figuur 2. Er werd in 6 verschillende stappen gewerkt, met eigen doelstellingen en een eigen aanpak. Na een voorbereidende opstartfase volgde een verkennende fase waarin beleidsdocumenten werden doorgenomen en verkennende gesprekken werden georganiseerd. In de derde fase werd een survey afgenomen bij lokale besturen met het oog op breed inventariseren. Om de resultaten te verdiepen en verfijnen werden daarna focusgroepen en interviews georganiseerd met diverse actoren. In de vijfde fase werden de resultaten afgetoets bij lokale besturen, experts en sleutelactoren en organisaties in het lokaal armoedebestrijdingsbeleid. De zesde fase is gericht op de oplevering van het finale rapport.



Figuur 2: Schema onderzoeksfasering

### **3. Bijeenkomsten klankbordgroep**

#### **3.1 Bijeenkomst klankbordgroep op 3 maart 2017**

Op de bijeenkomst van de klankbordgroep in maart 2017 werden volgende vragen voorgelegd aan de leden omtrent de regierol van lokale besturen op het vlak van armoedebestrijding:

- Wat roept de term 'regierol' op bij jullie?
- Wat gaan we registreren, waarom en is er wel een verschil tussen 'regie' in het algemeen en 'regie' in de context van een lokaal bestuur?
- Wat maakt de regie inzake (kinder)armoedebestrijding specifiek? Is er bv. een verschil met een regierol rond mobiliteit?

De doelstelling van deze vragenronde was om inzicht te verwerven in de opvattingen die bij verschillende actoren bestaan omtrent de (lokale) regierol, en de uniciteit ervan in het kader van armoedebestrijding. De resultaten van de analyse van de antwoorden op deze vragen zijn verwerkt bij de resultaten van het onderzoek. De kernthema's die uit deze analyse kwamen gaven ook mee richting aan de topics in verdere bevestigingen.

Na deze vragenronde werden de doelstellingen en het opzet van het onderzoek toegelicht. De feedback van de klankbordleden werd verwerkt in het verslag van de bijeenkomst.

#### **3.2 Bijeenkomst klankbordgroep op 2 juni 2017**

Op de agenda van de bijeenkomst van de klankbordgroep in juni 2017 stonden drie grote topics: 1) feedback op het ontwerp van de surveyvragenlijst voor lokale besturen; 2) de aanpak van de kwalitatieve bevestigingen in het najaar; en 3) het inventariseren van goede praktijken inzake de lokale regierol.

De feedback van de klankbordgroepleden op de ontwerpversie van de vragenlijst werd opgenomen in het verslag van de bijeenkomst. De gegeven opmerkingen en suggesties werden meegenomen bij het finaliseren van de survey.

Vanuit de input rond het tweede agendapunt werd beslist om voor de kwalitatieve bevestigingen van lokale besturen (in het najaar van 2017) in te zetten op twee sporen:

- Een open oproep aan lokale besturen voor (regionale) focusgroepen
- Een gerichte oproep naar lokale besturen die worden gezien als goede praktijken op het vlak van armoedebestrijding voor het afnemen van een diepte-interview

Het derde agendapunt van de bijeenkomst leverde 15 namen op van steden en gemeenten die door de klankbordgroep-leden als goede praktijk worden gezien in het opnemen van de lokale regierol inzake armoedebestrijding. Daarbij werd ook gevraagd naar de elementen of criteria die de leden hanteren om deze lokale besturen als goede praktijk te labelen inzake de lokale regierol. De resultaten van de analyse van de antwoorden op deze vragen werden ook verwerkt bij de resultaten van het onderzoek.

### 3.3 Bijeenkomst klankbordgroep op 27 oktober 2017

Op de bijeenkomst van de klankbordgroep in het najaar van 2017 werden de responscijfers en de eerste resultaten van de survey besproken. Na de presentatie van de resultaten, werd in kleine groepjes uitgewisseld rond volgende vragen:

- Welke reacties roepen de resultaten van de survey bij jou op?
- Welke nieuwe vragen komen voort uit deze resultaten?
- Wat zijn noodzakelijke pistes voor het vervolg van het onderzoek?

De antwoorden op deze vragen werden verwerkt in het verslag van de bijeenkomst. De resultaten van de analyse van deze gegevens werden verwerkt bij de resultaten in deel 3 van dit onderzoeksrapport. Daarnaast gaven de antwoorden ook mee richting aan de topics in bevragingen die nog gepland stonden in de daaropvolgende maanden.

### 4. Documentenonderzoek: analyse beleidsplannen

Ter voorbereiding van zowel de online bevraging van lokale besturen als de kwalitatieve bevragingen van diverse actoren werd een selectie van lokale beleidsdocumenten (algemeen + inzake armoedebestrijding) doorgenomen. Voor de selectie van de lokale besturen werd gewerkt met een gestratificeerde steekproef per provincie. Naast de provinciehoofdstad werden vier bijkomende steden en gemeenten geïdentificeerd op basis van lokale armoedecijfers. We baseerden ons hiervoor op de lokale kansarmoede-index van Kind en Gezin (2018). Per provincie werden de lokale besturen verdeeld in vier kwartielen op basis van deze index. Vervolgens werd binnen ieder kwartiel de gemeente of stad met het hoogste armoedecijfer geselecteerd. Door de selectie van gemeenten uit zowel de hogere als lagere kwartielen kregen we (op een willekeurige manier) variatie in de geselecteerde gemeenten naar lokale armoedecijfers. In een tweede fasen werden nog een aantal beleidsplannen doorgenomen die doorheen het onderzoek als mooie voorbeelden werden benoemd. Finaal werden via deze werkwijze 33 beleidsplannen doorgenomen.

Tabel 4: Lokale besturen waarvan beleidsdocumenten werden doorgenomen, per provincie

Antwerpen	Limburg	Oost-Vlaanderen	West-Vlaanderen	Vlaams-Brabant
Antwerpen (27,1)	Hasselt (9,3)	Gent (22,2)	Brugge (8,5)	Leuven (17,7)
Turnhout (20,8)	Genk (27,3)	Ronse (21,8)	Blankenberge (28,4)	Zaventem (15,1)
Boom (37,1)	Maasmechelen (26,8)	Zele (20,7)	Oostende (25,9)	Machelen(14,1)
Kontich (9,1)	Heusden-Zolder (21,8)	Beveren (9,2)	Mesen (25,0)	Begijnendijk (5,7)
Brasschaat (5,2)	Houthalen-helchteren(13,3)	Deinze (6,3)	Torhout (10,4)	Geetbets (3,8)
Herstelt (3,4)	Voeren (7)	Haaltert(3,8)	Waregem (7,8)	Zoutleeuw (2,7)
	Wellen (5,2)	Sint-Niklaas (18,7)	Deerlijk (4,1)	

*Noot: Het cijfer tussen haakjes geeft de kansarmoede-index van Kind en Gezin op 1 januari 2017 weer, uitgedrukt in % van de bevolking*

Er werd voor de geselecteerde lokale besturen op twee manieren gezocht naar relevante beleidsdocumenten. De eerste bron die geraadpleegd werd, was de Website Lokaal Bestuur

Vlaanderen (<http://lokaalbestuur.vlaanderen.be/beleidsrapporten>) waarop zowel de meerjarenplannen van de steden en gemeenten als die van de OCMW's staan verzameld. Ten tweede gingen we ook op de website van zowel de stad/gemeente als het OCMW op zoek naar relevante beleidsdocumenten in functie van armoedebestrijding. Tijdens deze tweede stap viel op dat er een grote variatie was in de communicatie(stijl) van lokale besturen over het gevoerde beleid (in het algemeen) en de specifieke inspanningen die ze leveren inzake armoedebestrijding.

Het kijkkader voor de geselecteerde beleidsdocumenten bestond uit vier grote richtvragen:

- Welke informatie is beschikbaar over hoe de lokale doelstellingen inzake armoede(bestrijding) tot stand zijn gekomen?
- Wordt de regierol inzake armoedebestrijding geëxpliciteerd in de beleidsdocumenten en zo ja, op welke manier?
- Welke overlegstructuren, samenwerkingsverbanden en samenwerkingsovereenkomsten in functie van armoedebestrijding worden vermeld?
- Welke (andere) lokale instrumenten voor de regierol in het kader van een geïntegreerd lokaal armoedebestrijdingsbeleid kunnen uit het document worden afgeleid?

De beleidsdocumenten werden na analyse van de surveydata en het kwalitatief datamateriaal nogmaals opnieuw gescreend ter verfijning en aanvulling van de resultaten. De resultaten van deze tweede analyseronde van de beleidsdocumenten werden geïntegreerd in de resultatensectie van dit rapport.

## **5. Online bevraging lokale besturen**

### **5.1 Opstellen van de vragenlijst**

Op basis van een literatuurstudie rond lokale regie en armoedebestrijding, het doornemen van de geselecteerde beleidsplannen en twee verkennende interviews met lokale besturen (met een schepen van welzijn en met een kinderarmoederegisseur), werd een voorstel uitgewerkt van thema's om te bevragen en hun vertaling in surveyvragen. Dit voorstel werd op 2 juni 2017 uitgebreid besproken met de leden van de klankbordgroep. Op basis van hun feedback werd de vragenlijst herwerkt tot zijn finale vorm. De finale vragenlijst is terug te vinden in de bijlage van dit rapport.

Een overzicht van de thema's die werden bevraagd:

- Kenmerken gemeente en respondent
- Interne regie, personeel en bevoegdheden inzake regie
- Instrumenten in functie van regie
  - Beleidsdocumenten
  - Overleg
  - Samenwerkingsverbanden en -structuren
  - Andere instrumenten
- Participatie mensen in armoede
- Financiële middelen
- Externe actoren waarmee lokale besturen uitwisselen en samenwerken
- Taakverdeling tussen lokale besturen en externe actoren
- 5 prioriteiten binnen lokaal armoedebestrijdingsbeleid
- 5 goede praktijken inzake lokale armoedebestrijding
- Tevredenheid met verschillende dimensies van de huidige context van het lokale armoedebestrijdingsbeleid



- Tevredenheid met het gevoerde armoedebestrijdingsbeleid
- De huidige en gewenste rol van het lokaal bestuur in het regisseren van lokale samenwerkingsverbanden
- Een zelf-evaluatie van lokale samenwerkingsverbanden in functie van armoedebestrijding
- Maximaal 5 prioritaire noden ifv regierol
- Maximaal 5 aanbevelingen naar bovenlokale overheden ifv regierol

## 5.2 Bevraging en opvolging respons

Op 3 juli 2017 ontvingen alle OCMW secretarissen per email een eerste uitnodiging tot deelname aan de survey. Op 22 augustus volgde een tweede uitnodiging als herinnering, tevens per email. Tussen 1 en 10 september werden alle lokale besturen die de vragenlijst nog niet hadden doorgestuurd telefonisch gecontacteerd. Tijdens dit contact werd in de eerste plaats geïnformeerd naar het al dan niet hebben ontvangen van de uitnodiging tot deelname aan de bevraging. Bij een aantal lokale besturen bleek de vragenlijst niet terecht te zijn gekomen. In die gevallen werd de vragenlijst nogmaals rechtstreeks naar de persoon van contactname verstuurd. Een aantal lokale besturen gaf aan dat ze de vragenlijst niet konden invullen wegens tijdsgebrek. Dit waren in hoofdzaak kleinere lokale besturen. Na de telefonische contactnames werden nog 39 bijkomende vragenlijsten ingevuld (op een totaal van 113 lokale besturen), wat aantoont dat deze strategie een belangrijke impact had.

Een belangrijke beschouwing bij de contactnames met de lokale besturen was de grote variatie in de al dan niet rechtstreekse toegang tot de OCMW-secretaris, en de interne transparantie over het aanspreekpunt binnen het lokaal bestuur inzake lokale armoedebestrijding.

## 5.3 Responscijfers

In totaal werden er 115 vragenlijsten ingestuurd door 113 lokale besturen. Binnen twee lokale besturen werd de vragenlijst twee maal ingevuld. Voor deze lokale besturen werd de meest recent ingevulde versie geselecteerd voor de analyses. Twee andere vragenlijsten werden anoniem ingevoerd, en zijn niet te linken aan een gemeente of stad.

Tabel 5 geeft de verdeling weer van de lokale besturen over de vijf Vlaamse provincies, en de provinciale responscijfers. Globaal zien we een relatief evenredige verdeling van de antwoorden over de provincies, met een lichte oververtegenwoordiging van lokale besturen uit de provincie Limburg.

**Tabel 5: Verdeling lokale besturen over de 5 Vlaamse provincies**

	n	Aantal gemeenten in provincie	Respons: n/aantal gemeenten in provincie
Antwerpen	21	70	30,0%
Limburg	20	44	45,5%
Oost-Vlaanderen	23	65	35,4%
Vlaams-Brabant	25	65	38,5%
West-Vlaanderen	22	64	34,5%
Anoniem	2		
<i>Totaal</i>	<i>113</i>	<i>308</i>	

In Tabel 6 worden de responscijfers vergeleken op basis van de kansarmoedecijfers van Kind & Gezin op 1 januari 2017, en het inwonersaantal. We zien een duidelijke samenhang tussen beide indicatoren en de respons. Lokale besturen met hogere kansarmoedecijfers namen vaker deel aan de bevraging dan lokale besturen met lagere kansarmoedecijfers. De verschillen zijn nog meer

uitgesproken naar inwonersaantal, met een lagere respons bij de kleinere lokale besturen. Deze bevinding sluit ook aan bij de antwoorden die we verkregen tijdens de telefonische contactnames met lokale besturen in functie van de opvolging van de respons. Het gebrek aan mankracht binnen kleinere lokale besturen werd toen meermaals benoemd als reden voor het (nog) niet beantwoorden van de vragenlijst.

Tabel 6: Verdeling lokale besturen naar kansarmoedecijfers en aantal inwoners op 1/01/2017

	n	Aantal gemeenten in categorie	Respons: n/aantal gemeenten in categorie
<b>Kansarmoedecijfers*</b>			
Lager dan 5%	46	126	36,5%
5-9%	34	110	30,9%
10-14%	17	38	44,7%
15% en hoger	14	31	45,2%
Anoniem	2		
<b>Inwonersaantal</b>			
Minder dan 10.000 inwoners	20	77	25,9%
10.000-19.999 inwoners	47	136	34,6%
20.000-39.999 inwoners	31	74	41,9%
40.000 inwoners of meer	13	21	61,9%
Anoniem	2		

\*Geen cijfers beschikbaar voor 3 kleine gemeentes

In Tabel 7 worden een aantal cijfers gepresenteerd rond wie de vragenlijst heeft ingevuld. We zien dat in iets minder dan de helft van de lokale besturen de vragenlijst werd ingevuld door de OCMW-secretaris zelf, soms uitdrukkelijk benoemd als OCMW-én gemeentesecretaris. In een aantal lokale besturen werden beide functies immers reeds samengevoegd. Door de overige lokale besturen wordt een grote verscheidenheid aan functies genoemd van waaruit de vragen werden beantwoord: het diensthoofd van de sociale dienst, de dienst welzijn of het OCMW, de (kinder)armoedecoördinator of -regisseur, een beleidsmedewerker, maatschappelijk werker, medewerkers dienst gelijke kansen/onderwijs, ...

Tabel 7: Functies van de personen die de vragenlijst invulden

Wie vulde de vragenlijst in?	n
Niet aangeduid	1
OCMW-secretaris	50
Gemeentesecretaris	2
Andere	60
<b>Werden meerdere personen betrokken bij het invullen van de vragenlijst?</b>	
Nee	74
Ja	36

## 6. Focusgroepen en diepte-interviews met lokale politici en ambtenaren, middenveld- en expertorganisaties en vertegenwoordigers van ervaringsdeskundigen

In de periode september 2017 tot en met maart 2018 werden focusgroepen en diepte-interviews gehouden met lokale politici en ambtenaren, middenveldorganisaties en vertegenwoordigers van

ervaringsdeskundigen. Deze gesprekken hadden een driedelige doelstelling: 1) het verzamelen van reacties, verfijningen, aanvullingen op de resultaten van de survey, 2) het verzamelen van rijke, kwalitatieve data rond succesfactoren en hindernissen binnen lokale besturen bij het vormgeven van de lokale regierol inzake armoedebestrijding en 3) het binnenbrengen van het perspectief van middenveldorganisaties, expertorganisaties en mensen in armoede.

In een eerste fase van de kwalitatieve bevestigingen werd ingezet op het organiseren van focusgroepen met zowel ambtenaren als politici. Voor de uitnodiging van ambtenaren werden twee groepen van 35 lokale besturen samengesteld. De eerste groep bestond uit willekeurig geselecteerde lokale besturen die deelnamen aan de online bevestiging. De tweede groep bestond uit lokale besturen die niet hadden deelgenomen aan de online bevestiging. We schreven, naar analogie van de survey, telkens de OCMW-secretaris aan. Deze oproep leverde tot de organisatie van één focusgroep. Daarnaast werden ook drie diepte-interviews afgenomen met lokale regisseurs (kinder)armoedebestrijding op basis van deze uitnodiging. Ter aanvulling op de open oproep werden ten slotte ook twee bevestigingen ingepland met lokale ambtenaren tijdens bijeenkomsten van regionale, lerende netwerken inzake kinderarmoedebestrijding.

Voor de uitnodiging van OCMW-voorzitters of schepenen welzijn, sociale zaken of armoedebestrijding, pasten we een gelijkaardig principe toe als voor de ambtenaren, maar met 50 adressen voor beide groepen. In de beperkte reacties op de uitnodiging lieten politici weten dat een vastgeprikt moment op een externe locatie moeilijk in te plannen was. Daarom werd voor de politici overgeschakeld naar uitsluitend diepte-interviews op locatie naar keuze van de respondent.

Voor de bevestiging van middenveldorganisaties en ervaringsdeskundigen werden één focusgroep en diverse individuele interviews georganiseerd in maart 2018. Daarnaast werden ook twee individuele gesprekken gevoerd met een vertegenwoordiger van het Netwerk tegen Armoede. Een rechtstreekse bevestiging van groepen mensen in armoede werd niet georganiseerd na consultatie van meerdere werkingen (o.a. OCMW Gent, Beweging van mensen met laag inkomen en kinderen, Welzijnsschakels, De Zuidpoort, Vzw SIVI, Samenlevingsopbouw Gent en Oost-Vlaanderen). Hun argumenten om niet in te gaan op onze vraag tot gesprekken over onze onderzoeksvragen waren:

- Dit vraagt op zich een participatieproces en de materie is niet zo eenvoudig om snel tot relevante analyses en standpunten te komen. De participanten in Verenigingen waar Armen het woord nemen, en in gelijkaardige werkingen, zijn overbevraagd voor allerlei onderzoeken en contacten met leerlingen, studenten,...
- In de periode van ons onderzoek waren er groepen actief in projecten van "Ieders stem telt" en i.v.m. de inkanteling van de OCMW's in de gemeenten. Vanuit deze groepswerkingen werd er al heel wat materiaal verzameld door expertorganisaties en verwerkt in memoranda, nota's. Dit materiaal was al openbaar of werd ons ter beschikking gesteld. De ideeën van mensen in armoede over het lokale armoedebestrijdingsbeleid berusten in deze publicaties op veelvuldige contacten en specifieke participatieprocessen.
- In de klankbordgroep en in de focusgroepen waren meerdere opgeleide ervaringsdeskundigen betrokken die intensief meedachten over onze onderzoeksvragen. We hadden ook nog een diepte-interview met een medewerker van het Netwerk tegen Armoede over onze onderzoeksvragen.

Een overzicht van de gevoerde interviews en focusgroepen:

- 3 diepte-interviews met lokale ambtenaren

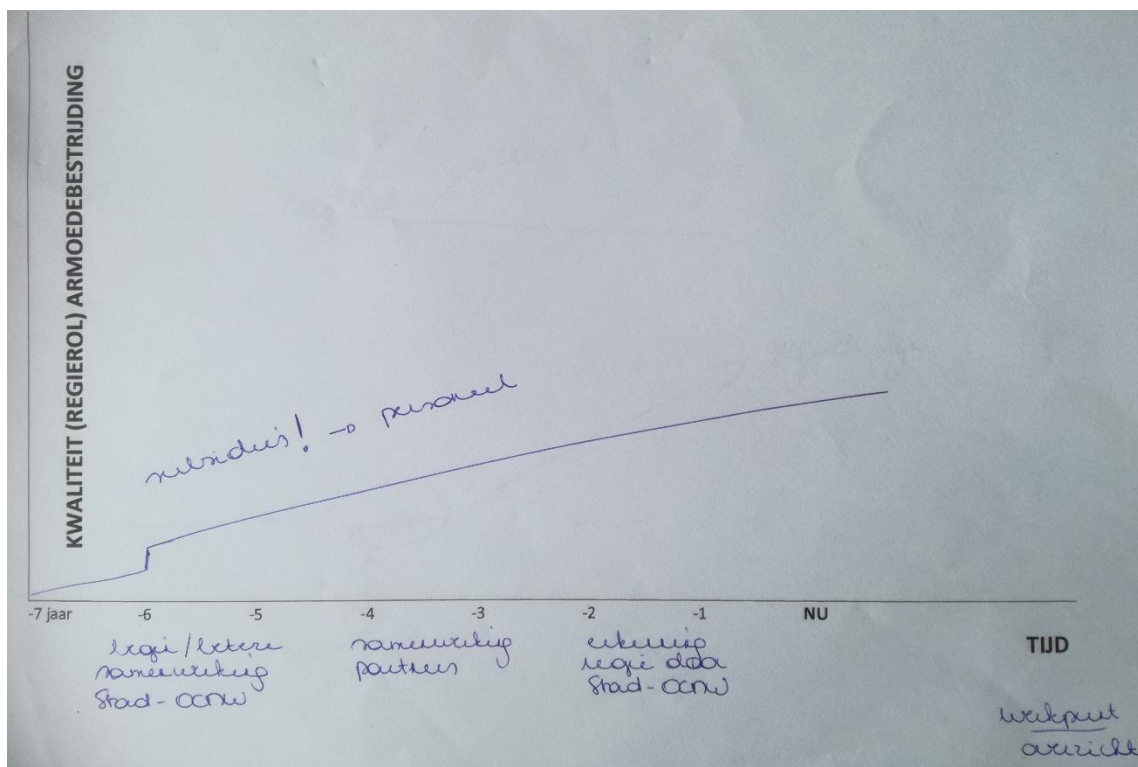
- 8 diepte-interviews met lokale politici
- een homogene focusgroep met uitsluitend ambtenaren uit 4 verschillende lokale besturen van diverse grootte
- 2 heterogene focusgroepen met zowel ambtenaren als expertorganisaties inzake armoedebestrijding
  - o Een groep met vertegenwoordiging uit 7 lokale besturen (9 personen), 1 medewerker van een expertorganisatie, en 2 regionale beleidsmedewerkers lokaal sociaal beleid & armoedebestrijding
  - o Een groep met vertegenwoordiging uit 13 lokale besturen (20 personen), 3 medewerkers uit twee expertorganisaties, en 2 regionale beleidsmedewerkers lokaal sociaal beleid & armoedebestrijding
- 1 focusgroep met 5 vertegenwoordigers van middenveldorganisaties uit verschillende domeinen: vrije tijd, huisvesting, werk en samenlevingsopbouw
- 3 diepte-interviews met vertegenwoordigers van expertorganisaties
- 1 diepte-interview met een vertegenwoordiger van een middenveldorganisatie uit het domein gezondheid

Tijdens de kwalitatieve bevragingen werden met diverse ondersteunende instrumenten gewerkt om het gesprek te structureren. Enkele illustraties:

- Het schema van Pröpper et al. (2004), om het eigen beleid op te situeren.
- Het benoemen van de grootste prioriteiten voor het lokaal armoedebestrijdingsbeleid aan de hand van een set van 8 verschillende troefkaarten. Figuur 3 toont, ter illustratie, twee van deze kaarten.
- Inspiratiekaarten met 1) types instrumenten die kunnen worden ingezet in functie van de lokale regierol, 2) relevante actoren in functie van het armoedebestrijdingsbeleid, en 3) randvoorwaarden voor succesvolle regie. Deze kaarten werden ingezet om de uitdagingen en succesfactoren verbonden aan de lokale regierol te duiden.
- Een tijdslijn voor het visualiseren van de evolutie (van de kwaliteit) van de regierol door het eigen lokaal bestuur inzake armoedebestrijding (Figuur 4).
- Pronet-kaarten met de verschillende rollen die kunnen worden opgenomen in een samenwerkingsverband (zie <http://sites.arteveldhogeschool.be/pronet/>) in functie van de vraag welke actor welke rollen opneemt.



Figuur 3: Voorbeelden van troefkaarten gebruikt tijdens kwalitatieve bevragingen



Figuur 4: Illustratie van geschetste historielijn kwaliteit lokale regierol

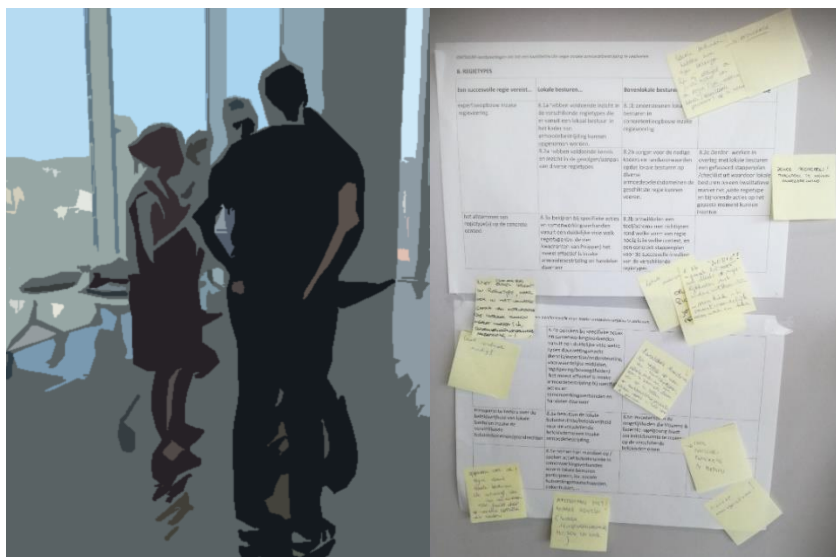
## 7. Gesprekstafels rond bouwstenen voor succesvolle regie

Op 19 april 2018 werden gesprekstafels georganiseerd rond de bouwstenen voor een succesvolle regie die we distilleerden uit het verzamelde materiaal. De doelstelling van deze gesprekstafels was om deze bouwstenen af te toetsen, te verfijnen en aan te vullen. Hiervoor werd een gemengde groep van deelnemers uitgenodigd uit zowel lokale besturen (ambtenaren en politici), middenveldorganisaties uit verschillende beleidsdomeinen, en expertorganisaties.

De bouwstenen werden voor de gesprekstafels geordend in 8 grote thema's op grote, papieren flappen. De deelnemers kregen de gelegenheid om reacties, bedenkingen en aanvullingen te noteren op post-its die ze bij de desbetreffende deelcomponenten konden plakken (Figuur 5). In een eerste ronde bekeken de deelnemers individueel de verschillende thema's. In een tweede ronde werd per thema uitgewisseld in drie kleinere groepen.

Een overzicht van de deelnemers:

- 18 ambtenaren uit verschillende functies: secretaris, hoofd sociale dienst, integratie-ambtenaar, programmaregisseur, diensthoofd armoede en welzijn, diensthoofd armoede en welzijn; ...
- 1 lokale OCMW-voorzitter
- 2 experten rond regie en lokale besturen
- 11 personen uit middenveldorganisaties uit de domeinen wonen, werk, onderwijs, vrije tijd, jeugd, algemeen welzijn, preventieve gezinsondersteuning, integratie, samenlevingsopbouw
- 4 personen uit expertorganisaties rond armoede
- 1 aandachtsambtenaar armoedebestrijding



Figuur 5: Visuele impressie van de gesprekstafels

In totaal werden doorheen alle onderzoeksfasen 141 verschillende lokale besturen betrokken bij het onderzoek, alsook vertegenwoordigers van 35 middenveld- en expertorganisaties.

## 8. Analyses en verwerking materiaal

De verzamelde data werden in verschillende stappen verwerkt, in lijn met de fasering van het onderzoek. Een eerste stap bestond uit een beschrijvende analyse van de antwoorden op de survey bij lokale besturen. Hiervoor werd gebruik gemaakt van frequentieverdelingen en kruistabellen. Na het aftoetsen van deze eerste bevindingen bij de klankbordgroep en tijdens de kwalitatieve bevestigingen, werden bijkomende bivariate analyses verricht ter verklaring van variaties in de antwoorden. De beperkte steekproefgrootte laat niet toe om meer geavanceerde analyse-technieken toe te passen op de hoofdzakelijk nominale en ordinale variabelen.

Een tweede belangrijke stap bestond uit de verwerking van het kwalitatief materiaal uit de interviews en focusgroepen. Deze werden gecodeerd volgens het principe van open coderen, waarbij labels werden toegekend aan relevante tekstfragmenten. Vervolgens werden codes rond gelijkaardige thema's geordend in categorieën. Ten slotte werden de labels en categorieën getrianguleerd met de resultaten van de survey. Hierbij werden volgende richtvragen gebruikt:

- Welke verklaringen worden genoemd voor specifieke invullingen van de lokale regierol inzake armoedebestrijding?
- Welke succesfactoren worden benoemd bij een specifieke regiecomponent?
- Welke hindernissen of uitdagingen worden benoemd bij een specifieke regiecomponent?
- Wat zijn inspirerende voorbeelden inzake de invulling van een specifieke regiecomponent?
- Welke noden, prioriteiten en aanbevelingen rapporteren lokale besturen en derden ter versterking van de lokale regierol inzake armoedebestrijding?

Een derde stap in de verwerking van de resultaten bestond uit de reconstructie van een typologie van vier componenten van externe regie en hun deelcomponenten (Tabel 8). Deze typologie is het resultaat van de triangulatie van de onderzoeksresultaten met de kaders van Sels (2007), Pröpper et al. (2004) en Opstaele et al. (2013), toegepast op lokale armoedebestrijding. In deel drie van dit rapport wordt de bespreking van de resultaten grotendeels opgehangen aan deze componenten.

Tabel 8: Typologie van regiecomponenten op basis van onderzoeksresultaten en literatuurstudie

Regiecomponent	Deelcomponenten
Expertise	Inzicht verwerven in lokale armoede
	Effecten van het gevoerde armoedebeleid
	Competentie-opbouw en professionalisering
Visievorming en het uitzetten van beleidlijnen	Werken vanuit basisprincipes
	Werken aan een gedeelde visie en een gedragen beleid
	Een plan van aanpak
Middelen	Investering in armoedebestrijdingsbeleid
	Investering in lokale actoren
	Verwerven van middelen
Externe samenwerkingen en hun operationalisatie	Overzicht van relevante actoren
	Overleg en samenwerking met lokale actoren organiseren
	Rollen verdelen tussen lokaal bestuur en externe actoren
	Samenwerkingsstructuren en lokale netwerken opzetten en opvolgen
	Samenwerkingsovereenkomsten opstellen
	Aandacht voor relationele dimensie van samenwerking
	Aanpakken van structurele drempels voor externe samenwerking
	Aansturen van actoren in functie van lokale doelstellingen
	Verkennen van intergemeentelijke en regionale samenwerkingsverbanden

Een laatste stap in de verwerking van de data bestond uit de vertaling van de resultaten naar een overzicht van de belangrijkste bouwstenen voor lokale regie, en welke acties en instrumenten hiervoor nodig zijn bij verschillende actoren: lokale besturen, bovenlokale overheden en derden. Deze bouwstenen zijn gebaseerd op de succesfactoren en knelpunten die uit het onderzoek naar voren komen bij het opnemen van de lokale regierol. De feedback op de ontwerpversie van deze bouwstenen tijdens de afsluitende gesprekstafel en de laatste stuurgroep werd geïntegreerd in het overzicht van de bouwstenen voor een succesvolle lokale regie in deel 5.

## DEEL 3: RESULTATEN

De resultaten worden weergegeven in vier grote blokken. In een eerste deel bespreken we de betekenis & invulling die lokale besturen en derden geven aan de lokale regierol inzake armoedebestrijding, en de invulling die lokale besturen hieraan geven. We hangen de resultaten hierbij op aan het kwadrant van Propper et al. (2004) door de lokale besturen te situeren op de twee assen 'beleidsvrijheid' en 'aansturingsmogelijkheden lokale actoren'. In een tweede deel worden de resultaten met betrekking tot vier grote regiecomponenten toegelicht: 1) de inzet van expertise, 2) visievorming en gedragen beleid, 3) middelen en 4) externe samenwerkingen en hun operationalisering. We bespreken de wijze waarop lokale besturen een rol opnemen binnen deze vier dimensies, alsook welke uitdagingen en succesfactoren ze hierbij ervaren. In het derde deel worden de resultaten met betrekking tot de context en randvoorwaarden voor succesvolle externe regie toegelicht. We maken hierbij een onderscheid tussen enerzijds interne regie, en anderzijds externe en bovenlokale factoren. In een vierde en laatste deel geven we een overzicht van de aanbevelingen die lokale besturen expliciet benoemen naar bovenlokale overheden.

### 1. Lokale regie: een diversiteit aan betekenissen en invullingen

#### 1.1 De definiëring van 'lokale regie'

Tijdens de eerste bijeenkomst van de klankbordgroep (30 maart 2017) merkten we reeds een grote diversiteit in de interpretatie van het begrip 'lokale regie'. We citeren uit dit verslag:

De vraag luidde: "wat roept "regierol" juist bij jullie op?"

Een aantal antwoorden beklemtonen de BREEDTE van het onderwerp:

- Taken, mensen en inhoud

Andere antwoorden verwijzen naar LOKALE NETWERKVORMING en SAMENWERKING:

- Regisseursrol in een lokaal netwerk
- Samenwerken vanuit verschil ondersteunen
- Netwerking
- Organisaties laten samenwerken
- Afstemmen, maar diversiteit laten bestaan
- Actoren goed kennen, iedereen zijn rol, gezamenlijke richting bepalen
- Coördinatie (binnen een netwerk)
- Forum

Enkele antwoorden verwijzen naar de INHOUD en DOELEN:

- Grondrechten garanderen
- Basiswerking faciliteren
- Visievorming, coördinatie en bewaken van doelstellingen
- Aanbod, wellicht gebaseerd op noden, en daar een kader voor maken
- Engagement, visie, concrete zinvolle acties, volharding
- Participatie organiseren en mogelijk maken
- Engagement

Tenslotte wordt er ook verwezen naar de POSITIE en/of OPDRACHT van gemeentebesturen:

- Doorzettingsmacht en de instrumenten daarvoor



- Lijnen uitzetten
- Sturen en initiatief nemen
- Agendering van thema's en andere elementen

Het merendeel van bovenstaande elementen zijn te koppelen aan de verschillende regiecomponenten die in het eerste deel van die rapport werden besproken (zie ook Tabel 8). Dit ligt anders bij de resultaten van de online bevraging bij lokale besturen. Een eerste, opvallend resultaat uit deze online bevraging is immers de onduidelijkheid bij de respondenten over het begrip "regierol". Vaak wordt immers de 'verwarring' gemaakt met het bredere armoedebestrijdingsbeleid. Uiteraard zijn de inhoud, doelstellingen en concrete acties onlosmakelijk verbonden met het beleid waarrond het lokaal bestuur de regierol opneemt. Toch is het opvallend dat 24 van de 104 antwoorden die lokale besturen geven omtrent de instrumenten die ze inzetten in functie van de regierol zich situeren op het domein van concrete acties, bijvoorbeeld 'tussenkost in kledijkosten', 'leesbegeleiding bij kinderen lager onderwijs', 'uitstappen met en op kosten van het OCMW naar dierentuin, cinema,... olv maatschappelijk assistent en begeleid door vrijwilligers', of 'jeugdopbouwwerk (gemeentelijk)'.

Ook uit de kwalitatieve bevragingen bij ambtenaren en politici bleek vaak een onbekendheid om op een systematische en heldere manier naar hun regie en coördinatie te kijken. De nood aan verheldering en concretisering van het concept 'lokale regie' kwam sterk naar boven.

Ondanks deze onduidelijkheid of moeizame loskoppeling van armoedebestrijding, bleek tijdens de kwalitatieve bevragingen dat de grote meerderheid van lokale besturen een toename ervaart van de kwaliteit van de lokale regierol op het vlak van armoedebestrijding. Dit komt duidelijk naar voren in de historielijnen die door de bevroegde ambtenaren worden geschetst.

## **1.2 Beleidsvrijheid en doorzettingsmacht**

In dit onderdeel bespreken we de situering van lokale besturen op de twee assen van het kwadrant van Pröpper et al. (2004): 1) de beleidsvrijheid die door het lokaal bestuur wordt ervaren inzake het uitstippelen van een eigen armoedebestrijdingsbeleid en 2) de mate waarin het lokaal bestuur relevante actoren kan aansturen. We baseren ons hier op de survey-resultaten, die een indicatie geven van de globale inschatting van beide dimensies door sleutelactoren binnen het lokaal bestuur op het vlak van lokale armoedebestrijding.

Acht op de tien gemeenten gaat akkoord met de stelling voldoende beleidsvrijheid te ervaren om een eigen beleidskader vorm te geven en een eigen koers uit te stippelen op het vlak van armoedebestrijding (Tabel 9). Slechts 6% van de bevroegde lokale besturen gaat uitgesproken niet akkoord met deze stelling. De meerderheid van de lokale besturen situeert zich globaal dus aan de linkerkant van het schema van Pröpper et al. (2004).

Opvallend is dat tegelijk ook binnen 73% van de bevroegde lokale besturen wordt aangegeven dat er een gebrek is aan een heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende overheden op het vlak van armoedebestrijding (Tabel 9). In combinatie met de antwoorden op de voorgaande stelling suggereert dit een zeker ambiguïteit of onduidelijkheid over de beleidsvrijheid die wordt ervaren: 45% van de lokale besturen die zegt over voldoende beleidsvrijheid te beschikken, hekelt ook het gebrek aan een heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen verschillende overheden. Anderzijds hangt het gevoel van onduidelijkheden inzake verantwoordelijkheden sterk samen met de ervaren beleidsvrijheid ( $\chi^2=16,38$ ,  $df=5$ ,  $p<.01$ ): lokale besturen die weinig beleidsvrijheid ervaren, rapporteren vaker een gemis aan heldere verantwoordelijkheidsverdelingen.

Tabel 9: Antwoorden lokale besturen op stellingen ivm beleidskader en beleidsvrijheid, in % (n=112)

	Helemaal niet akkoord	Niet akkoord	Eerder niet akkoord	Eerder akkoord	Akkoord	Helemaal akkoord
Er is een heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende overheden op het vlak van armoedebestrijding	16,2	25,2	32,4	18,9	6,3	0,9
We ervaren als lokaal bestuur voldoende beleidsvrijheid om ons eigen beleidskader vorm te geven en een eigen koers uit te stippelen op het vlak van armoedebestrijding.	0,9	5,5	12,7	47,3	31,8	1,8

Inzake doorzettingsmacht naar lokale actoren zien we een meer gemengd verhaal. Binnen 44% van de lokalen besturen is men (eerder) niet tevreden met de mate waarin relevante actoren op lokaal niveau kunnen worden aangestuurd (zie Figuur 19, p.72). Ook bij de vragen naar de verschillende rollen die het lokaal bestuur opneemt in het armoedebestrijdingsbeleid worden de items die raken aan de doorzettingsmacht van het bestuur in termen van aansturing het laagst gescoord (Tabel 12). Wanneer we de zes antwoordmogelijkheden herleiden tot de twee categorieën '(helemaal of eerder) niet akkoord' en '(helemaal of eerder) akkoord', dan schrijft ongeveer één op twee respondenten geen of een (eerder) beperkte rol toe aan het lokaal bestuur inzake 1) het aansturen van lokalen actoren bij het bepalen van gezamenlijke doelstellingen en hoe die te realiseren, 2) erover waken dat het gemeenschappelijke doel inzake armoedebestrijding wordt bereikt, en 3) het kritisch kijken naar de acties van alle actoren in functie van de gezamenlijke afspraken en beoogde doelstellingen (Tabel 12). Een respondent verwoordt het als volgt:

*“Actoren hebben hun eigen visie en logica: wat kan het lokaal bestuur daarover zeggen?”*

Daartegenover staat dat de overige helft van de lokale besturen wel (eerder) tevreden is met de mate waarin relevante actoren kunnen worden aangestuurd (zie Figuur 19, p.72). Twee op drie lokale besturen binnen deze groep is eerder gematigd positief, een derde van deze lokale besturen is uitgesproken tevreden met de mate waarin lokale actoren kunnen worden aangestuurd. Aanvullende analyses op de dichotome variabelen voor deze rollen tonen bovendien een sterke onderlinge samenhang ( $\chi^2=36,46$ ;  $df=1$ ,  $p<.001$ ;  $\chi^2=32,09$ ;  $df=1$ ,  $p<.001$ ;  $\chi^2=50,44$ ;  $df=1$ ,  $p<.001$ ). Dit bevestigt de verwijzing naar een onderliggend gedeeld concept.

In Tabel 10 wordt de rol die lokale besturen zichzelf toeschrijven inzake het aansturen van lokale actoren afgezet tegenover de beleidsvrijheid die ze ervaren inzake armoedebestrijding. We werken hierbij opnieuw met dichotome variabelen, waarbij de drie hoogste en drie laagste antwoordmogelijkheden van elke variabele werden gegroepeerd in één categorie. Deze tabel laat toe om de resultaten te linken aan het kwadrant van Pröpper et al. (2004). We zien dat ongeveer de helft van de lokale besturen zich situeert in het kwadrant 'veel beleidsvrijheid en veel aansturing'. De tweede grootste groep (29%) situeert zich in het kwadrant 'veel beleidsvrijheid, maar weinig aansturing'. De overige lokale besturen ervaren weinig beleidsvrijheid, waarvan het merendeel ook weinig aansturing van lokale actoren rapporteert.

Tabel 10: Kruistabel ervaren beleidsvrijheid en aansturing lokale actoren (n=104)

	Veel beleidsvrijheid	Weinig beleidsvrijheid
Veel aansturing lokale actoren	51,0%	5,8%
Weinig aansturing lokale actoren	28,8%	14,4%

Een volgende vraag betreft het profiel van de lokale besturen binnen deze vier kwadranten. We bekijken hierbij zowel de samenhang tussen respectievelijk het inwonersaantal en armoedecijfer voor de twee afzonderlijke dimensies van het kwadrant als voor het kwadrant zelf (Tabel 11). Voor de bijhorende analyses wordt telkens gewerkt met de dichotome variabelen beleidsvrijheid en aansturing van derden.

Kleinere lokale besturen rapporteren minder vaak over voldoende beleidsvrijheid te beschikken, maar de verschillen zijn niet significant ( $\text{Chi}^2=1,41$ ,  $\text{df}=3$ ,  $p=0,70$ ). Lokale besturen met hogere armoedecijfers rapporteren vaker over voldoende beleidsvrijheid te bezitten, maar ook hier is de significant-toets lager dan de kritische testwaarde ( $\text{Chi}^2=1,62$ ,  $\text{df}=3$ ,  $p=0,66$ ). Analoog zien we een trend van meer aansturing in gemeentes met hogere armoedecijfers en meer inwoners, maar de verschillen zijn opnieuw niet significant (resp.  $\text{Chi}^2=4,92$ ,  $\text{df}=3$ ,  $p=0,18$  en  $\text{Chi}^2=1,77$ ,  $\text{df}=3$ ,  $p=0,62$ ).

We zien dezelfde tendensen in de verdeling van lokale besturen over de regiekwadranten, maar ook de verschillen naar kansarmoedecijfers ( $\text{Chi}^2=8,87$ ,  $\text{df}=9$ ,  $p=0,45$ ), en inwonersaantal ( $\text{Chi}^2=7,87$ ,  $\text{df}=9$ ,  $p=0,55$ ) zijn statistisch niet significant. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat de beperkte aantal eenheden per cel uiteraard de statistische kracht van deze associaties beperken.

Tabel 11: Ervaren beleidsvrijheid & aansturing lokale actoren naar inwonersaantal & armoedecijfer, in %

Kansarmoede- cijfers	Afzonderlijke dimensies		Regiekwadrant			
	Veel beleidsvrijheid	Veel aansturing	Veel vrijheid & veel aansturing	Weinig vrijheid & veel aansturing	Veel vrijheid & weinig aansturing	Weinig vrijheid & weinig aansturing
Lager dan 5%	77,8	55,0	47,5	7,5	27,5	17,5
5-9%	81,3	45,5	41,9	3,2	38,7	16,1
10-14%	82,4	54,7	52,9	11,8	29,4	5,9
15% en hoger	92,9	78,6	78,6	0,0	14,3	7,1
Inwonersaantal						
Minder dan 10.000 inwoners	73,7	47,4%	44,4%	0,0%	27,8	27,8
10.000-19.999 inwoners	80,4	57,1%	47,6	9,5	31,0	11,9
20.000-49.999 inwoners	85,7	57,1%	52,9	5,9	32,4	8,8
50.000 inwoners of meer	87,5	75,0%	75,0	0,0	12,5	12,5

### 1.3 Regiecomponenten en rollen

De lokale besturen nemen momenteel diverse rollen op in het kader van de regievoering rond armoedebestrijding. In een eerste tabel worden de cijfers gepresenteerd over de huidige rol die lokale besturen aan zichzelf toeschrijven (Tabel 12). Een tweede tabel toont in welke mate lokale besturen de huidige rol al dan niet willen uitbreiden of beperken (Tabel 13). In deze tabel wordt de gewenste rol opgesplitst naar de intensiviteit van de huidige rol die lokale besturen aangeven: '(eerder) beperkt of geen rol', of (eerder of heel) belangrijke rol.

De drie rollen die op heden het vaakst in belangrijke mate worden opgenomen door lokale besturen zijn: 1) initiatief nemen in het bijeenbrengen van actoren en organisaties, 2) creëren van draagvlak voor samenwerking, en 3) het bouwen van bruggen tussen actoren in functie van een constructieve samenwerking en goede sfeer. Meer dan zeven op tien respondenten schrijven een (eerder) belangrijke rol toe aan het lokaal bestuur inzake deze drie rollen. Ongeveer 90% van de bevrageden wil in de toekomst een belangrijke rol blijven opnemen op deze domeinen of de huidige rol uitbreiden. Er is dus grote consensus onder de lokale besturen over de rol die ze zelf willen opnemen op deze domeinen.

We bespraken eerder de samenhang tussen de drie rollen met betrekking tot 1) het aansturen van lokalen actoren bij het bepalen van gezamenlijke doelstellingen en hoe die te realiseren, 2) erover waken dat het gemeenschappelijke doel inzake armoedebestrijding wordt bereikt; en 3) het kritisch kijken naar de acties van alle actoren in functie van de gezamenlijke afspraken en beoogde doelstellingen. In vergelijking met de vorige rollen is het aandeel lokale besturen dat zichzelf op heden een reeds belangrijke rol toeschrijft kleiner. 45 tot 55% van de lokale besturen geeft aan op dit moment een (eerder) beperkte rol op te nemen op deze vlakken. Wel bestaat er grote consensus over het willen uitbreiden van deze rol of deze rol in belangrijke mate te blijven opnemen. Enkel inzake het kritisch kijken naar de acties van derden acht één op vijf lokale besturen een (eerder) beperkte rol voor het lokaal bestuur wenselijk.

Het coördineren, bewaken en stimuleren van het verloop van het armoedebestrijdingsbeleid in functie van gemaakte afspraken en het beoogde resultaat is een rol die sterk samengaat met de voorgaande rollen, maar waar een groter aandeel lokale besturen (65%) reeds op heden een belangrijke rol zegt in op te nemen. Er is ook duidelijke consensus over het willen (blijven) opnemen van deze rol, of de huidige rol te willen uitbreiden.

Ook rond het ondernemen van concrete acties, het binnenbrengen van nieuwe initiatieven en communicatie rond het gevoerde beleid is er een grote consensus rond de rol die lokale besturen wenselijk achten om op te nemen: de grote meerderheid van de lokale besturen schrijven zichzelf een (eerder) belangrijke rol toe op deze domeinen en wil deze rol graag behouden of uitbreiden. De meerderheid die op heden een eerder beperkte rol opneemt, acht het wenselijk om deze rol uit te breiden.

De twee rollen waar minst consensus over bestaat inzake de gewenste omvang zijn 1) het adviseren van lokale actoren op basis van de eigen domeinspecifieke kennis rond lokale armoede en het armoedebestrijdingsbeleid, en 2) het voorzien van middelen & financiële ondersteuning voor lokale actoren om de beoogde doelstellingen op het vlak van armoedebestrijding te realiseren. 25-30% van de lokale besturen acht de gewenste rol op deze domeinen eerder beperkt en wil daarom de huidige rol inperken of een beperkte rol behouden.

Tabel 12: Welke rollen nemen het lokaal bestuur op inzake regievoering (in percentages)?

N=105	Geen rol	Beperkte rol	Eerder beperkte rol	Eerder belangrijke rol	Belangrijke rol	Heel belangrijke rol
1. Initiatief nemen in het bijeenbrengen van actoren en organisaties actief inzake armoedebestrijding	2,9	7,6	12,4	25,7	33,3	18,1
2. Aansturen van lokale actoren bij bepalen van gezamenlijke doelstellingen en hoe die te realiseren	4,7	13,2	25,5	24,5	24,5	7,5
3. Creëren van een draagvlak voor de samenwerking tussen verschillende lokale actoren en het lokaal bestuur	4,8	8,6	18,1	20,0	35,2	13,3
4. Coördineren, bewaken en stimuleren van verloop armoedebestrijdingsbeleid ifv gemaakte afspraken & beoogde resultaat	4,7	11,3	18,9	24,5	30,2	10,4
5. Ondernemen van concrete acties & initiatieven inzake armoedebestrijding	0,0	8,5	13,2	33,3	30,2	15,1
6. Binnenbrengen van nieuwe initiatieven, ... inzake armoedebestrijding & het zoeken naar mogelijkheden om deze te realiseren.	2,9	10,5	15,2	30,5	27,6	13,3
7. Bouwen van bruggen tussen actoren actief inzake armoedebestrijding ifv een constructieve samenwerking & goede sfeer	4,7	9,4	15,1	26,4	32,1	12,3
8. Verzorgen van de schriftelijke & mondelinge communicatie rond het gevoerde armoedebestrijdingsbeleid	1,9	12,5	19,2	29,8	28,8	7,7
9. Adviseren van lokale actoren obv de eigen domeinspecifieke kennis rond lokale armoede en het armoedebestrijdingsbeleid	6,7	12,4	25,7	27,6	22,9	4,8
10. Voorzien van middelen & financiële ondersteuning voor lokale actoren om de beoogde doelstellingen op het vlak van armoedebestrijding te realiseren	6,7	22,9	19,0	21,9	21,9	7,6
11. Erover waken dat het gemeenschappelijke doel inzake armoedebestrijding wordt bereikt.	2,9	18,1	20,0	22,9	28,6	7,6
12. Kritisch kijken naar de acties van alle actoren in functie van de gezamenlijke afspraken en beoogde doelstellingen	8,6	21,0	21,9	15,2	26,7	6,7

Tabel 13: Welke rollen inzake regievoering wil het lokaal bestuur meer of minder opnemen, afgezet tegenover de huidige rol (in percentages)

N=105	Huidige rol (eerder) beperkt			Huidige rol (eerder) belangrijk		
	Nog beperken	Behouden	Uitbreiden	Beperken	behouden	Nog uitbreiden
1. Initiatief nemen in het bijeenbrengen van actoren en organisaties actief inzake armoedebestrijding	1,0	5,9	14,9	2,0	60,4	15,8
2. Aansturen van lokale actoren bij bepalen van gezamenlijke doelstellingen en hoe die te realiseren	1,0	11,8	30,4	1,0	38,2	17,6
3. Creëren van een draagvlak voor de samenwerking tussen verschillende lokale actoren en het lokaal bestuur	0,0	5,9	24,8	2,0	51,5	15,8
4. Coördineren, bewaken en stimuleren van verloop armoedebestrijdingsbeleid ivf gemaakte afspraken & beoogde resultaat	1,0	7,0	26,0	0,0	48,0	18,0
5. Ondernemen van concrete acties & initiatieven inzake armoedebestrijding	1,0	5,0	13,9	4,0	58,4	17,8
6. Binnenbrengen van nieuwe initiatieven, ... inzake armoedebestrijding & het zoeken naar mogelijkheden om deze te realiseren.	1,0	6,9	19,8	5,9	40,6	25,7
7. Bouwen van bruggen tussen actoren actief inzake armoedebestrijding ivf een constructieve samenwerking & goede sfeer	1,0	5,9	21,8	1,0	56,4	13,9
8. Verzorgen van de schriftelijke & mondelinge communicatie rond het gevoerde armoedebestrijdingsbeleid	1,0	11,0	21,0	2,0	49,0	16,0
9. Adviseren van lokale actoren obv de eigen domeinspecifieke kennis rond lokale armoede en het armoedebestrijdingsbeleid	2,0	22,0	20,0	1,0	33,0	22,0
10. Voorzien van middelen & financiële ondersteuning voor lokale actoren om de beoogde doelstellingen op het vlak van armoedebestrijding te realiseren	3,0	20,8	24,8	5,9	28,7	16,8
11. Erover waken dat het gemeenschappelijke doel inzake armoedebestrijding wordt bereikt.	1,0	11,9	27,7	0,0	40,6	18,8
12. Kritisch kijken naar de acties van alle actoren in functie van de gezamenlijke afspraken en beoogde doelstellingen	1,0	16,0	34,0	2,0	35,0	12,0

## 1.4 Variatie in regietypes

Tijdens de diepte-interviews werd het schema van Pröpper et al. (2004) voorgelegd aan respondenten om te beschrijven welk soort regierol de gemeente volgens hen opneemt in het kader van armoedebestrijding. Dit schema bleek voor de respondenten een goed uitgangspunt om de aard van de regierol verder te analyseren.

In de praktijk worden allerlei regietypes gezien, soms allen tegelijk op één plaats. Er wordt herhaaldelijk benoemd dat alle types nodig zijn, onder verschillende voorwaarden en dat een duidelijke visie omtrent welke regierol wanneer inzetten heel belangrijk is. (Gebrek aan) middelen wordt hierbij wel benoemd als een bepalende factor voor de keuzevrijheid voor een welbepaalde regietype.

Kleine gemeenten moeten hierbij dikwijls creatief zijn. Twee illustrerende citaten:

*“Uitbesteden en sommige vormen van externe samenwerking kosten teveel geld. We doen liever dingen zelf ( bv. Geen UITPAS maar rechtstreeks met lokale sportclubs onderhandelen).”*

*“We zouden bv. scholen graag zelf meer een beleid opleggen, ze zouden zelf minder commercieel moeten zijn.”*

Ambtenaren ervaren vooral dat er een visionaire regie gevoerd wordt. Er is een kader en er zijn besturen die armoede prioritair vinden maar beperkte macht hebben. Van ambtenaren wordt hierbij ook veel verwacht bv. een visie uitschrijven in functie van de beleidsvoorbereiding naar de gemeenteraadsverkiezingen.

Uit de gesprekken met de politici komt een gevarieerder beeld naar boven. Zij geven aan dat alle types belangrijk zijn en gebruikt worden. Ze benoemen het wel als een voortdurende evenwichtsoefening tussen zelf uitvoeren, delegeren en controleren. Er wordt expliciet gewezen op de noodzaak van het vermijden van concurrentie met derden.

Er kwam naar voren dat lokale besturen zich niet steeds bewust zijn van wat er allemaal mogelijk is binnen die beleidsruimte op de verschillende beleidsdomeinen relevant voor armoedebestrijding. Er is soms te weinig inzicht in wat de mogelijkheden zijn:

*“Beleidsruimte gaat soms ook over durf. Men ziet vaak beter de belemmeringen dan de mogelijkheden. Er is te weinig zuurstof om buiten de lijnen te durven kleuren”.*

In de kwalitatieve bevragingen komen ook nog het gevoel van beperkte bevoegdheden rond dominante thema's naar voren én de aard van het thema (transversaal, slecht in de markt) inzake het ontbreken van doorzettingsmacht.

Een aantal bemerkingen en voorbeelden van invullingen van de vier types:

### Visionaire regie

Doorheen al het verzamelde onderzoeksmateriaal komt visie-ontwikkeling naar voren als kernelement voor een kwaliteitsvolle regierol op het domein armoedebestrijding. Regelmatig kwam dan ook het pleidooi terug om in de eerste plaats in te zetten op een visionaire regie:

*“Zeer belangrijk in de visieontwikkeling van het beleidsplan waar concreet vorm wordt gegeven aan de aanpak. Er is veel betrokkenheid. Men luistert naar elkaar. Doelstellingen worden samen ontwikkeld. Er wordt co-productie gerealiseerd. Via groeiactieplannen wordt alles samen verder uitgebouwd.”*

Binnen die visionaire regie worden overleg, communicatie, transparantie, permanente aftoetsing benoemd als sleutelementen. Een illustrerend citaat:

*“Er is een welzijn- en armoedeplatform (publiek en privaat) waar het beleidsplan wordt opgevolgd. Er is een degelijke transparantie. ... Om de zes weken is er een stand van zaken en een kritische blik.”*

Vanuit een duidelijke visie kunnen lokale besturen ook acties van armoedebestrijding realiseren door een beleid bij anderen op te leggen bv. door de invoering van criteria voor toegankelijkheid van assistentiewoningen voor mensen met een laag inkomen, prijsafspraken in te voeren in sociale restaurants,... Wanneer dergelijke richtlijnen zijn gebaseerd op een gedeelde visie en actieplan, zijn bijkomende instrumenten ter verhoging van de doorzettingsmacht van lokale besturen niet altijd een vereiste.

Anderzijds wordt de spanning tussen de inzet op visie en/of middelen herhaaldelijk benoemd. Enerzijds wordt het gebrek aan middelen benoemd als hindernis bij het werken aan een gedeelde visie:

*“Hoe krijg ik partners rond de tafel ook als er geen geld is?”*

Derden verwijzen hierbij naar de vaak hoge verwachtingen die er zijn naar hen toe ter realisering van specifieke beleidsdoelstellingen op het vlak van armoedebestrijding. Hiertegenover staat dat er vaak geen of onvoldoende middelen zijn om deze verwachtingen te helpen realiseren. Dit raakt aan de doorzettingsmacht van de lokale regisseur. Ook door lokale besturen zelf wordt meermaals verwezen op het belang van visievorming in combinatie met doorzettingsmacht via middelen voor een succesvol beleid. Een belangrijke kanttekening hierbij die wordt gemaakt is dat de inzet op middelen in deze context niet noodzakelijk de evolutie naar meer beheersingsgerichte regie (ten aanzien van het beleid van derden) moet betekenen. Visionaire regie impliceert veel vrijheid voor uitvoering en bewegingsruimte, maar daarom niet per se het gebrek aan bijvoorbeeld financiële ondersteuning.

#### Beheersgerichte regie

Tijdens de bevraging van lokale actoren kwam meermaals het gevoel van een evolutie naar meer beheersgerichte regie te sprake. Convenanten worden dan benoemd als een manier van lokale besturen om “hun eigen beleid op te leggen”. Twee citaten ter illustratie:

*“Via geldstromen wil men meer invloed creëren over bovenlokale organisaties. Hierdoor ontstaat een bepaalde machtsverhouding tussen de partners. Actoren worden soms in een keurslijf geduwd en hebben beperkte bewegingsvrijheid om nog innovatief te zijn. Efficiëntie en vermarkting komen voorop”*

*“Door vermindering van subsidies komt de roep naar efficiëntie”*

#### Uitvoeringsgerichte regie:

In lijn met de grote beleidsvrijheid die lokale besturen rapporteren op het domein van armoedebestrijding, wordt nergens in onze data verwezen naar uitvoeringsgerichte regie als uitvoering van bovenlokaal beleid. Kortom, lokale besturen voelen zich geen uitvoerder van het bovenlokaal beleid. Integendeel, ze vinden dat ze op het vlak van (regie) rond armoedebestrijding te weinig worden ondersteund en de nood aan meer bovenlokaal beleid komt meermaals ter sprake bij de lokale prioriteiten en aanbevelingen. Enkele voorbeelden uit de lijst aanbevelingen naar bovenlokale overheden in de survey:



*“Nood aan duidelijke bovenlokale gezamenlijke doelstellingen (met hanteerbare indicatoren), met de nodige flexibiliteit om op basis van lokale noden en mogelijkheden, deze doelstellingen te realiseren.”*

*“Intercommunaal samenwerken stimuleren. Intercommunale specialisatie bevorderen. Schaalgrootte vd meeste Vlaamse Gemeenten is te klein om kwalitatief een regierol inzake armoede op te nemen.”*

*“Duidelijkheid in (nieuwe) regel- en wetgeving. Tijdig zekerheden geven. Vb. Welk model dienen stad en OCMW te ontwikkelen na 2019?”*

*“Zorg voor een eerlijke woningmarkt”*

### Faciliterende regie

Ook de faciliterende regierol wordt door lokale besturen opgenomen, waarbij men bijvoorbeeld middelen geeft of infrastructuur ter beschikking stelt zonder zich te mengen in de aanpak of de werking van die organisatie. Het lokaal bestuur heeft hierbij een ondersteunende rol. Deze rol wordt zeker ingezet maar behoort niet tot hun prioritaire rollen.

### **1.5 Actorrol en regie**

In de kwalitatieve bevragingen komt meermaals naar voor dat door de actorrol die lokale besturen opnemen inzake armoedebestrijding de regierol beter kan worden opgenomen. De actorrol zorgt voor een betere voeling met de thematiek (“dichter op uw vel”) en meer geloofwaardigheid naar derden.

*“Het levert soms meer op om rond concrete acties aan de slag te gaan en zo een visie op te bouwen.”*

Regie kan volgens verschillende respondenten niet zonder actie. Acht op tien van de surveyrespondenten schrijft het lokaal bestuur ook een (eerder) belangrijke rol toen inzake het zelf ondernemen van concrete acties en initiatieven inzake armoedebestrijding (Tabel 12).

Anderzijds wijzen derden er op dat de dubbele rollen die de lokale besturen opnemen kunnen leiden tot spanningsvelden omdat men de expertise niet benut van de derden. Bijvoorbeeld, wanneer lokale besturen zelf specifieke kansarmoede-initiatieven opzetten (bv. huiswerkbegeleiding) zonder samenwerking met expertorganisaties. Er wordt ook expliciet gewezen op de noodzaak van het vermijden van concurrentie met derden. Het lokaal bestuur kan dan als actor ervoor kiezen om leemten op te vangen en ondersteuning te bieden.

Tenslotte wordt ook aangegeven dat wanneer de actor- en regierol door het lokaal bestuur worden opgenomen, het belangrijk is om beide rollen toe te wijzen aan verschillende personen of diensten. Argumenten die hiervoor worden aangehaald tijdens de interviews zijn het risico op belangenvermenging, opbouw van vertrouwen en voldoende mandaat en tijd om de regierol te kunnen opnemen.

## 2. Lokale regie: diversiteit in acties en instrumenten

In de survey werden respondenten zowel op een directe als indirecte manier bevraagd over hun activiteiten en acties in functie van de regierol en de instrumenten die ze hiervoor inzetten.

Als we in de survey kijken naar de antwoorden op de open vraag welke instrumenten men hanteert in functie van de regierol (naast beleidsdocumenten & personeelsmiddelen) merken we een zeer grote verscheidenheid in antwoorden (Tabel 14). Er wordt zowel verwezen naar (het opzetten van) diverse samenwerkingsvormen, het opdoen van expertise, als naar heel concrete acties op de verschillende beleidsdomeinen, principes waarop het beleid is gebaseerd, als basisinstrumenten inzake armoedebestrijding zoals het leefloon.

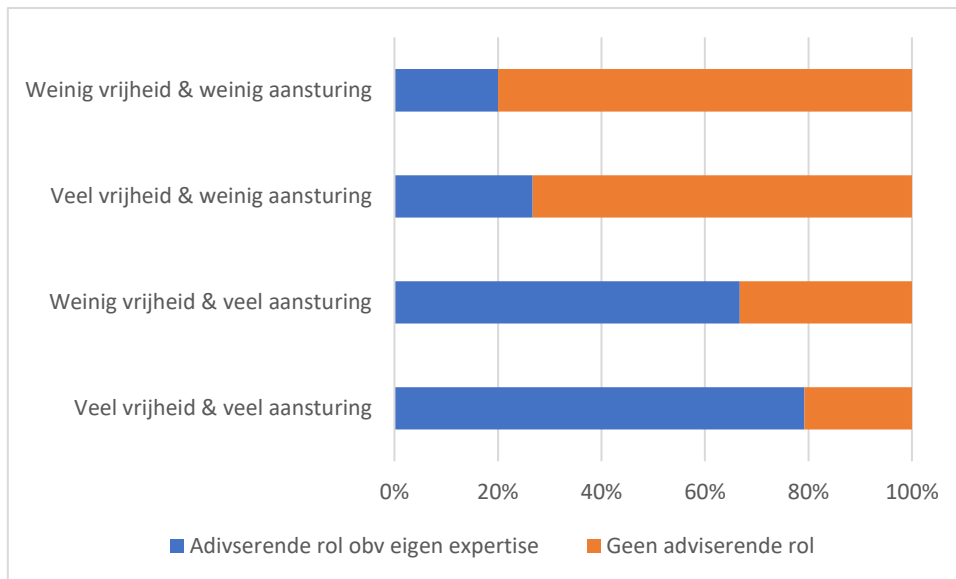
**Tabel 14: Welke andere instrumenten (andere dan personeelsmiddelen en bepaalde beleidsdocumenten) worden ingezet in functie van de coördinatie of regie (in absolute aantallen)?**

Type	Eerste antwoord	Tweede antwoord	Derde antwoord	Vierde antwoord	Vijfde antwoord	TOTAAL
Vormen van samenwerking	21	16	7	2	3	49
Thematische antwoorden	6	6	7	4	2	25
Een of meerdere principes: outreachend, toegankelijkheid, participatief, ..	1	1	1	0	0	3
Studiewerk	10	6	6	3	0	25
Een combinatie van voorgaande categorieën	0	0	0	0	0	0
Varia	1	0	1	0	0	2
Totaal	39	29	22	9	5	104

### 2.1 Expertiseopbouw en leercultuur

Een eerste regiecomponent houdt verband met de inzet van kennis en expertise. Drie op vier lokale besturen schrijft een belangrijke rol toe aan het lokaal bestuur inzake het binnenbrengen van nieuwe initiatieven, ideeën, ... inzake armoedebestrijding (Tabel 12, p. 37). Toch wordt deze kennis door bijna de helft van de lokale besturen niet benoemd in functie van de aansturing van lokale actoren. 45% van de respondenten schrijft immers een (eerder) beperkte rol toe aan het lokaal bestuur inzake het adviseren van lokale actoren op basis van de eigen specifieke kennis rond lokale armoede en het armoedebestrijdingsbeleid (Tabel 12, p. 37). Bovendien vermeldt slechts 18% van de bevraagde gemeenten de inzet van de lokale omgevingsanalyse als instrument dat wordt ingezet in functie van de regierol.

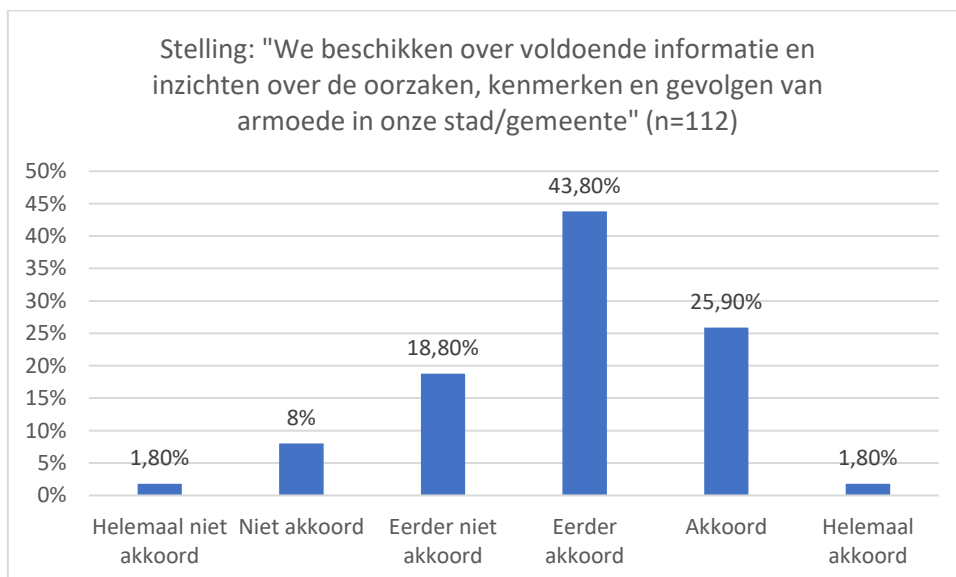
De inzet van kennis en expertise als lokaal regisseur hangt significant samen met het regie-kwadrant waarin het lokaal bestuur zich situeert ( $\chi^2=30.05$ ,  $df=3$ ,  $p<.001$ ). In de twee kwadranten die een grotere mate van sturing van lokale actoren rapporteren, neemt ook de grote meerderheid een adviserende rol op naar deze actoren (Figuur 6). Omgekeerd zien we een klein aandeel lokale besturen dat een adviserende rol opneemt in de overige twee regiekwadranten.



**Figuur 6: Percentage lokale besturen dat belangrijke rol opneemt inzake adviseren lokale actoren obv domeinspecifieke kennis, naar regiekwadrant**

### 2.1.1 Inzicht in armoede binnen de gemeente

Kennis en expertise inzake armoedebestrijding begint bij het verwerven van inzicht in lokale armoedecijfers, kenmerken en dynamieken. Uit de survey blijkt dat slechts ongeveer drie op tien gemeenten de huidige inzichten in de lokale armoede als onvoldoende scoren (Figuur 7). Zeven op tien gemeenten gaan (eerder) akkoord met de stelling over voldoende informatie en inzichten te beschikken over de oorzaken, kenmerken en gevolgen van armoede in hun stad of gemeente. Binnen die laatste groep scoort ongeveer twee op drie gematigd positief (eerder akkoord); één op drie gaat akkoord of helemaal akkoord.



**Figuur 7: Mate waarin lokale besturen aangeven voldoende inzicht te hebben in lokale armoede**

De overwegend positieve inschatting van de inzichten in lokale armoede staan in contrast met de gerapporteerde tevredenheid inzake de vertegenwoordiging van de stem van mensen in armoede:

zes op tien van de bevroegde lokale besturen is (eerder) niet tevreden over de vertegenwoordiging van de stem van mensen in armoede. In de kwalitatieve bevragingen met middenveldorganisaties en ervaringsdeskundigen kwam de vraag naar boven of het wel mogelijk is om inzichten te hebben in lokale armoededynamieken zonder een kwalitatief uitgebouwd participatieproces. Het grootste hiaat inzake studie en expertise ligt volgens velen net in het kennen van de noden van mensen in armoede zelf. In ieder geval beklemtonen respondenten uit de gemeentebesturen (OCMW-voorzitters en ambtenaren) dat het belangrijk is om als gemeente zelf actief te zijn op het terrein via allerlei acties en initiatieven, eventueel in samenwerking met andere actoren, om de eigen expertise te verrijken.

Bij de open vraag naar prioritaire noden van de gemeentebesturen omtrent de regierol inzake armoedebestrijding worden 23 keer noden in verband met kennisopbouw geformuleerd, dit is 7,8% van het totaal aantal geformuleerde prioriteiten. De noden zijn bovendien heel divers, zoals volgende citaten illustreren:

- *“Het in kaart brengen van de problematiek van kinderarmoede en dit door een actieve inbreng van de doelgroep zelf”*
- *“Beschikken over resultaatsindicatoren om effecten op korte, middellange en lange termijn te kunnen meten”*
- *“Tools, van welke aard ook, waardoor we mensen in armoede kunnen detecteren; we kennen nu enkel het topje van de ijsberg”*
- *“Reflectie over genomen initiatieven (effectiviteit)”.*
- *“Bijscholing van het bestaand personeel”*

De nood aan kennisopbouw, beschikbaarheid van cijfers en inzichten inzake de lokale armoede wordt ook benoemd in de diepte-interviews en focusgroepen. Er wordt verwezen naar expertiseopbouw inzake het verwerken en interpreteren van bestaande studies en cijfermateriaal, naar het vertalen van deze expertise naar de lokale context, en naar het verspreiden van deze expertise naar diverse actoren binnen het lokaal bestuur. Ten slotte wordt ook in verschillende beleidsplannen het permanent bouwen aan kennis en inzichten in lokale armoede vermeld als beleidsdoelstelling. Een voorbeeld uit een meerjarenplan ter illustratie:

*“Het Sociaal Huis onderzoekt in het kader van de verfijning van een stedelijke omgevingsanalyse welke relevante cijfers op vlak van welzijn en armoede ontbreken en maakt hieromtrent nieuwe/betere registratie afspraken binnen het Welzijn en Armoede Platform”*

In de focusgroepen en diepte-interviews wordt meermaals benadrukt dat er veel cijfers en studies beschikbaar zijn rond armoede. Er wordt onder meer verwezen naar kennis en cijfers beschikbaar via Kind en Gezin, het netwerk voor armoede, de jaarboeken armoede en sociale uitsluiting, sociale Planning Provincie, POD M.I., VVSG, buurtgerichte zorg, ... Een tekort dat wordt ervaren op het vlak van studie en expertise, is de vraag naar wat het meest betekenisvol is om op in te grijpen qua oorzaken. Welke acties zijn met andere woorden het meest effectief?

Naast participatieve processen wordt ook de inzet van de expertise van derden benoemd en het “samen expertise opbouwen” op lokaal niveau. Begeleidingen door CEDES, TAO, samenlevingsopbouw, buurtwerk, .. worden gewaardeerd. Hun expertise wordt warm onthaald door de uitvoerende krachten, en er worden nauwe, continue samenwerkingen gerapporteerd met deze actoren. Maar er werd ook gesignaleerd dat deze organisaties soms te weinig capaciteit hebben om de behoeften te kunnen dekken en dat sommige organisaties te duur zijn (omwille van hun eigen tekort aan middelen).

In de kwalitatieve bevragingen wordt de intensiteit van het opmaken van een goede omgevingsanalyse benoemd als een uitdaging. De beschikbare cijfers en kennis rond armoede situeren zich volgens sommige respondenten vaak op bovenlokaal niveau, of zijn beperkt tot centrumsteden.

In de kwalitatieve bevragingen werd ook aangehaald dat de opmaak van een goede omgevingsanalyse heel intensief is en veel tijd vraagt, onder meer door de beperkte beschikbaarheid van lokale indicatoren.

De expertise inzake (de complexiteit van) armoede blijkt ook indirect uit de beleidsdoelstellingen die worden geformuleerd in functie van armoedebestrijding. Uit de analyse van de beleidsplannen blijkt een grote variatie in de beleidsdoelstellingen die aan armoedebestrijding zijn gelinkt. Zo zijn er lokale besturen waar kinderarmoedebestrijding hoofdzakelijk wordt gelinkt aan financiële ondersteuning van gezinnen met kinderen (bv. luiertoelage, tussenkomst in lidmaatschap sport of vrijetijd) en huiswerkbegeleiding. Anderzijds zijn er ook lokale besturen die heel uitgebreide en gevarieerde doelstellingen hebben inzake armoedebestrijding, aansluitend bij de visie dat armoede een complex gegeven is en een transversale aanpak vereist.

In de kwalitatieve bevragingen kwam tenslotte meermaals de meerwaarde ter sprake van het belang van uitwisseling van kennis, goede praktijken en elkaar inspireren. Er wordt gesproken over de meerwaarde van het installeren van een 'leercultuur': wat kunnen we leren van andere lokale besturen en organisaties (bv. VDAB) die ook de regie opnemen? Welke stappen hebben zij gezet, hoe is hun proces verlopen? Daarnaast wordt ook verwezen naar de informatie die wordt verspreid via studiedagen van bv. VVSG en POD, armoedeverenigingen, ... Het regelmatig deelnemen aan deze uitwisselingen wordt benoemd als een bewust engagement.

*“Niet elke gemeente moet het warm water uitvinden, er zijn zoveel goede praktijken”*

Het aanbod voor lokale ambtenaren wordt door velen als voldoende ervaren. Een vaak genoemde uitdaging blijkt de vertaling van goede praktijken naar kleinere gemeentes.

Een inspirerend voorbeeld om het collectief leren te stimuleren is het organiseren van externe jobwissels met het oog op het verhogen van de kwaliteit van de hulpverlening door te leren van elkaar.

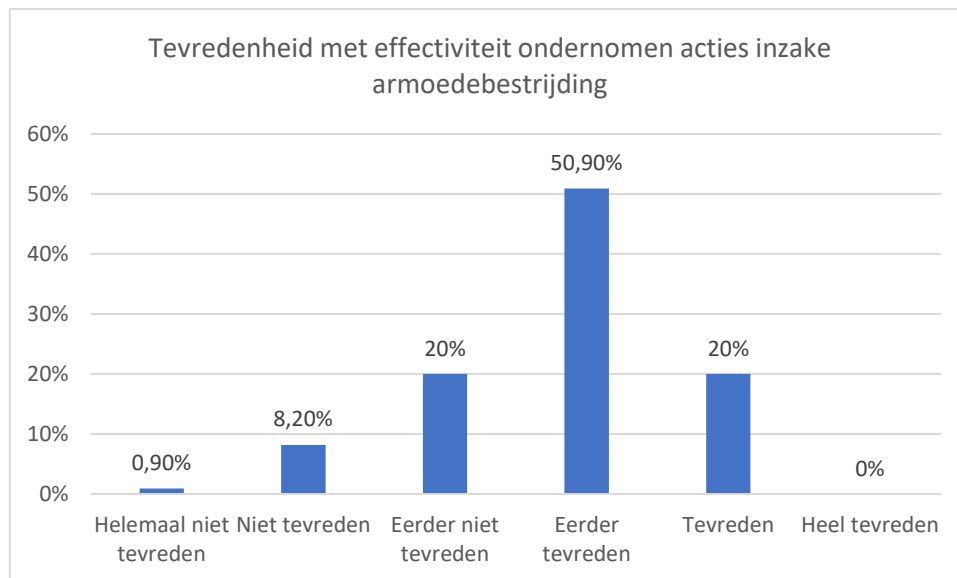
### 2.1.2 Effecten van het gevoerde armoedebeleid

Een tweede dimensie van kennis en expertise betreft de effecten van het gevoerde beleid. In de survey werd gevraagd of de lokale besturen over goede indicatoren beschikken voor de evaluatie van het gevoerde armoedebestrijdingsbeleid in functie van de beoogde doelstellingen. Twee op drie gemeenten antwoorden hierop negatief. Binnen de groep lokale besturen die wel akkoord gaan met de stelling rond het beschikken over voldoende goede indicatoren, scoort de overgrote meerderheid gematigd positief (eerder akkoord). Ook in de kwalitatieve bevragingen komt deze nood aan lokale indicatoren in functie van de evaluatie van het gevoerde beleid sterk naar boven. Er wordt hierbij herhaaldelijk gewezen op de nood aan meer langdurig onderzoek om effecten op langere termijn in kaart te kunnen brengen.

Het zoeken naar goede indicatoren kwam ook meermaals als concrete doelstelling en/of actie terug in de doorgenomen beleidsplannen. Een illustrerend citaat uit één van de meerjarenplannen:

*“Het ontwikkelen van een effectmeting voor lokale maatregelen, acties en initiatieven, om die per levensdomein meetbaar te maken, en om te bepalen hoe hierover gecommuniceerd wordt.”*

Opvallend is wel dat op een andere vraag zeven op tien lokale besturen antwoorden (eerder) tevreden te zijn over de effectiviteit van de ondernomen acties inzake armoedebestrijding (Figuur 8). De grote meerderheid binnen deze groep is eerder gematigd tevreden. Slechts 20% van alle gemeenten is tevreden, geen enkele gemeente is heel tevreden.



**Figuur 8: Tevredenheid lokale besturen met effectiviteit acties inzake armoedebestrijding**

Enerzijds wordt dus door een grote groep lokale besturen aangegeven dat het effect meten van het gevoerde armoedebestrijdingsbeleid heel moeilijk is; anderzijds geven veel lokale besturen aan toch (eerder) tevreden te zijn met de effectiviteit van het gevoerde armoedebestrijdingsbeleid. Bovendien bleek tijdens de kwalitatieve bevragingen dat veel respondenten eerder weigerachtig stonden tegenover effectmeting, lokale armoedetoetsen e.d. In de survey wordt dus enerzijds de nood aangegeven aan indicatoren ter evaluatie van het gevoerde beleid, maar terzelfdertijd overheerst het gevoel dat armoedebestrijding (op heden) moeilijk te meten valt. Een belangrijke aanvulling die hierbij wordt genoemd is het type indicatoren dat wordt gebruikt. Respondenten wijzen op de nood aan meer aandacht voor de beleving van mensen. Op heden ligt volgens sommige respondenten de focus bijna uitsluitend op (kwantificeerbare) effecten van het gevoerde beleid, terwijl ook de tevredenheid over het proces en de inzet van belang zijn.

In de kwalitatieve bevragingen kwamen diverse argumenten ter sprake die de nood aan goede indicatoren motiveren. Een eerste argument houdt verband met de spanning tussen enerzijds de vele inspanningen die het lokaal bestuur doet inzake armoedebestrijding, en anderzijds de lokale kansarmoedecijfers die de voorbije jaren vaak stabiel bleven of toenamen (zie bv. Kind & Gezin 2018). Deze spanning kan demotiverend werken voor alle betrokken actoren die zich hard inzetten voor mensen in armoede. Een terugkomende vraag is in welke mate de stijgende, lokale armoedecijfers al dan niet verband houden met de instroom van nieuwe mensen in armoede binnen de gemeente, dan wel met de toename van armoede onder de inwoners van de gemeente. Er wordt in deze context ook frequent verwezen naar het ‘aanzuigefect’ van een goed armoedebestrijdingsbeleid; zoals bijvoorbeeld de toename van armoedecijfers door extra investeringen in sociale huisvesting. Om dit discours te counteren, benoemen respondenten de nood aan tastbare, concrete resultaten waarbij men inspeelt op urgentie.

Een tweede argument voor goede indicatoren betreft de rapportering aan bovenlokale overheden: “rapporten zijn nodig voor de hogere beleidsniveaus, je moet dingen kunnen aantonen”.

### 2.1.3 Competenties en professionalisering

Kennisopbouw en inzetten van kennis en expertise gaan ook onlosmakelijk samen met competenties en professionalisering, zowel inzake armoede(bestrijding) als in het voeren van regie. Zowel in de survey als in de diepte-interviews en focusgroepen werd de nood aan gekwalificeerd personeel voor de regierol inzake armoedebestrijding gesignaleerd, en ook de nood aan het verder investeren in mensen die de nodige competenties reeds hebben. Enkele antwoorden uit de open vraag over prioritaire noden in functie van het versterken van de lokale regierol in de survey: “professionalisering in beleid maken, realiseren, evalueren en bijsturen”, “voldoende gekwalificeerd personeel”, “bijscholing van bestaand personeel”, “kennisopbouw binnen de bevoegde dienst”, “meer personeel met specifieke competenties op het vlak van leiderschap en armoedebestrijding”.

## **2.2 Visievorming en het uitzetten van beleidslijnen**

Visievorming en het uitzetten van beleidslijnen vormen een tweede belangrijke groep van regiecomponenten. In een eerste deel van de resultaten belichten we de aansluiting van de lokale visie & aanpak bij de drie visie-elementen die werden toegelicht in deel 1 van dit rapport. Lokale visievorming en beleidsbepaling gebeurt immers niet binnen een maatschappelijk vacuüm, maar sluit idealiter aan bij breed gedragen principes, opvattingen en inzichten rond armoede en armoedebestrijding.

### 2.2.1 De aansluiting van lokale visies en beleidsvoering bij de visie-elementen ‘armoede als complex probleem’, ‘sociale grondrechten en een transversale aanpak’ en ‘participatief werken’

In de volgende paragrafen gaan we na in hoeverre uit ons onderzoek blijkt dat de drie algemeen aanvaarde visie-elementen ook duidelijk verbonden worden aan de regierol van gemeentebesturen inzake armoedebestrijding.

#### Visie op armoede en het belang van maatregelen op lokaal niveau

Nog voorafgaand aan een welbepaalde visie op armoede en armoedebestrijding werd in de focusgroepen en in de finale gesprekstafels beklemtoond dat er op de eerste plaats al een visie moet zijn in de gemeentebesturen over het belang van armoedebestrijding. In hoeverre zijn alle gemeentebesturen doordrongen van de grootte en de impact van het armoedeprobleem? Zien zij dit als een prioriteit of als “een van de vele zaken waarvoor ze verantwoordelijk zijn en waar ze acties moeten voor ondernemen”?

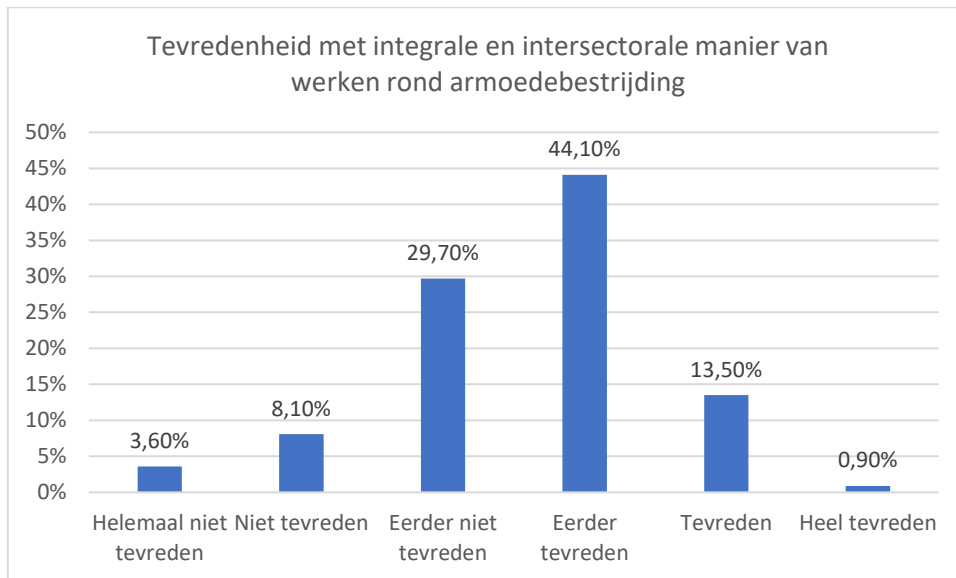
Dit leidde in de gespreksgroepen tot de algemene aanbeveling:

*“Alle lokale besturen geven prioriteit aan armoedebestrijding binnen het meerjarenplan/BBC, ongeacht de grootte van de gemeente of de armoedecijfers.”*

Hiermee bedoelt men: in de centrumsteden en in tal van andere gemeenten is het armoedeprobleem zeer zichtbaar aanwezig, en leidt het bijna automatisch tot een grote bezorgdheid én opdracht van het gemeentebestuur. Maar in kleinere gemeenten, met minder in het oog springende armoedecijfers, bestaat het risico voor een te grote relativering van het probleem. In absolute cijfers gaat het misschien niet altijd over aanzienlijke groepen mensen, maar dat maakt de impact van het leven in armoede op individuen, volwassenen en kinderen, niet minder zwaar. Daarnaast mogen de ongewenste maatschappelijke effecten ook niet onderschat worden. Vandaar de oproep om in het meerjarenplan toch duidelijke doelen en acties te formuleren inzake armoedebestrijding. Deze aanbeveling is trouwens conform met artikel 4 van het ontwerp van decreet betreffende het lokaal sociaal beleid, zoals hierboven geschetst.

### Een transversale aanpak op verschillende beleidsniveaus

Een tweede visie-element met brede consensus is de vereiste, transversale aanpak op verschillende beleidsniveaus in functie van de realisatie van de toegang tot grondrechten. De tevredenheid binnen lokale besturen omtrent de integrale en intersectorale manier van werken rond armoedebestrijding is divers: ongeveer vier op tien lokale besturen is (eerder) niet tevreden (Figuur 9). Zes op tien zijn (eerder) tevreden, waarvan de meerderheid eerder gematigd tevreden.



**Figuur 9: Tevredenheid lokale besturen met integrale en intersectorale manier van werken**

Anderzijds rapporteren lokale besturen welke grote verschillen tussen beleidsdomeinen in het opzetten van structureel overleg met externe actoren (zie resultaten rond externe samenwerkingen, p. 64). Bovendien worden vaak uitsluitend de klassieke welzijnsdiensten genoemd binnen het eigen bestuur als kernactor(en) in het lokaal armoedebestrijdingsbeleid (zie resultaten rond interne regie, p. 75). De nood aan het opentrekken van de focus inzake armoedebestrijding naar alle grondrechten wordt ook meermaals benoemd binnen de kwalitatieve bevragingen.

In de vraag naar lokale prioriteiten inzake armoedebestrijding zien we de brede aanpak wel degelijk vertaald in diverse thematische prioriteiten en in prioriteiten voor sub-doelgroepen, concreet op vlak van algemene dienstverlening, cultuur, sport en vrije tijd, gezondheid, inkomen, mobiliteit, werk, wonen, onderwijs en opvoeding, samenleven en integratie, aanpak kinderarmoede en aandacht voor arme senioren (Tabel 15). Verschillende antwoorden werden meermaals gegeven, waarbij de bestrijding van kinderarmoede, voedselbedeling & materiële steun en prioriteiten op vlak van wonen en werk frequent worden genoemd.

**Tabel 15: Thematische prioriteiten en prioriteiten voor sub-doelgroepen in het lokale armoedebestrijdingsbeleid**

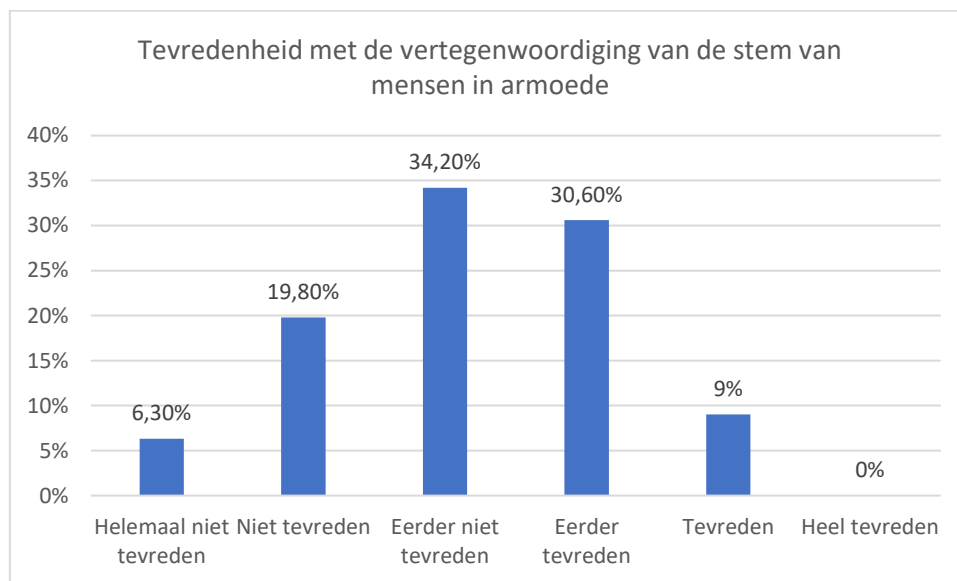
Dienstverlening uitbreiden of aanpassen (7)	Inzetten op samenleven en integratie (11)
Deelthema's	Deelthema's
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Continuïteit van de dienstverlening (1)</li> <li>• Dienstverlening voor ouderen (1)</li> <li>• Inzetten op case-management (1)</li> <li>• Laagdrempelige individuele maatschappelijke dienstverlening (1)</li> <li>• Maatschappelijke dienstverlening OCMW</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integratiebeleid voor nieuwkomers (3)</li> <li>• Vereenzaming bij senioren- buurtgerichte zorg (2)</li> <li>• Creëren van leefbare wijken (1)</li> <li>• Integratie van anderstaligen (1)</li> <li>• Sociale contacten (1)</li> </ul>



<ul style="list-style-type: none"> <li>(1)</li> <li>• Sociale en maatschappelijke dienstverlening - financiële aspect (1)</li> <li>• Subsidies verlenen aan verenigingen waar armen het woord nemen (1)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Werk maken van een gezamenlijke gedeelde ontmoetingsruimte (1)</li> <li>• Werken aan integratie en doorbreken sociaal isolement (1)</li> <li>• Sociale kruidenier en ontmoetingsruimtes (1)</li> </ul>
<b>Inzetten op Inkomen &amp; middelen (26)</b>	<b>Inzetten op specifieke doelgroepen (15)</b>
Deelthema's	Deelthema's
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voedselbedeling en materiële steun (8)</li> <li>• Schuldenregeling en budgetbeheer (7)</li> <li>• Financiële hulp (5)</li> <li>• Voldoende/menswaardig inkomen (3)</li> <li>• Onderwijscheques (1)</li> <li>• Organiseren van collectieve modules ter aanvulling van het gpmi (1)</li> <li>• Speciale premies voor specifieke situaties (1)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bestrijden kinderarmoede (9)</li> <li>• Vluchtelingen (3)</li> <li>• Gekleurde armoede (1)</li> <li>• Senioren (2)</li> </ul>
<b>Inzetten op onderwijs &amp; opvoeding (17)</b>	<b>Inzetten op wonen (28)</b>
Deelthema's	Deelthema's
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gezins- en opvoedingsondersteuning (6)</li> <li>• Betaalbare, toegankelijke, flexibele kinderopvang (3)</li> <li>• Kleuterparticipatie onderwijs (2)</li> <li>• Gezinsbegeleiding aan huis (2)</li> <li>• Huiswerkbegeleiding (1)</li> <li>• Kinderen opvolgen in school (1)</li> <li>• Digitale kloof (1)</li> <li>• Eenoudergezinnen (1)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Betaalbaar en kwaliteitsvol woningaanbod (12)</li> <li>• Dak - en thuisloosheid aanpakken (5)</li> <li>• aanpak energiearmoede (4)</li> <li>• Meer sociale huisvesting (svk -shm) (5)</li> <li>• Intensieve woonbegeleiding en crisisopvang (1)</li> <li>• lokaal opvanginitiatief (1)</li> </ul>
<b>Inzetten op werk (19)</b>	<b>Inzetten op cultuur/sport/vrije tijd (10)</b>
Deelthema's	Deelthema's
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tewerkstellingsbeleid/begeleiding &amp; activering (12)</li> <li>• Tewerkstellingskansen anderstaligen (3)</li> <li>• opleiding / bijscholing (4)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sociale, culturele &amp; vrijetijdsparticipatie (7)</li> <li>• Ontmoeting (2)</li> <li>• Een complementair vrijetijdsaanbod (1)</li> </ul>
<b>Inzetten op gezondheid (8)</b>	<b>Inzetten op mobiliteit</b>
Deelthema's	Deelthema's
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Werken rond welzijn en gezondheid (2)</li> <li>• Gezonde voeding (2)</li> <li>• Gezondheidspreventiebeleid (1)</li> <li>• Betaalbare gezondheidszorg (1)</li> <li>• Psychologische, medische, paramedische hulpverlening (1)</li> <li>• Psychische gezondheid (1)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aanpakken vervoersarmoede (1)</li> </ul>

### Het belang van participatie

Het derde visie-element waaromtrent brede consensus bestaat is het participatieprincipe. Ook op dit domein ervaart een groot aandeel lokale besturen moeilijkheden bij de vertaling van dit principe in de praktijk. Vier op tien van de bevroegde lokale besturen geven immers zelf aan mensen in armoede op heden niet te betrekken bij het beleid rond lokale armoedebestrijding. Binnen de overige 60% van lokale besturen worden mensen in armoede betrokken via diverse kanalen, in hoofdzaak via informele contacten met mensen in armoede (35%) en contacten met cliënten van eigen diensten (43%). Welzijnsschakels, De Link & TAO-armoede, samenlevingsopbouw & diverse verenigingen waarin mensen in armoede het woord nemen vormen een tweede grote groep van participatiekanalen. Deze worden genoemd door 14 tot 27% van de lokale besturen. De aanstelling van een ervaringsdeskundige binnen het lokaal bestuur wordt het minst vaak genoemd (9%).



**Figuur 10: Tevredenheid lokale besturen met vertegenwoordiging stem mensen in armoede**

Slechts vier op tien van de bevroegde gemeenten is (eerder) tevreden met de vertegenwoordiging van de stem van mensen in armoede in het huidige armoedebestrijdingsbeleid (Figuur 10). Minder dan één op tien gemeenten is echt tevreden over de participatie van mensen in armoede. De antwoorden op de open vraag in de survey naar lokale prioriteiten in het armoedebestrijdingsbeleid gaan ook vaak over allerlei noden inzake participatie van de doelgroep, zoals volgende lijst uit de antwoorden op deze open vraag verduidelijkt:

- Allochtonen betrekken
- Beleidsparticipatie van mensen in armoede
- Bereiken van de doelgroep
- Betrekken van de doelgroep
- Bevorderen van participatie en sociale activering
- Iedereen kan deelnemen/ participeren aan het maatschappelijk leven op de wijze die tegemoet komt aan zijn/ haar persoonlijke ontplooiing.
- Kwetsbaren laten participeren aan de samenleving
- Maatschappelijke participatie van kwetsbare groepen
- Ondersteunen van verenigingen waar armen het woord nemen

Ook in de kwalitatieve bevroeringen wordt meermaals de nood aan sterkere betrokkenheid van mensen in armoede benoemd en het *“bouwen van een beleid op inbreng van mensen in armoede”*.

Een voorwaarde die hiervoor wordt benoemd is het opbouwen van een vertrouwensband. De verhoging van de participatie van de burger, bv. bij het meerjarenplan wordt door een aantal lokale besturen ook expliciet vermeld als doelstelling in het meerjarenplan.

Een goed participatief traject is niet evident, tijdsintensief, en vraagt tijd en middelen, anders is het vaak 'een lege doos'. Een goed traject is geen eenrichtingsverkeer, maar vraagt constante terugkoppeling. Het moet meer 'au serieux' worden genomen.

Zowel in de contacten met lokale beleidsvoerders, verantwoordelijke ambtenaren als met expertorganisaties werd vaak vermeld dat armoedeverenigingen een belangrijke begeleidingsrol kunnen spelen maar dat ze overbevraagd en onderbemand zijn.

### Andere basisprincipes

In het onderzoek rapporteren een aantal gemeentebesturen nog **andere basisprincipes** die zij hanteren in hun armoedebestrijdingsbeleid. Ten eerste wordt vaak benoemd dat armoedebestrijdingsbeleid **niet stigmatiserend** mag zijn, maar onderdeel moet zijn van een generiek beleid. Enkele inspirerende voorbeelden:

- alle gezinnen met een geboorte bezoeken
- iedereen de werking van de Huizen van het Kind leren kennen
- een project 'talentcoaches 5-6 jaar' voor alle gezinnen met kinderen in die leeftijdsgroep
- wijkgezondheidscentra voor iedereen en niet alleen voor de armen
- in participatieprocessen over bv. omgevingsinrichting alle burgers betrekken, met extra strategieën om mensen in armoede ook te betrekken...

Ten tweede moet een armoedebestrijdingsbeleid een langetermijnvisie hanteren. Er wordt in deze context verwezen naar het belang van het preventie-idee: kansen geven aan kinderen is op lange termijn denken. Veranderingen in de politieke samenstelling van het gemeentebestuur worden hierbij als een uitdaging ervaren. In dit kader wordt ook verwezen naar de nood aan een lange termijn visie waarbij het effect van investeringen op langere termijn wordt erkend: maatregelen moeten legislatuur-termijnen en politieke coalities kunnen overschrijden. Ambtenaren kunnen een belangrijke rol spelen in het overtuigen van mandatarissen over de noodzaak van continuïteit van sommige acties. Het valt op dat er in de gevoerde gesprekken heel weinig wordt verwezen naar bestaande langetermijndoelstellingen zoals bv. het Pact 2020 en Vizier 2030 op Vlaamse niveau, of Horizon 2020 op Europees vlak.

Ten slotte wordt ook meermaals gewezen op het belang van **een toegankelijke dienstverlening en automatische rechtentoekenning** als belangrijke basisprincipes die om doelgerichte strategieën vragen, bv. outreachend werken, met huisbezoeken werken, de lokale rechtenverkenner actualiseren...

### 2.2.2 Gedeelde visie en een gedragen beleid

"Alles vertrekt van een visie...", "de visie bepaalt alles...": veelgehoorde uitspraken in al onze contacten in functie van dit onderzoek. Logisch, maar niet vanzelfsprekend. Net zoals de definities en indicatoren over armoede niet eenduidig zijn, bestaat er evenmin een eensluidende, algemeen aanvaarde visie over armoedebestrijding. Ook in de Vlaamse gemeenten blijken er uit ons onderzoek verschillende opvattingen te leven over armoedebestrijding, en bovendien blijkt het binnen de gemeenten zeker niet overal evident om alle actoren op dezelfde visielijn te krijgen.

Nochtans wordt het belang daarvan niet onderschat, en één van de opvallendste verzuchtingen van onze respondenten is het mogen en kunnen werken vanuit een gedeelde visie: schepencollege en

OCMW-bestuur, bestuur en administratie, de verschillende interne diensten, de gemeentelijke diensten en andere actoren in de gemeente...: allen op één lijn om een effectief armoedebestrijdingsbeleid te voeren. In sommige gemeenten voert men een zeer bewuste strategie om hieraan te werken.

In onze laatste gesprekstafel verwoordde een deelnemer het als volgt: *“agree to disagree”* is wellicht het meest haalbare. Deze uitspraak verwijst naar een Engelstalige uitdrukking die letterlijk "overeenkomen om geen overeenstemming te hebben" betekent, en die voor het eerst werd gebruikt in een publicatie door John Wesley (1703 –1791).

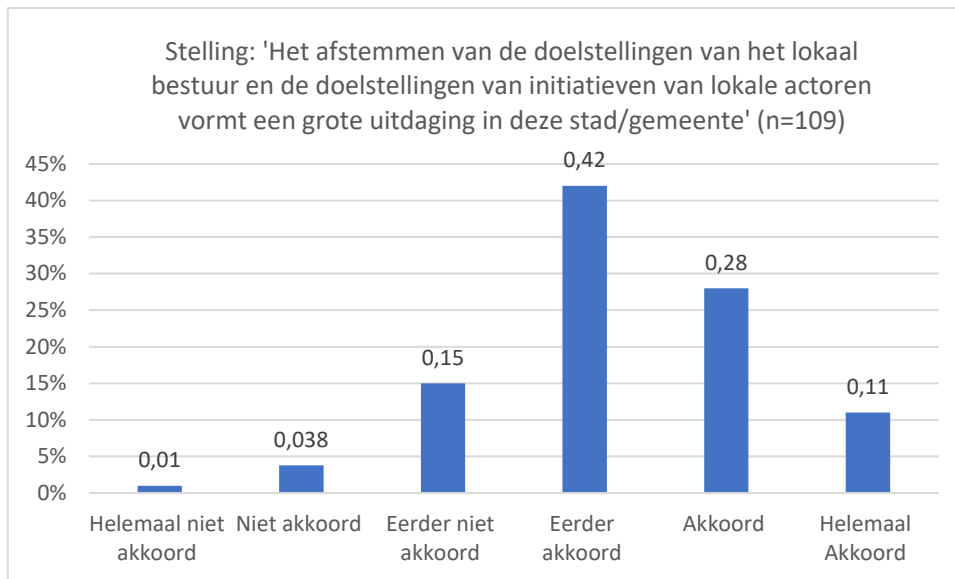
Maar zelfs het bepalen van doelen en acties vanuit een consensus na onderhandeling vergt inzet, tijd en bereidheid van interne en externe actoren.

In de kwalitatieve bevraging kwam herhaaldelijk de nood terug om diverse lokale actoren te sensibiliseren rond de oorzaken en gevolgen van armoede. Maar de respondenten vermelden ook de voorafgaande nood om te werken aan een intern, gedeelde visie rond armoedebestrijding. Vermelde uitdagingen op dit domein zijn onder meer lokale schepenen met een enge kijk op armoede en het creëren van een draagvlak voor armoedebestrijding binnen het voltallige schepencollege.

Tijdens interviews met lokale schepenen en ambtenaren werd herhaaldelijk gewezen op belangrijke cultuurverschillen tussen OCMW- en gemeentediens ten, ook inzake de kijk op armoedebestrijding. De inkanteling van de OCMW's in de gemeentebesturen creëert voor lokale besturen een opportuniteit om te evolueren richting een intern gedeelde visie. In de huidige overgangsfase worden de verschillen echter bloot gelegd, wat binnen vele besturen als een uitdagende periode wordt ervaren. Sommige respondenten benoemen de *“echte synergie stad/OCMW”* als einddoel, anderen spreken over een *“duidelijke taakverdeling tussen Stad en Sociaal huis”*.

Men benoemt ook de nood aan een duidelijke, gedeelde visie binnen het lokaal bestuur die wordt doorgetrokken op politiek én ambtelijk niveau. Ook het naar elkaar toegroeien van politiek en ambtenarij is belangrijk in termen van een intern gedeelde visie. Hoewel de uiteindelijke beslissingsmacht bij de politici ligt, *“kunnen ambtenaren en politicus niet zonder elkaar, en moeten ze elkaar kunnen overtuigen met goede argumenten”*.

Daarnaast moet ook worden ingezet op het creëren van draagvlak bij **lokale actoren**. In de eerste plaats is draagvlak nodig bij lokale actoren actief inzake armoedebestrijding. Acht op tien lokale besturen benoemen het afstemmen van de doelstellingen van het lokaal bestuur en de doelstellingen van andere lokale actoren als een uitdaging (Figuur 11).



**Figuur 11: Tevredenheid lokale besturen met de afstemming van de doelstellingen lokaal bestuur en lokale actoren**

Uiteraard is het ook cruciaal om te weten wat partners belangrijk vinden bij het bepalen van gezamenlijke doelen. Een derde van de lokale besturen ervaart het ontbreken van een gedeelde visie op de oorzaken en achterliggende problematiek van armoede als een hindernis voor het afstemmen van acties en doelstellingen. Ook in de kwalitatieve bevraging worden verschillen in visie op (kinder)armoede benoemd als uitdaging. Een respondent stelt hierbij ook expliciet de vraag naar het mandaat van het lokaal bestuur inzake de visie van derden:

*“Is het een mandaat van een gemeentelijk ambtenaar om te vragen naar de visie waaruit andere actoren iets ondernemen? ... soms ben je al tevreden dat een partner een actie onderneemt. Toch kan je wel vragen waarom men bepaalde zaken opneemt”*

Het ontbreken van gedeelde visie is echter niet de enige hindernis die lokale besturen kunnen ervaren bij het streven naar een gedragen beleid. Een derde van de lokale besturen benoemt ook 1) de grote hoeveelheid lokale actoren actief inzake armoedebestrijding; en 2) een voorgeschiedenis van heel beperkte of moeizame samenwerking in het kader van armoedebestrijding binnen de stad of gemeente als hinderpalen.

Tenslotte werd ook meermaals het belang aangehaald van het werken aan een draagvlak en beeldvorming rond armoede bij de lokale bevolking/burgers om op dit thema in te zetten, alsook om concurrentie tussen doelgroepen te vermijden. Drie sprekende citaten;

*“Een draagvlak voor solidariteit is heel belangrijk”.*

*“Scoren’ met levenskwaliteit en welzijn in de publieke opinie is mogelijk”*

*“Stad x is een voorbeeld van hoe je armoede hoog op de agenda zet: transparant communiceren naar de bevolking, we willen er samen aan werken.”*

Een bezorgdheid die in dit kader wordt aangehaald is het idee dat ‘willen is kunnen’ toeneemt aan populariteit. De publieke opinie positief stemmen is dus belangrijk, maar dit gebeurt niet van vandaag op morgen:

*‘Er is veel bereidheid: iemand die de trekkersrol opneemt, ook op transversaal te werken, we krijgen veel gedaan van de burgemeester en schepencollege. Maar er mag niet over gesproken worden, zeker niet omdat de stijging met gekleurde armoede te maken heeft.’*

Toch zijn er ook gemeenten die bv. het creëren van “een draagvlak tegen onrecht en armoede in andere werelddelen bij de eigen bevolking” expliciet opnemen als beleidsdoelstelling in het meerjarenplan. Aandacht voor (transparante) communicatie en de manier waarop gecommuniceerd wordt, zowel intern als extern naar actoren en de publieke opinie worden hierbij gezien als essentieel.

*“Regie is ook: geloofwaardigheid en vertrouwen opbouwen, eerlijke communicatie, doen wat we zeggen en zeggen wat we doen, voortdurende dialoog en duiding”*

Daarnaast wordt door sommige lokale besturen ook ingezet op visievorming bij organisaties waarvan armoedebestrijding niet de hoofddoelstelling is (bv. scholen), bijvoorbeeld om te voorkomen dat die vanuit een schuldmodel vertrekken.

Bij de vraag naar “goede praktijken” en in de beleidsplannen worden diverse voorbeelden genoemd van strategieën om te werken aan een gedeelde visie. Enkele inspirerende voorbeelden:

**Intern:**

- Een gezamenlijke vorming rond armoede voor het schepencollege en sleutelambtenaren van diverse diensten.
- Uitwisselingsmomenten tussen medewerkers van het lokaal bestuur en mensen in armoede
- Organisatie van een welzijnsparcours en vormingsinitiatief rond het thema "basishouding van de welzijnswerker (MJP)

**Lokale actoren:**

- Het aanbieden van stadsbrede vormingen rond inzichten in armoede, ook aan bv. scholen, jeugdbewegingen, ... (MJP)
- Reeds tijdens de coalitievorming een aantal eerste oriëntaties vastleggen. Een voorbeeld is het afsluiten van een lokale “Coalition of the Willing”, met een breed engagement van een (100-tal) actoren met een provocerend plan. Dat plan circuleerde ongeveer 1 jaar bij al die partners, en werd uiteindelijk voorgesteld aan een 300-tal aanwezigen die het plan ondertekenden. Het basisidee rond de afstemming is gebaseerd op de principes van co-decisie, co-creatie en co-productie (IV politicus).
- De organisatie van een "inleefweek armoede" in samenwerking met andere partners (MJP)

**De burger:**

- Aandacht voor armoede(bestrijding) in de stads- of welzijnskrant, bv. “De binnenkant van armoede belichten door bijdragen over mensen die in armoede leven/uit armoede willen geraken in een lokale burgerkrant” (MJP)
- De sensibilisatie van de burgers door toegankelijke communicatie onder de vorm van een sociaal actieplan voor de burgers (diverse MJP).
- Een ‘wensboom’ waaruit allerlei kleine acties volgen vanuit burgers

### 2.2.3 Een plan van aanpak

We citeren een respondent: *“Een helder plan is onontbeerlijk en is een stevig houvast”*. Toch is er in 31,9 % van de gemeenten die de survey beantwoordden niet eens sprake van een beleidsdocument dat als basis voor de regievoering wordt gebruikt (of benoemd) zoals blijkt uit Tabel 16.

Tabel 16: Beleidsdocumenten die de lokale besturen hanteren in functie van de regievoering

Worden er beleidsdocumenten ingezet in functie van de regie of coördinatie van het lokaal armoedebestrijdingsbeleid ? (N=113)	n	%
Nee	36	31,9
Ja	77	68,1
Zo ja > welke beleidsdocumenten worden ingezet?		
Meerjarenplan gemeente	32	28,3
Meerjarenplan OCMW	65	57,5
Armoedeplan/actieplan armoedebestrijding	24	21,2
Lokaal sociaal beleidsplan	21	18,6
Omgevingsanalyse	20	17,7
Andere: o.a. geïntegreerd OCMW/gemeente meerjarenplan; actieplan/beleidsplan (kinder)armoedebestrijding	13	11,5

Ongeveer één op drie van de survey-respondenten rapporteert dat er geen beleidsdocument wordt ingezet in functie van het coördineren of regisseren van het lokaal armoedebestrijdingsbeleid. 57% vermelden het meerjarenplan van het OCMW, 28% het meerjarenplan van de gemeente, en ongeveer één op vijf lokale besturen vermelden 1) een armoedeplan, actieplan armoedebestrijding, 2) een lokaal sociaal beleidsplan, 3) en/of een omgevingsanalyse.

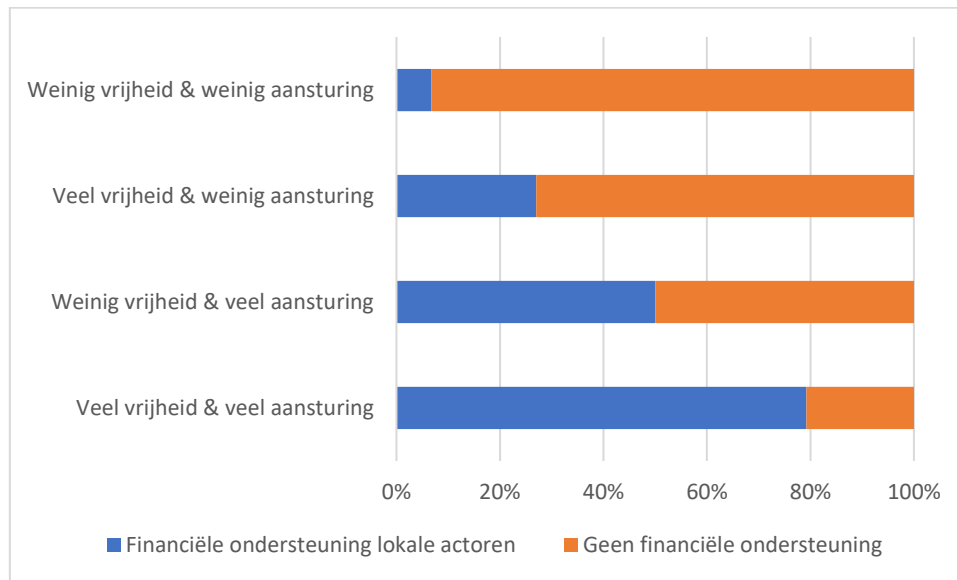
Verschillende keren kwam naar voor dat (een kerngroep binnen) het lokaal bestuur (OCMW, gemeente of beide) een bepaald armoedeplan uitwerkt. Hoewel dit meestal vanuit algemeen aanvaarde principes gebeurt (grondrechtenbenadering, transversaal, ..), ligt een uitdaging in het feit dat regelmatig wordt vermeld dat pas in een tweede stap partners worden gezocht om het plan mee uit te voeren. Een inspirerend tegenvoorbeeld op dit vlak is het werken met tweejaarlijkse groeiactieplannen rond specifieke thema's, waarbij doelstellingen, acties en hun resultaten op regelmatige basis gezamenlijk worden afgetoetst.

### 2.3. Middelen

Een derde regiecomponent betreft de investering van middelen in de lokale regierol en lokale beleidsdoelstellingen. Lokale besturen kunnen op diverse manieren middelen inzetten om beoogde doelstellingen op het vlak van armoedebestrijding te bereiken. Een belangrijk aspect in het regieverhaal is de financiële ondersteuning van lokale actoren, bv. om aan specifieke lokale behoeften te voldoen of om activiteiten of acties te stimuleren die aansluiten bij lokale doelstellingen.

Ongeveer één op twee respondenten geeft aan dat hun lokaal bestuur een (eerder) beperkte rol opneemt inzake het voorzien van middelen en financiële ondersteuning voor lokale actoren. Ook dit type sturing hangt significant samen met het regie-kwadrant waarin het lokaal bestuur zich situeert ( $\text{Chi}^2=35.83$ ,  $\text{df}=3$ ,  $p<.001$ ). Vooral de lokale besturen die zichzelf in het kwadrant 'veel beleidsvrijheid, veel aansturing' situeren vermelden ook een belangrijke rol op te nemen in het voorzien van middelen voor lokale actoren (Figuur 12). Ook de helft van de lokale besturen in het kwadrant 'weinig vrijheid & veel aansturing' neemt hierin een belangrijke rol (maar deze groep is heel klein in

omvang). Binnen de kwadranten die weinig aansturing van lokale actoren rapporteren, zegt ook een kleine minderheid een belangrijke rol op te nemen in de financiële ondersteuning van derden.



**Figuur 12: Percentage lokale besturen dat belangrijke rol opneemt inzake financiële ondersteuning van lokale actoren, naar regiekwadrant**

### 2.3.1 Beschikbare middelen voor lokale armoedebestrijding

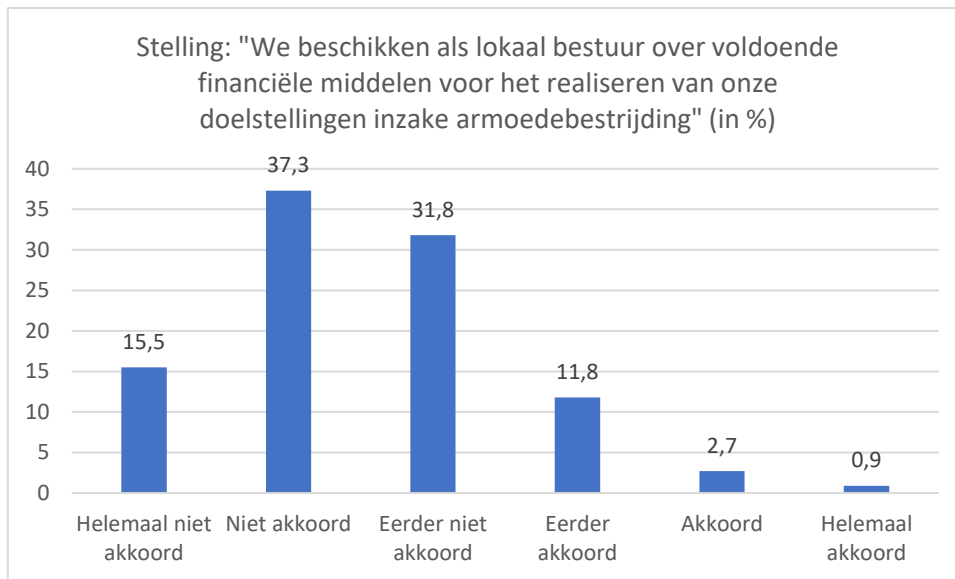
Wanneer lokale besturen het hebben over de inzet van middelen in functie van het lokaal armoedebestrijdingsbeleid dan komt heel snel de **beschikbaarheid** en **omvang** van middelen ter sprake. 85% van de survey-respondenten geeft aan dat het lokaal bestuur over onvoldoende financiële middelen beschikt om de doelstellingen inzake armoedebestrijding te bereiken (Figuur 13). **Kleinere gemeentes** rapporteren herhaaldelijk een gevoel van onbillijkheid:

*“Het grootstedenbeleid is vaak goed georganiseerd, kleinere gemeenten blijven vaak in de kou staan wat betreft mogelijkheden (middelen) rond armoedebestrijding”.*

Dit gevoel vindt niet zozeer zijn oorsprong in de verhouding middelen tot bewoners, maar eerder in de beperktere mogelijkheden om in te tekenen op projectoproepen of bijkomende subsidiëring, en een beperkte personeelscapaciteit voor zowel beleidsvorming als uitvoering.

Ook in de open vraag naar aanbevelingen ter versterking van de regierol wordt de nood aan meer financiële middelen herhaaldelijk genoemd (**Fout! Verwijzingsbron niet gevonden., p.Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**). De nood aan inzet van (veel) middelen wordt expliciet benoemd als een noodzakelijke investering in de toekomst.





**Figuur 13: Tevredenheid lokale besturen met beschikbare middelen voor armoedebestrijding (n=111)**

Uit de kwalitatieve bevragingen blijkt een grote diversiteit tussen lokale besturen in de **soort middelen** die worden ingezet in functie van armoedebestrijding. Een aantal lokale besturen benoemen expliciet de keuze om binnen verschillende beleidsdomeinen budget vrij te maken voor armoedebestrijding. Het inzetten van niet-geoordeelde middelen uit diverse beleidsdomeinen op armoedebestrijding heeft uiteraard een positieve impact op het beschikbare budget voor armoedebestrijding.

Het valt op dat wanneer lokale besturen spreken over de nood aan meer financiële middelen, dit vaak in de context is van 'meer inzetten op armoede de wereld uithalen', bijvoorbeeld door het leefloon op te trekken, meer geld te voorzien voor sociale woningen, .... Dergelijke aanbevelingen worden vaker gegeven dan de vraag naar meer middelen aan lokale besturen om de regie te kunnen voeren. Hierbij aansluitend wordt zowel in de open vragen van de survey als de kwalitatieve bevragingen frequent verwezen naar de impact **van bovenlokale beslissingen** op de beschikbare middelen én noden op lokaal niveau. Eén van de meest genoemde knelpunten voor lokale besturen zijn de te lage minimuminkomens. Sommige lokale besturen voegen met eigen middelen een extra bedrag toe aan het bovenlokaal bepaalde **minimumleefloon**. Het gevolg is dat deze middelen niet in andere lokale doelstellingen inzake armoedebestrijding kunnen worden geïnvesteerd. Er wordt dan ook herhaaldelijk benoemd dat de lokale besturen op indirecte wijze over meer middelen zou kunnen beschikken indien bovenlokaal op een "basis menswaardig **minimuminkomen**" zou worden ingezet dat minstens aan het Europese bestaansminimum voldoet. Lokalen besturen verwijzen hierbij ook naar de nood om te streven naar een vereenvoudiging van het aantal stelsels, tot het behouden van slechts één sociale uitkering.

Een tweede groep resultaten gaan over de **soort middelen** die lokale besturen ter beschikking hebben en hoe extra middelen kunnen worden verworven. In de survey werd gevraagd of het lokaal bestuur in 2016 financiële middelen heeft ontvangen die worden ingezet voor de coördinatie of regie van het lokaal armoedebestrijdingsbeleid (Tabel 17). De kleine helft van de lokale besturen rapporteert Vlaamse en/of federale middelen in te zetten in functie van de regierol. Ongeveer één op vier vermeldt de inzet van provinciale middelen. Een kleine minderheid duidde Europese of andere middelen aan.

Tabel 17: Financiële middelen in functie van regie lokaal armoedebestrijdingsbeleid

Financieringsbron	n	%
Middelen van de Vlaamse Overheid (n=109)	52	47,7
Middelen van de Provincie (n=98)	26	26,5
Middelen van de Federale Overheid (n=107)	47	43,9
Middelen van de Europa (n=91)	11	12,1
Andere middelen (n=85)	12	14,1

Een hindernis die door veel lokale besturen wordt ervaren bij de verwerving van middelen zijn **projectgebonden middelen**. Ten eerste vormen projectsubsidies volgens sommige respondenten een uitdaging voor de duurzaamheid van het initiatief:

*“Korte subsidie-oproepen werken niet aan een structureel armoedebeleid. Daarbij moeten dit telkens vernieuwende en innoverende projecten zijn, terwijl we lokaal nood hebben aan een goede verderzetting van het huidige.”*

Een frequent terugkerende vraag is dan ook de nood aan meer **structurele middelen**: *“men moet kunnen bestendigen en uitbreiden wat men goed doet”*. Anderzijds worden projectmatige middelen ook benoemd als een positieve ‘trigger’, ‘prikkel’ of ‘stimulus’ voor het opzetten van acties, ‘te experimenteren met nieuwe ontwikkelingen’, ‘pilotprojecten’ om nieuwe samenwerkingsverbanden te verkennen en te installeren of de coördinatie verder uit te bouwen.

Ten tweede geven gemeenten aan dat ze vaak niet de tijd en/of personeelsmiddelen hebben om een aanvraag uit te werken voor projectoproepen. Ze ervaren vaak een te strakke deadline, waardoor men zich niet op de uitwerking van de aanvraag kan organiseren. **Veel kleinere lokale besturen** ervaren hierbij ook een gevoel van oneerlijkheid ten aanzien van de grotere lokale besturen, die volgens hen een grotere kans hebben om projectmiddelen binnen te halen. Er wordt door lokale besturen soms een soort “Mattheüs-effect” ervaren, waarbij lokale besturen die al heel ver staan inzake armoedebestrijding ook met de extra middelen of impulsen gaan lopen. Lokale besturen vragen daarom meer aandacht voor structurele ondersteuning, rekening houdend met procedures en timing, en het inbouwen van voldoende kansen voor kleinere gemeenten. Wat als kleinere gemeenten wordt benoemd in deze context varieert tussen respondenten, gaande van landelijke gemeenten, tot kleinere centrumsteden.

Een derde hindernis die wordt ervaren bij de verwerving van middelen is **de administratieve verplichtingen** voor verantwoording. Lokale besturen verwijzen hierbij onder meer naar de “verschillende potjes waaruit subsidies gehaald moeten worden”, en “versnippering van middelen door bovenlokale overheden”. Ze zijn vragende partij voor administratieve vereenvoudiging en het beperken van planlast, bijvoorbeeld door afstemming van subsidievoorwaarden door verschillende departementen van hogere overheden voor verschillende actoren. Dit komt ook uitdrukkelijk naar voren bij de aanbevelingen die ze formuleren naar bovenlokale overheden (**Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.**, p.**Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.**)

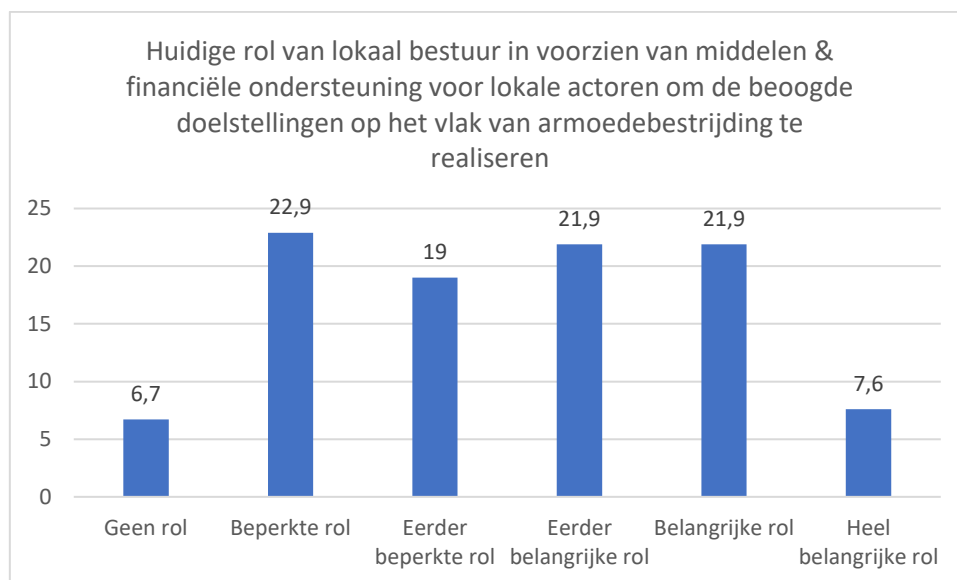
Ten vierde drukken vertegenwoordigers van een aantal lokale besturen de bezorgdheid uit om **bestaande middelen** in functie van armoedebestrijding te ‘verliezen’, bv. door de inkanteling in het gemeentefonds, of door het samengaan van gemeente en OCMW. Tijdens de focusgroepen, lerende netwerken en gesprekstafels bleek rond dit thema een grote diversiteit in deze bezorgdheid onder lokale besturen. Aan de ene kant is er de groep waar deze bezorgdheid groot is, soms vanuit een onwetendheid rond bv. de impact van de inkanteling van middelen in het gemeentefonds. Bij de

inkanteling blijven de middelen immers behouden, maar krijgen lokale besturen meer autonomie om ze in te zetten. Binnen andere lokale besturen komt de bezorgdheid voort vanuit een gebrek aan een trekkersploeg, gedeelde visie, of lokaal mandaat inzake armoedebestrijding. Lokale besturen waarin deze laatste factoren wel aanwezig zijn, delen deze bezorgdheid minder.

### 2.3.2 De inzet van beschikbare middelen in functie van het lokaal armoedebestrijdingsbeleid

Naast de omvang van beschikbare middelen kwam er tijdens het onderzoek ook veel input rond de manier waarop middelen worden ingezet. Uit zowel de beleidsplannen als de kwalitatieve bevestigingen bleek grote diversiteit in zowel de keuzes die lokale besturen maken inzake de inzet van middelen voor lokale armoedebestrijding als de zichtbaarheid van deze keuzes. Er zijn bijvoorbeeld lokale besturen die een **label 'armoedebestrijding'** toekennen aan activiteiten en acties gelinkt aan lokale doelstellingen uit het meerjarenplan. Dergelijke labeling faciliteert de communicatie én opvolging van acties en hun resultaten, zowel intern als naar externe partners toe. Concretisering van de inzet van middelen zorgt dan ook voor meer transparantie en draagvlak bij derden. **Duidelijke keuzes** inzake de inzet van middelen voor armoedebestrijding binnen de meerjarenplanning en BBC bevorderen ook de integrale aanpak van armoedebestrijding.

Opvallend is de grote variatie in de rol die lokale besturen zichzelf toeschrijven inzake het voorzien van middelen & **financiële ondersteuning voor lokale actoren** om de beoogde doelstellingen op het vlak van armoedebestrijding te realiseren. Ongeveer de helft van de lokale besturen schrijft zichzelf een (eerder) belangrijke rol toe, de andere helft een (eerder) beperkte rol (Figuur 14). 70% van de lokale besturen geeft aan hierin een grotere rol te willen opnemen, of de huidige reeds belangrijke rol te willen behouden. 30% behoudt graag de eerder beperkte rol inzake financiële ondersteuning van derden, of wil de huidige rol beperken.



**Figuur 14: Huidige rol lokale besturen in voorzien van financiële ondersteuning voor lokale actoren (n=105)**

In de open vragen rond prioritaire lokale noden vermelden meerdere lokale besturen expliciet de wens naar meer middelen om lokale actoren te ondersteunen, hen te stimuleren tot specifieke werking, aanpak of acties, of het opzetten van gezamenlijke acties met derden.

## 2.4 Externe samenwerkingen en hun operationalisering

Een vierde regiecomponent heeft betrekking op externe samenwerkingen en hun operationalisering. Dit omvat zowel het overzicht hebben op relevante actoren op het gebied van armoedebestrijding, met deze actoren in overleg te gaan en eventueel samen te werken, lokale actoren samenbrengen; als concrete samenwerkingsovereenkomsten .

### 2.4.1 De aanwezigheid van lokale actoren actief inzake armoedebestrijding

Uit de survey blijkt dat 90% van de lokale besturen eerder akkoord tot helemaal akkoord gaat met de stelling een **goed overzicht** te hebben van de particuliere actoren binnen hun stad of gemeente actief inzake armoedebestrijding (Figuur 15).



Figuur 15: Voldoende overzicht op lokale actoren actief inzake armoedebestrijding

We zien wel grote variatie tussen lokale besturen in het **aantal** lokale actoren actief inzake armoedebestrijding (Tabel 18). Bijna zes op tien lokale besturen rapporteert vijf lokale actoren of minder. Aan de andere kant rapporteert ongeveer één op tien lokale besturen meer dan 20 lokale actoren actief op het vlak van armoedebestrijding.

Tabel 18: Het aantal externe actoren actief in de stad of gemeente inzake armoedebestrijding

Aantal actoren	n	%
Geen	14	12,4
1 of 2	28	24,8
3 tot 5	24	21,2
6 tot 10	19	16,8
11 tot 20	14	12,4
21 tot 50	8	7,1
Meer dan 50	6	5,3

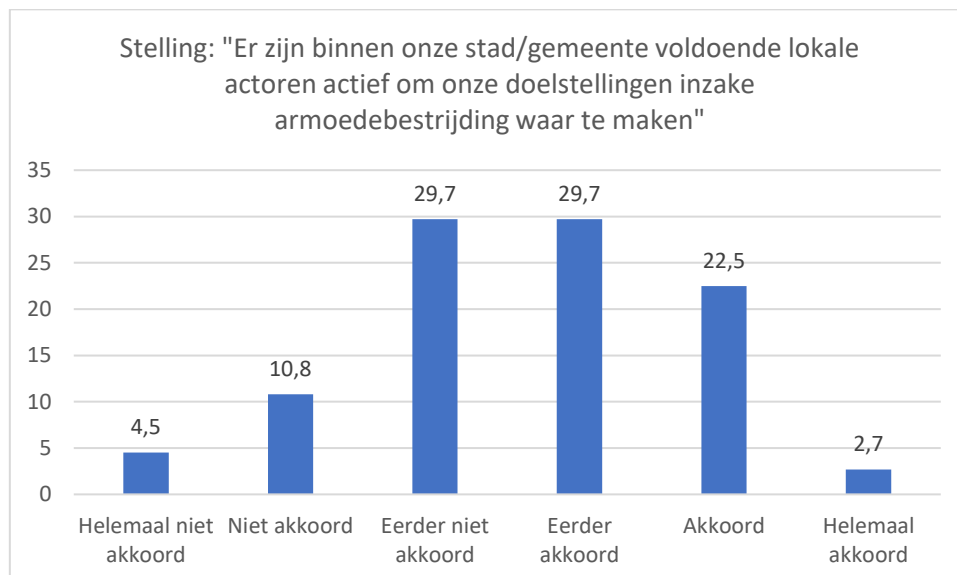
Tabel 19 toont grote verschillen in het aantal vermelde actoren naargelang zowel de armoedecijfers ( $\chi^2=22,6$ ,  $df=6$ ,  $p<.01$ ) als het aantal inwoners ( $\chi^2=44,4$ ,  $df=6$ ,  $p<.001$ ). Vooral kleinere gemeenten en gemeenten met lage armoedecijfers rapporteren vaak heel weinig externe actoren actief inzake armoedebestrijding. In de kwalitatieve bevragingen werd het feit dat grote spelers zoals bv. het CAW,

Kind en Gezin bijna niet of eerder beperkt aanwezig zijn in kleinere gemeenten met relatief hoge armoedecijfers benoemd als uitdaging. Soms is er wel een loketfunctie, maar geen structureel verankerde of zichtbare werking van deze spelers binnen kleinere gemeenten. Uiteraard moeten deze regionale welzijnsactoren hiervoor ook van de nodige middelen of capaciteit worden voorzien. Enkele lokale besturen verwijzen hierbij aan de nood tot “stoppen (van de) centralisatiebeweging andere actoren” en het “niet wegtrekken (van) ondersteunende actoren van het lokaal niveau (bv. VDAB, CAW, CGG, ...)”

Tabel 19: Aantal externe actoren actief in de stad of gemeente, naar kansarmoedecijfers en inwonersaantal

Kansarmoedecijfers	0-2 actoren	3-10 actoren	Meer dan 10
Lager dan 5%	52,2%	39,1%	8,7%
5-9%	32,4%	44,1%	23,5%
10-14%	29,4%	17,6%	52,9%
15% en hoger	7,1%	42,9%	50,0%
Inwonersaantal	0-2 actoren	3-10 actoren	Meer dan 10
Minder dan 10.000 inwoners	70,0%	25,0%	5,0%
10.000-19.999 inwoners	44,7%	44,7%	10,6%
20.000-39.999 inwoners	19,4%	45,2%	35,5%
40.000 inwoners of meer	0,0%	15,4%	84,6%

Lokale besturen werden ook gevraagd of er volgens hen **voldoende** lokale actoren actief zijn om hun doelstellingen inzake armoedebestrijding waar te maken. De verdeling van de antwoorden op deze vraag zijn heel verspreid: ongeveer de helft van de lokale besturen gaat (eerder) akkoord met de stelling dat er voldoende actoren actief zijn, de andere helft vindt (eerder) van niet. (Figuur 16).



Figuur 16: Tevredenheid met aantal lokale actoren actief inzake armoedebestrijding

#### 2.4.2 Overleg en samenwerking met lokale actoren in functie van armoedebestrijding

De aanwezigheid van lokale actoren die actief zijn inzake armoedebestrijding betekent niet noodzakelijk dat het lokaal bestuur met deze actoren afstemt of samenwerkt. Zowel een goed overzicht van actieve derden binnen de gemeente, als een integrale, brede kijk op potentiële actoren met een rol in het armoedebestrijdingsbeleid zijn belangrijk voor het uitbouwen van een sterk lokaal netwerk in functie van armoedebestrijding.

Tabel 20 toont voor diverse types van externe actoren het aandeel lokale besturen dat 1) regelmatig overleg en 2) gezamenlijke acties rapporteert met deze respectievelijke types. We zien een grote variatie in relatieve frequenties tussen de verschillende types. Vaak genoemde partners zijn sociale verhuurkantoren of huisvestingsmaatschappen, welzijnsorganisaties (bv. CAW), lokale initiatieven inzake voedselbedeling, materiële hulpverlening en kringloopcentra. Meer dan twee derde van de gemeenten rapporteren regelmatig overleg met lokale partners inzake huisvesting. Met het CAW en lokale initiatieven inzake voedselbedeling en materiële hulpverlening rapporteren zes op tien gemeenten regelmatig overleg; en ook sociale economie organisaties, lokale opvanginitiatieven en kringloopcentra worden door meer dan vier op tien gemeenten genoemd.

De meerderheid van de lokale besturen rapporteert ook regelmatig overleg met basisvoorzieningen en organisaties gericht op kinderen en gezinnen: Kind & Gezin, initiatieven voor kinderopvang en lagere of middelbare scholen. Toch kunnen we stellen dat een relatief groot aandeel lokale besturen ook met deze basisactoren geen regelmatig overleg organiseert. Een sprekend citaat uit de kwalitatieve bevragingen: *“Alle gemeenten moeten weten dat Kind en Gezin 98% van de gezinnen bereikt en dus zeker betrokken moet worden bij een lokaal netwerk”*.

Vier op tien lokale besturen heeft regelmatig overleg met een initiatief in het domein cultuur, sport en vrije tijd en met de wijkagent.

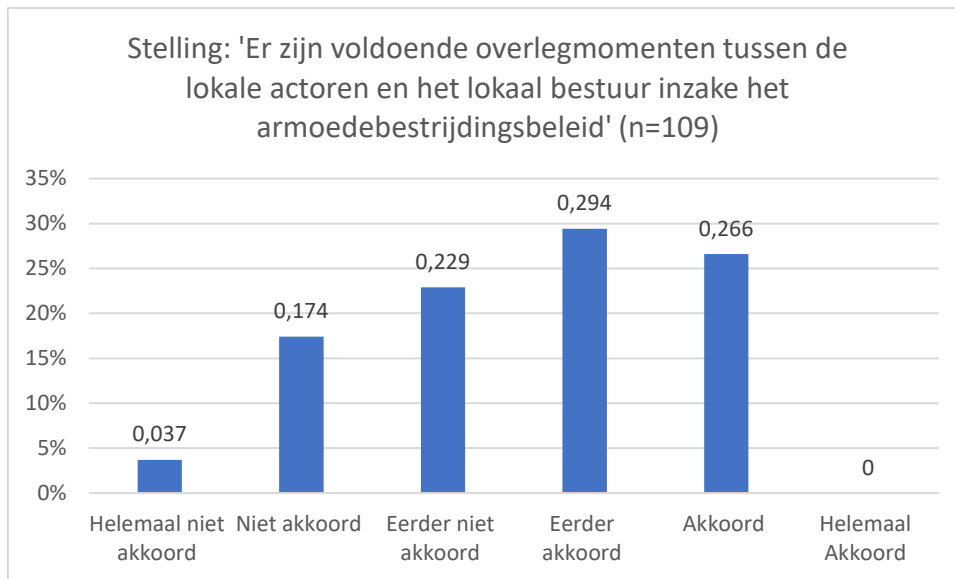
Welzijnsschakels en Verenigingen waar armen het woord nemen worden door ongeveer één op drie gemeenten genoemd als actoren waarmee er regelmatig overleg is; het buurt- en opbouwwerk door 20% van de lokale besturen.

Binnen het domein gezondheid en zorg worden de woonzorgcentra, thuiszorgverleners, ziekenfondsen en huisartsen genoemd als overlegpartners door ongeveer één op drie lokale besturen. Ziekenhuizen (17%), apothekers (15%) en wijkgezondheidscentra (5%) worden veel minder vaak genoemd.

Ook verschillende actoren binnen het domein werk worden door een beperkt aandeel lokale besturen aangeduid als regelmatige overlegpartners: VDAB-kantoor (34%), lokale werkgevers of bedrijven (7%), en interimkantoren (5%). Private sponsors (15%) en burgerinitiatieven (6%) worden ten slotte heel weinig genoemd.

Tabel 20: Aandeel lokale besturen dat regelmatig overleg en gezamenlijke acties rapporteert met specifieke externe actoren in functie van lokale armoedebestrijding

	Regelmatig overleg		Gezamenlijk acties	
	n	%	n	%
Sociaal verhuurkantoor	80	70,8	32	28,3
Sociale huisvestingsmaatschappij	74	65,5	26	23
Voedselbedeling / materiële hulpverlening	72	63,7	51	45,1
Kind en Gezin	67	59,3	43	38,1
CAW	66	58,4	41	36,3
Initiatief voor kinderopvang	66	58,4	38	33,6
Lagere/middelbare school	64	56,6	54	47,8
Opvangcentrum of lokaal opvanginitiatief	54	47,8	19	16,8
Initiatief voor cultuur/sport/vrije tijd	50	44,2	37	32,7
Sociale economie organisatie	49	43,4	26	23
Kringloopcentrum	46	40,7	18	15,9
Wijkagent	46	40,7	11	9,7
Welzijnsschakel	40	35,4	34	30,1
Woonzorgcentrum	40	35,4	13	11,5
CVO, basiseducatie, tweedekansonderwijs	39	34,5	19	16,8
VDAB-kantoor	38	33,6	23	20,4
Thuiszorgverlener	37	32,7	10	8,8
Lokaal dienstencentrum	36	31,9	20	17,7
Ziekenfonds	35	31	13	11,5
Diensten integratie en inburgering	35	31	17	15
Vereniging waar armen het woord nemen	33	29,2	24	21,2
Huisartsen	33	29,2	10	8,8
Organisatie gezinsondersteuning	32	28,3	22	19,5
Sociale cel van de politie	31	27,4	9	8
Centrum voor Leerlingenbegeleiding	30	26,5	14	12,4
Buurt- en opbouwwerk	24	21,2	22	19,5
Jeugdwelzijnswerkorganisatie	20	17,7	9	8
Instelling voor bijzondere jeugdzorg	19	16,8	6	5,3
Instelling mensen met een beperking	19	16,8	7	6,2
Sociaal restaurant	19	16,8	15	13,3
Ziekenhuis	19	16,8	5	4,4
Apotheker	17	15	7	6,2
Private sponsor	17	15	11	9,7
Straathoekwerk	16	14,2	8	7,1
Etnisch-culturele vereniging	14	12,4	3	2,7
Thuislozenzorg	14	12,4	8	7,1
Justitiehuis	8	7,1	3	2,7
Lokale werkgever of bedrijf	8	7,1	7	6,2
Burgerinitiatief	7	6,2	4	3,5
Interimkantoor	6	5,3	1	0,9
Wijkgezondheidscentrum	6	5,3	6	5,3



**Figuur 17: Tevredenheid lokale besturen met aantal overlegmomenten met lokale actoren**

Samengevat kunnen we stellen dat lokale besturen vaak geen **structureel overleg** rapporteren met lokale actoren die een belangrijke rol (kunnen) spelen in het armoedebestrijdingsbeleid. In de kwalitatieve bevraging worden de vele mogelijkheden die er op dit domein nog liggen slechts door een enkele respondent expliciet benoemd in relatie tot twee specifieke externe actoren:

*“Soms doen we dingen samen, soms apart. We zoeken hoe we zelf een bepaald beleid kunnen ontwikkelen bv. tav de sportclubs en jeugdbewegingen kan nog meer gebeuren.”*

Bij een itemvraag rond de tevredenheid met verschillende dimensies van de lokale regierol geeft wel 55% van de lokale besturen aan dat er niet **voldoende overlegmomenten** zijn tussen het lokaal bestuur en lokale actoren inzake het armoedebestrijdingsbeleid. 29% is slechts gematigd positief over het huidige aantal overlegmomenten (Figuur 17).

De relatieve verdeling van de externe actoren waarmee lokale besturen gezamenlijke acties opzetten ligt dan grotendeels in lijn met de verdeling van actoren waarmee op regelmatige basis overleg plaatsvindt. Overleg vormt dan ook een noodzakelijke basis voor gezamenlijke acties. De absolute percentages liggen echter lager voor het opzetten van gezamenlijke acties. Er zijn een aantal lokale actoren waar lokale besturen beduidend vaker mee samen acties opzetten wanneer er sprake is van overleg. Dit is bijvoorbeeld meestal het geval wanneer er structureel overleg is met Welzijnsschakels, een Vereniging waar Armen het woord nemen, het buurt- en opbouwwerk, een CAW, sociale economie organisaties, initiatieven voor voedselbedeling & materiële hulpverlening en sociale restaurants. Ook met Kind en Gezin, initiatieven voor kinderopvang, lagere of middelbare scholen, organisaties gezinsondersteuning en initiatieven voor cultuur, sport en vrije tijd worden in verhouding vaak gezamenlijke acties opgezet met het lokaal bestuur. Tenslotte zien we dat de kleine groep lokale besturen die aangeeft regelmatig overleg te hebben met private sponsors, lokale werkgevers of bedrijven, vaak ook gezamenlijke acties met die partners rapporteren. Een inspirerend voorbeeld daarvan is het aangaan van de dialoog met grootwarenhuisketens om voedseloverschotten maximaal te recupereren.



### 2.4.3 Rolverdeling tussen lokale besturen en externe actoren

In de survey werd ten slotte ook gepeild naar de mate waarin lokale besturen zelf een sleutelrol opnemen op verschillende dimensies van het armoedebestrijdingsbeleid, dan wel deze sleutelrol overlaten aan derden, al dan niet in samenwerking (Tabel 21).

**Tabel 21: Wie vervult een sleutelrol voor verschillende dimensies van het lokale armoedebestrijdingsbeleid (in kolompercentages)**

	Lokaal bestuur	Lokaal bestuur ism externe actor(en)	Externe actor(en)	Niet van toepassing
Coördinatie lokaal armoedebestrijdingsbeleid	82,0	9,9	0,9	7,2
Faciliteren en creëren van randvoorwaarden	67,0	16,5	1,8	14,7
Sensibilisering bevolking rond armoede	44,0	42,6	2,8	10,2
Individuele, financiële tegemoetkomingen, voordelen	78,0	20,2	0,0	1,8
Brugfiguren, outreachend handelen	37,5	40,4	9,6	12,5
Voedselbedeling /materiële hulp	28,8	38,7	31,5	0,9
Versterken van sociale netwerk mensen in armoede	23,1	54,8	9,6	12,5
Ontwikkeling van nieuwe methodieken/praktijken	37,0	37,0	3,7	22,2
Participatief armoedebeleid vormgeven	29,8	31,7	5,8	32,7
Proactief informeren inwoners over sociale rechten	54,6	33,3	0,9	11,1
Tewerkstellingsinitiatieven	49,5	44,1	2,7	3,6
Sociale huisvesting	20,0	55,5	23,6	0,9

De sleutelrol inzake de **coördinatie** van het lokaal armoedebestrijdingsbeleid wordt door negen op tien lokale besturen bij zichzelf gelegd, soms in samenwerking met derden, maar de grote meerderheid van de lokale besturen neemt deze rol alleen op. Dit sluit ook aan bij de antwoorden op de surveyvraag naar het al dan niet uitbesteden van de opvolging en coördinatie van het lokaal armoedebestrijdingsbeleid. Slechts 13 lokale besturen (11,5%) zegt (een deel van) deze opvolging en coördinatie uit te besteden aan een of meerdere externe actoren. Binnen die groep zien we een grote diversiteit aan actoren aan wie deze rol wordt uitbesteed. Enkele voorbeelden: Huis van het Kind, intercommunale samenwerkingsverbanden (o.a. zorgnetwerk, welzijnregio), samenlevingsopbouw, TAO, individuele vzw's, Welzijnschakels.

Een tweede dimensie waarop het lokaal bestuur heel duidelijk vaak zelf (en alleen) een sleutelrol opneemt is het voorzien van **individuele, financiële tegemoetkomingen en voordelen**. 80% van de lokale besturen leggen de sleutelrol op dit domein bij zichzelf, de overige 20% doet dit in samenwerking met één of meerdere externe actoren.

Ten derde zien we dat de meerderheid van de lokale besturen zelf ook vaak de sleutelrol opneemt inzake het faciliteren en creëren van de **randvoorwaarden van het armoedebestrijdingsbeleid**. Eén

op zes lokale besturen doet dit in samenwerking met externe actoren en 15% geeft aan dat dit niet van toepassing is binnen de eigen stad of gemeente.

55% van de lokale besturen leggen ook de hoofdrol inzake het **proactief informeren** van inwoners over sociale rechten bij zichzelf. 33% doet dit in samenwerking met een of meerdere externe actoren. Ongeveer 1 op 10 lokale besturen geeft aan dat het proactief informeren over sociale rechten nog geen onderdeel vormt van het huidige armoedebestrijdingsbeleid.

Rond het sensibiliseren van de bevolking rond armoede, outreachend handelen, het ontwikkelen van nieuwe methodieken en praktijken, het vormgeven van een participatief armoedebeleid en initiatieven tot tewerkstelling zien we twee evenredige groepen. Lokale besturen zeggen ofwel alleen, ofwel samen met derden een sleutelrol op te nemen op dit domein. Opvallend is dat één op drie lokale besturen in de survey aanduiden dat een participatief armoedebeleid niet van toepassing is binnen de eigen stad of gemeenten. Dit betekent niet noodzakelijk dat participatie niet als relevant wordt gezien, maar wel dat een grote groep lokale besturen aangeeft op heden niet tot volwaardige participatie te (kunnen) komen.

In de focusgroep met vertegenwoordigers van middelveldorganisaties werd de rol van het middenveld inzake toekomstgericht en innovatief denken benadrukt. Ook lokale besturen erkennen het feit dat derden vaak voor inspirerende praktijken kunnen zorgen.

Ten slotte zien we drie dimensies waarbij de meerderheid van de lokale besturen een **sleutelrol bij derden** legt, al dan niet in samenwerking met het lokaal bestuur: voedselbedeling en materiële hulp, het versterken van het sociale netwerk van mensen in armoede en sociale huisvesting.

#### 2.4.4 Samenwerkingsstructuren en lokale netwerken

In de kwalitatieve bevraging wordt herhaaldelijk het belang van een heldere samenwerkingsstructuur benoemd. De manier waarop dit wordt opgebouwd kan variëren. Een kerngroep met diverse samenstelling en een goed systeem ontwikkelen om iedereen regelmatig te betrekken is belangrijk:

*“Het belang van een stuurgroep of kerngroep. Hierin zetelen o.a. de trekkers, ervaringsdeskundigen, als specifieke experts en lokale mandatarissen rond armoedebestrijding.”*

Lokale besturen vermelden heel vaak het bestaan van **diverse overlegstructuren of platforms** als instrumenten in functie van de regierol. De benamingen van deze overlegstructuren zijn divers: themawerkgroepen, armoede-overleg, lokaal netwerk kinderarmoede, stuurgroep armoedebeleid, welzijnsoverleg, Welzijn en Armoede Platform (Meerjarenplan), ... De externe actoren die zetelen in deze structuren zijn even divers. De meest genoemde types van actoren zijn armoedeverenigingen, welzijnsactoren, basisvoorzieningen zoals scholen en kinderdagverblijven, en actoren op het vlak van jeugd, cultuur en sport.

- *“Armoede zit op vele domeinen, thematisch werken is belangrijk maar ook verschillende stemmen meenemen naar verschillende overleggen, het is niet noodzakelijk altijd met iedereen samen te zitten bv. in het lokaal woonoverleg de stem van de gezinnen samenbrengen, .. Er moeten wel voldoende verbindingen gelegd worden tussen de diverse domeinen”*
- *“Om het jaar/twee jaar alle betrokkenen bijeen brengen op een gezamenlijk moment en daar verbindingen zoeken / een armoedecongres organiseren met alle partners + specifieke werk, woon,.....: elk een ambtenaar, middenveld en een ervaringsdeskundige”*
- *“Taak en rolverdeling: als regisseur met alle partners aan tafel gezeten om verdere uitwerking te doen/terugkoppeling alle partners/ bijsturing/vormgeving/acties. De beste partners zoeken om in de acties te stappen./ je bent bewaker en regisseur, de plaats zoeken van iedereen in het orkest”*

- *“Vertrekken vanuit co-decisie rond doelen en strategie, co-creatie van plan van acties, en co-productie bij uitvoeren”*
- *“Samenwerkingsafspraken met de VDAB worden zesmaandelijks geëvalueerd en waar nodig bijgestuurd, wat moet leiden tot een betere samenwerking met VDAB en een betere doorstroming van cliënten naar de VDAB” (MJP)*

33% van de lokale besturen geeft aan dat er geen **netwerk of samenwerkingsverband** is binnen de stad of gemeente rond armoedebestrijding. 38% zegt dat er één netwerk of samenwerkingsverband is binnen de gemeente en in 29% van de lokale besturen zijn er meerdere samenwerkingsverbanden rond armoedebestrijding. Lokale besturen maken, op een uitzondering na, zelf ook deel uit van deze netwerken en zijn vaak ook **initiatiefnemer** van het netwerk. Een belangrijk onderdeel van de lokale regierol bestaat dan ook uit het **bijeen brengen van actoren en organisaties** actief inzake armoedebestrijding. We zagen eerder dat de grote meerderheid van de bevroegde lokale besturen zegt hier reeds een belangrijke rol in op te nemen en die rol in de toekomst graag wil blijven opnemen of uitbreiden (Tabel 13, p. 37). 30% wil de huidige rol graag uitbreiden (Tabel 13, p.38), wat strookt met de geobserveerde groeimarge in het aantal (types van) externe actoren waarmee lokale actoren een partnerschap kunnen opbouwen in functie van het lokaal armoedebestrijdingsbeleid.

Ongeveer de helft van de vermelde netwerken of samenwerkingsverbanden **focussen** op kinderen of gezinnen als doelgroep. Andere netwerken focussen vaak op de brede doelgroep van ‘mensen in armoede’. Netwerken die expliciet focussen op ouderen in armoede, mensen met een beperking, nieuwkomers, dak- en thuislozen, vluchtelingen, personen met middelengebruik worden veel minder vaak genoemd in de voorbeelden.

Het Huis van Het Kind is een heel vaak genoemde samenwerkingsstructuur in het kader van armoedebestrijding, en wordt in de kwalitatieve gesprekken “een belangrijke motor” in de lokale armoedebestrijding genoemd. Kinderarmoedemiddelen en de opstart van het Huis van het Kind hebben duidelijke impulsen gegeven binnen veel gemeenten, zowel inzake samenwerking tussen gemeente en OCMW, als inzake samenwerkingen tussen lokale besturen en externe actoren.

Ook de oprichting van een **Sociaal Huis, Welzijnshuis** of verwante wordt meermaals benoemd als een belangrijk instrument in functie van betere interne regie, kennis van eigen diensten, bijeenbrengen van diverse actoren, ... Het soms letterlijke samenhuizen binnen bijvoorbeeld een Sociaal Huis of Huis van het Kind wordt expliciet benoemd als facilitator voor externe samenwerking. Het uitbreiden van het aantal en type actoren die (onder diverse vormen) zetelen binnen dergelijke samenwerkingsstructuur of het onderzoeken van interesse hiertoe bij andere actoren komt dan ook terug in de beleidsplannen van een aantal gemeenten.

#### 2.4.5 Samenwerkingsovereenkomsten

*“Door de convenantenwerking wordt er meer aandacht aan [de rol van derden] gegeven dan vroeger, zonder hen kan je maar heel weinig doen. Er zou nog mee samenwerking moeten zijn: nog meer contacten, netwerken,..”*

In de open vraag van de survey naar instrumenten in functie van de regierol wordt opvallend weinig verwezen naar lokale samenwerkingsovereenkomsten. In de kwalitatieve bevestigingen worden deze nochtans meermaals als een krachtig middel benoemd. Enkele voorbeelden van overeenkomsten die worden genoemd:

- *“Een charter “Kinderarmoede, neen!” ondertekend door gemeenten/OCMW, alle scholen, kinderdagverblijven, welzijnsactoren, actoren op het vlak van jeugd/sport/cultuur”*

- Afsprakennota vrije tijds participatie
- Convenant met organisatie waar Armen het woord nemen (en andere organisaties)
- Convenant met een vzw sociale economie
- Duidelijke taakverdeling tussen OCMW en CAW over de 9 klassieke thema's, maar ook een tiende 'wit' hoofdstuk.
- Een samenwerkingsovereenkomst tussen stad, OCMW & VDAB ter versterking van een inclusief, lokaal arbeidsmarkt, werkgelegenheids- en welzijnsbeleid.

Toch worden ook een aantal moeilijkheden benoemd bij het formaliseren van samenwerkingen tussen lokale besturen en derden. Deze raken zowel aan de inzet en verdeling van beschikbare middelen, als aan de vereisten of verwachtingen die tegenover deze middelen worden gesteld. Onderstaande citaten illustreren deze respectievelijke dimensies:

*“Netwerken is de toekomst, je moet met partners in zee. Maar als het over geld gaat is dat geen evidentie. Zolang je over concepten spreekt, verloopt het goed, maar als je over verdeling van middelen begint wordt het heel wat moeilijker. Dan spelen geschiedenissen en zelfs persoonlijke verhalen mee.”*

*“De vermarkting vanuit het lokaal bestuur heeft de relatie met de derden niet bevorderd. Dat laat zich voelen op het moment dat je moet netwerken voor concrete dingen. Maar het heeft de banden in het middenveld versterkt. Je bent ondersteunend en controlerend, daarom is de vertrouwensrelatie met de derden niet zo makkelijk.”*

Naast samenwerkingsovereenkomsten tussen lokale besturen en derden werd ook herhaaldelijk gewezen op het belang om **als middenveld (meer) met 1 stem** te spreken rond het armoedebeleid. Deze bundeling van krachten tussen derden laat ook toe om een beleid te voeren over legislaturen heen. Een inspirerend voorbeeld is een lokaal samenwerkingsverband tussen 13 organisaties die met 1 stem naar buiten komen rond armoede, en met heel concrete voorstellen. Door deze **structurele bundeling van krachten** blijft de impact niet beperkt tot een eenmalige campagne, en werden 23 van de 24 gelanceerde voorstellen gerealiseerd. Deze bundeling van krachten en afstemming tussen derden wordt ook door lokale besturen zelf als belangrijke troef benoemd:

*“Je moet de partners op mekaar laten inspelen om resultaten maximum eruit te halen.”*

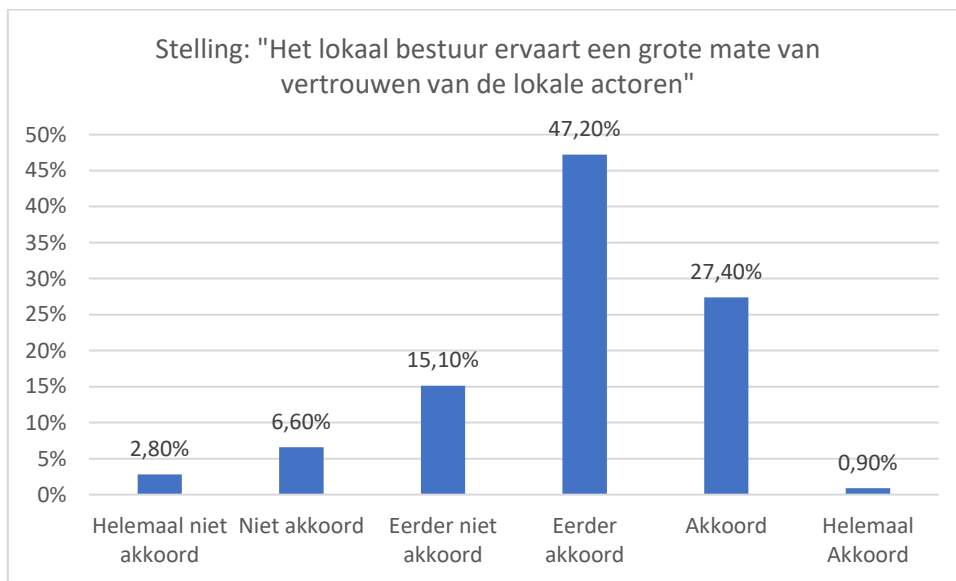
Een belangrijke succesfactor van dergelijke praktijken die wordt benoemd is het feit dat vragen vanuit een netwerk van lokale actoren zwaarder doorwegen op het politiek beleid dan vragen vanuit bijvoorbeeld één individuele actor. Daarenboven wordt ook de sterkere impact van externe stemmen benoemd: (een netwerk van) derden hebben een sterkere stem dan lokale ambtenaren en bevinden zich, in tegenstelling tot lokale ambtenaren, in de goede positie om een signaalfunctie op te nemen. De uitbouw van goede contacten tussen ambtenaren en middenveld wordt dan ook als “cruciaal” benoemd voor het lokaal armoedebestrijdingsbeleid. Beide partijen gaan immers mee over legislaturen heen, in tegenstelling tot lokale politici.

#### 2.4.6 Voorwaarden & hefboomen voor een goede samenwerking met lokale actoren

We zagen eerder dat het samenbrengen van partners, het werken aan draagvlak, vertrouwen en een constructieve samenwerking als een belangrijke rol van het lokaal bestuur wordt gezien (Tabel 13, p.38). Lokale besturen geven immers duidelijk aan hierop te willen blijven inzetten, of de huidige rol (nog) uit te willen breiden. Voor lokale besturen die aangeven een voorgeschiedenis te hebben van heel beperkte of moeizame samenwerking in het kader van armoedebestrijding (37%) is dit nog des te belangrijker.

*“Vertrouwen is cruciaal”*  
*“Openheid en respect zijn belangrijk”*  
*“Verbinding tussen actoren is noodzakelijk voor het netwerk”*

Drie op vier lokale besturen in de survey gaat akkoord of eerder akkoord met de stelling een grote mate van **vertrouwen** te ervaren van de lokale actoren (Figuur 18). Dit vertrouwen wordt binnen de kwalitatieve bevestigingen benoemd als de “zuurstof” die een regisseur moet geven. Eén van de voorwaarden die herhaaldelijk en expliciet benoemd wordt in functie van het opbouwen van vertrouwen tussen lokaal bestuur en derden is het geven van inspraak in het armoedebestrijdingsbeleid, en dit vanuit een openheid en wederzijds begrip.



**Figuur 18: Vertrouwen dat lokaal bestuur ervaart van lokale actoren**

Vertrouwen raakt aan een belangrijke dimensie van het procesmanagement dat bij de regierol hoort, met name aandacht voor de relationele dimensie. Tijdens het onderzoek kwam systematisch naar boven hoe belangrijk dit relationele aspect is. Vertrouwen en verbinding creëren wordt uitdrukkelijk benoemd als een cruciaal element:

*“Het dialoog model is onze grote sterkte , geloofwaardigheid en vertrouwen opbouwen”*

Ook aan het motiveren en stimuleren van alle betrokkenen doorheen de complexe en dikwijls moeizame weg naar resultaten moet voldoende aandacht besteed worden. Het kennen en inzetten van elkaars sterktes leidt tot constructieve werkingen.

*“Als de frustratie te groot wordt (vb. tevreden over eigen inzet, acties maar niet tevreden over de uitkomst), is dat misschien riskant voor de samenwerking en kan die dat bedreigen.”*

*“Lokale besturen mogen niet opgeven ondanks de stijging van de armoedecijfers.”*

*“Men kiest ervoor om gezamenlijk concrete dingen te doen, er bestaat niet alleen een vergader-netwerk maar men organiseert dingen vanuit de eigenheid van verschillende organisaties bv. een laagdrempelig onthaal organiseren.”*

We kwamen diverse inspirerende voorbeelden tegen van initiatieven om de externe samenwerking te bevorderen, zoals een jaarlijkse trefdag om elkaar te leren kennen en ontmoeten, of tweemaandelijks themagerichte bijeenkomsten of gesprekstafels.

Een tweede belangrijke voorwaarde voor een succesvolle samenwerking met externe partners die wordt genoemd is **een gedeelde visie** op de oorzaken van armoede. Twee op drie lokale besturen scoort de eigen gemeente of stad (eerder) positief op dit vlak, één op drie gaat (eerder) niet akkoord met het bestaan van een gedeelde visie tussen lokaal bestuur en diverse lokale actoren rond armoede en de achterliggende problematiek. Het werken aan een gedeelde visie wordt expliciet benoemd als een onderdeel van het lokale netwerk-of stakeholdersmanagement in functie van het afstemmen van verwachtingen.

**Concrete focus** voor samenwerking wordt ook meermaals aangehaald als succeselement voor duurzame samenwerking met partner-organisaties. Een deelnemer aan de focusgroepen spreekt over “het vermijden van ‘praatbarakken’ zonder concreet doel”. De focus van samenwerkingsverbanden kan hem enerzijds liggen in een thematische aanpak. Zo wordt er bijvoorbeeld verwezen naar een vrijetijdsscel of netwerk vrijetijdsparticipatie, de Huizen van het Kind met focus op ouders, kinderen en gezinnen; overleg tussen onderwijspartners in functie van flankerend onderwijsbeleid, een lokaal thuiszorgplatform, een lokaal woonoverleg. Enkele illustraties uit het kwalitatief survey-materiaal:

- Een werkgroep perinatale ondersteuning: ziekenhuis (sociale dienst – afdeling materniteit), OCMW, gemeente, kind en gezin, expertisecentrum kraamzorg, huisarts, opvoedingswinkel west-limburg, CAD, wit-gele-kruis (vroedvrouwen).
- Samenwerking rond sociale tewerkstelling met omliggende OCMW's, VDAB en Loca consult
- Netwerk wonen: structureel netwerk tussen Stad, OCMW, sociale huisvesting, sociaal verhuurkantoor
- Een lokaal netwerk (lokaal bestuur, VDAB, bedrijven, deeltijds onderwijs) rond jeugdwerkloosheid

Maar ook samenwerkingsverbanden die beleidsdomeinen overstijgen kunnen concrete focus hebben waardoor deelnemers er iets kunnen uit halen. Enkele illustraties uit het kwalitatief survey-materiaal:

- Een lokaal Netwerk Werken - Onderwijs – Welzijn met als doelstelling om een gezamenlijke aanpak te realiseren om ongekwalificeerde uitstroom tegen te gaan en de tewerkstellingskansen van kwetsbare jongeren te verhogen
- Een lokale werkgroep met als focus kleuterparticipatie (scholen, Vierdewereldgroep, interne diensten, Agentschap Integratie en inburgering, CLB's, LOP Bao, Kind en Gezin, Unia)
- Een werkgroep met focus op een begeleidingstool voor kwetsbare gezinnen, bestaande uit interne diensten lokaal bestuur, CAW, Vierdewereldgroep, CLB's, Familiehulp, Huis van de Mens, Kind en Gezin, 't Nest, Ter Muren, RWO-ARA
- Netwerk Brugfiguren: netwerk van diverse organisaties die werken met brugfiguren en/of outreachende dienstverlening. Dit netwerk bestaat uit zowel professionele (betaalde) brugfiguren, als vrijwilligers en 'doelgroepvrijwilligers'

*“Samenwerking enthousiast houden door: concrete uitwisseling van methoden/ door goede praktijken uit te wisselen/ door praktisch materiaal op te leveren”*

#### 2.4.7 Structurele uitdagingen bij samenwerkingen met externe partners

Tenslotte vormen ook **structurele factoren** zoals het aantal lokale actoren, de continuïteit van hun werking, personeelwissels en gebrek aan financiële middelen belangrijke uitdagingen voor het opzetten van lokale samenwerkingsverbanden (Tabel 22). Vier op tien lokale besturen benoemen het grote aantal lokale actoren binnen de stad of gemeente als een grote uitdaging voor het afstemmen van acties en doelstellingen inzake armoedebestrijding. Eén op vier lokale besturen benoemt personeelwissels als uitdagende factoren, en minder dan één op tien lokale besturen ziet een uitdaging in het frequente verloop van lokale actoren.

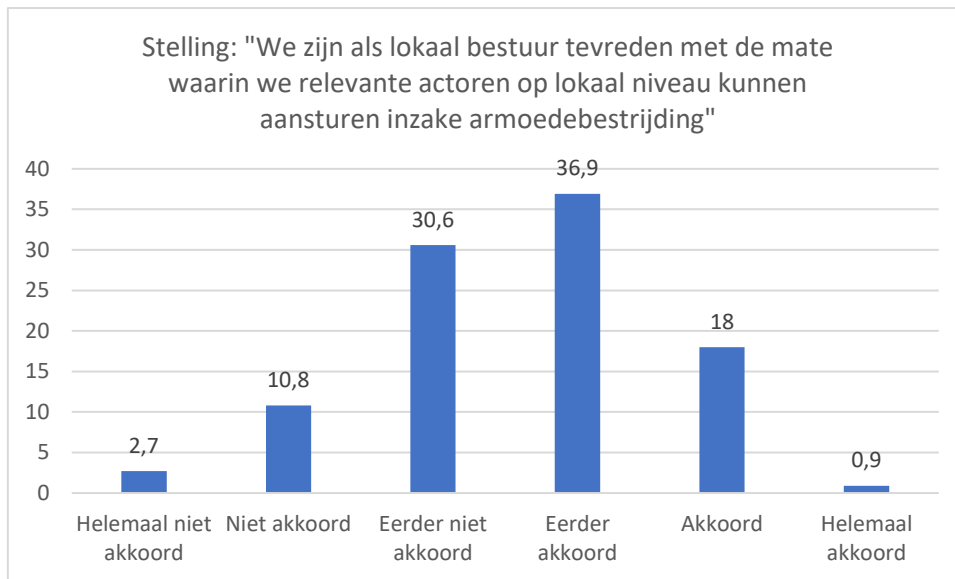
In de kwalitatieve bevragingen kwam wel meermaals het probleem van lange wachtlijsten en het gebrek aan capaciteit bij externe actoren aanbod. Hiermee samenhangend werd ook het gevaar benoemd dat lokale besturen teveel naar dezelfde partners kijken, wat belastend is en capaciteitsproblemen verder in de hand werkt. Het **gebrek aan geld** wordt als uitdaging genoemd bij het stimuleren en aan de tafel krijgen van actoren. Sommige uitbestedingen en vormen van externe samenwerkingen kosten teveel geld voor lokale besturen waardoor ze het liever zelf doen.

Tabel 22: Aantal actoren, verloop en personeelwissels als uitdagende factoren voor regio's

N=109	Helemaal niet akkoord	Niet akkoord	Eerder niet akkoord	Eerder akkoord	Akkoord	Helemaal Akkoord
Het grote aantal lokale actoren vormt een grote uitdaging in onze stad/gemeente voor het afstemmen van de acties en doelstellingen op het vlak van armoedebestrijding	12,4%	19,0%	27,6%	22,9%	16,2%	1,9%
Er is binnen onze stad/gemeente veel verloop inzake lokale actoren die actief zijn op het domein van armoedebestrijding	15,4%	44,2%	32,7%	6,7%	1,0%	0,0%
De vele personeelwissels binnen het lokaal bestuur of bij lokale actoren vormen een uitdaging voor het lokale armoedebestrijdingsbeleid.	12,1%	36,4%	25,2%	15,9%	8,4%	1,9%

#### 2.4.8 De aansturing van lokale actoren

De antwoorden van lokale besturen inzake hun **tevredenheid met de mate waarin ze relevante actoren kunnen aansturen** op lokaal niveau zijn gematigd, maar ook verdeeld: ongeveer vier op tien is (gematigd) ontevreden, zes op tien (gematigd) tevreden (Figuur 19). Slechts één of vijf lokale besturen is uitgesproken tevreden rond de aansturingsmogelijkheden van lokale besturen. We zagen eerder ook dat een groot aandeel van de lokale besturen het wenselijk acht de eigen rol inzake aansturing van lokale actoren uit te breiden (Tabel 13, p. 38).



**Figuur 19: Tevredenheid met mogelijkheden tot aansturing actoren op lokaal niveau**

Verschillende antwoorden uit de kwalitatieve bevestigingen sluiten aan bij dit gevoel van beperkte sturingsmogelijkheden:

- *"Als lokaal bestuur (hebben) we weinig impact (op) partners die regionaal (vb. CAW, huisvestingsmaatschappijen, ...) of op Vlaams niveau actief zijn (vb. VDAB)"*
- *"De deelname aan armoedebeleid is voor sommige actoren te vrijblijvend, waardoor medewerking/samenwerking ontbreekt"*
- *"Samenwerkingsovereenkomsten ... (gaan ook over) samen kunnen stoppen met wat niet werkt en op zoek gaan naar alternatieven."*
- *"Ik zie het allemaal en op sommige plaatsen alles tegelijk. Doorzettingsmacht laag, maar hoge verwachtingen, maar geen middelen."*

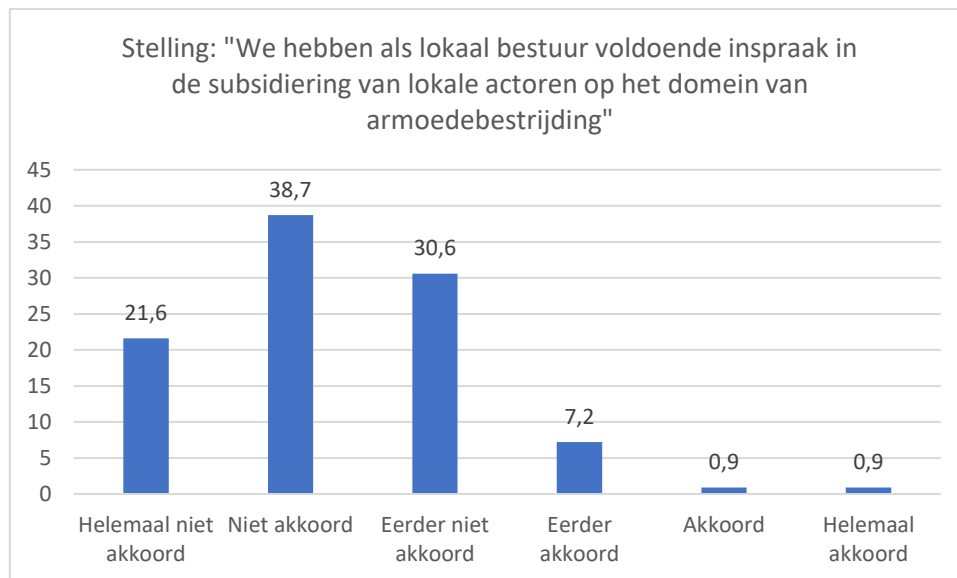
Heel bepalend in de aansturing van derden is volgens de respondenten het mandaat dat je krijgt door de partners inzake het opnemen van de regierol. Het verkrijgen van mandaat kan op verschillende manieren gebeuren. Eén mogelijkheid is via het toegekend krijgen van **formele bevoegdheden** of de officiële erkenning van de regierol van lokale besturen naar andere actoren. Meerdere lokale besturen wijzen op de nood aan meer bevoegdheden en, vooral, een duidelijkere beschrijving van de bevoegdheden van de lokale overheid inzake de regierol. Een citaat ter illustratie:

*"Samenwerking met andere actoren is te vrijblijvend, we hebben een officieel mandaat nodig van de hogere overheid."*

Een tweede mogelijke vorm van aansturing is **via financiële middelen**. Een heel directe vorm van aansturing op dit vlak betreft de inspraak van lokale besturen in de subsidiering van derden. Meer dan negen op tien lokale besturen gaat niet akkoord met de stelling voldoende inspraak te hebben in deze subsidiering (Figuur 20). Lokale besturen kunnen echter ook via eigen middelen financiële sturing geven aan de acties en doelstellingen van derden. We zagen eerder dat ongeveer de helft van de lokale besturen zegt een (eerder) belangrijke rol op te nemen in het voorzien van middelen & financiële ondersteuning voor lokale actoren om de beoogde doelstellingen op het vlak van armoedebestrijding te realiseren (Tabel 13, p. 38). De grote meerderheid van de lokale besturen die dit op heden in belangrijke mate doet, beschouwt dit ook als een gewenste rol om op te nemen.



Toch geeft ook ongeveer één op drie lokale besturen aan de huidige beperkte rol inzake het voorzien van financiële ondersteuning te willen behouden, of de huidige rol te willen beperken. Dit is dan ook één van de weinige items waarop een minder uitgesproken consensus bestaat inzake de rol die lokale besturen idealiter (kunnen) opnemen.



**Figuur 20: Tevredenheid met inspraak in subsidiering lokale actoren**

In de aanbevelingen naar bovenlokale overheden in de survey verwoordden een aantal lokale besturen expliciet de wens tot meer inspraak in de financiële middelen van derde. Enkele citaten ter illustratie:

*“Subsidiestromen naar de actoren uit het middenveld via de lokale besturen te laten verlopen; desgevallend met bovenlokaal geformuleerde doelstellingen”.*

*“De subsidie voor lokale actoren afhankelijk maken van de participatie aan het lokaal armoedebeleid (beleidsplan, doelstellingen, acties)”.*

*“Mandaat geven aan de lokale overheid om de regierol te vervullen gekoppeld aan actiemiddelen”*

Een derde vorm van aansturing is het adviseren van lokale actoren op basis van de eigen **domeinspecifieke kennis**. Drie op vier lokale achten een belangrijke rol door het lokaal bestuur als gewenst, de grote meerderheid hiervan schrijft zichzelf op dit moment reeds een belangrijke rol toe (Tabel 13, p. 38). Aan de andere kant zien we ook één op vier lokale besturen die de eerder beperkte rol inzake adviseren van lokale actoren wil behouden, of het wenselijk acht om de huidige rol in te perken. In de beleidsdocumenten kwamen we verschillende voorbeelden tegen van manieren waarop lokale besturen de eigen kennis en expertise gebruiken als directe of indirecte aansturing. Een inspirerend voorbeeld is het sensibiliseren en ondersteunen van scholen bij de uitwerking van een armoedebeleid op school door het lokaal bestuur.

Ten slotte werd ook gepeild naar de huidige en gewenste rol van lokale besturen inzake het **opvolgen van de acties** van alle actoren in functie van de **gezamenlijke afspraken en beoogde doelstellingen**. Een uitgesproken meerderheid acht een belangrijke rol door het lokaal bestuur op dit vlak als gewenst. Een derde van de lokale besturen acht het hierbij gewenst om de huidige rol uit te breiden. Een aantal lokale besturen wijzen hierbij op de nood aan instrumenten of tools om te kunnen ‘regisseren’. Enkele citaten ter illustratie:

- *“Quid indien een aantal cruciale actoren gemaakte afspraken niet nakomen?”*
- *“(Er is nood aan) het formaliseren van resultaatsverbintenissen voor derde uitvoerende partners.”*
- *“Er is nood aan erkenning als regisseur door alle aanwezige actoren, autoriteit (of instrumenten) om deze actoren te kunnen 'regisseren' (regierol mag niet beperkt blijven tot een verplicht nummertje vergaderen, of tot het ter beschikking stellen van financiële of materiële middelen)”*

#### 2.4.8 Intergemeentelijke en regionale samenwerkingsverbanden

Er zijn uiteraard niet enkel samenwerkingen tussen lokale besturen en partners binnen de eigen stad of gemeente. Lokale besturen kunnen zelf ook deel uit maken van verschillende intergemeentelijke of regionale samenwerkingsverbanden. De schaalgrootte van deze samenwerkingen kan helpen om het hoofd te bieden aan een aantal structurele beperkingen waar veel (kleine) Vlaamse gemeenten tegen aan hinken. Kleine gemeenten beschikken immers over minder mogelijkheden om de (interne én externe) regie rond de diverse beleidsdomeinen rond armoedebestrijding uit te bouwen: minder personeel, minder lokale actoren, minder financiële middelen. Samenwerking met andere lokale besturen is hierbij dus belangrijke piste om slagkracht te realiseren. Het laat toe om middelen samen te leggen, expertise te delen en gezamenlijke acties op te zetten of een gezamenlijk onthaalcentrum uit te bouwen voor de ganse regio.

Sommige respondenten verwijzen expliciet naar de inkanteling van het OCW als trigger voor meer intergemeentelijke samenwerking. Een citaat ter illustratie:

*“Om ons te wapenen tegen de integratie van het OCMW in de gemeente maken we onze samenwerking met andere OCMW's veel sterker door een OCMW-vereniging te maken.”*

In het kwalitatieve datamateriaal wordt herhaaldelijk gewezen op de kracht van een regionale aanpak, waarbij bijvoorbeeld verschillende OCMW's of gemeentebesturen betrokken zijn. De samenwerking tussen lokale besturen onder de vorm van een OCMW-vereniging of welzijnsregio wordt frequent als positieve piste naar voren geschoven. Dergelijke samenwerkingsverbanden tussen gemeenten faciliteren op hun beurt ook de samenwerking met organisaties met een regionale werking. Zo wordt het voorbeeld gegeven van een samenwerking tussen 13 regionale OCMW's en het CAW, met armoede(bestrijding) als 1 van de pijlers. Organisaties die voor meerdere gemeenten werken raken soms overbevraged voor lokale vergaderingen: intergemeentelijke samenwerkingsverbanden kunnen hiertoe een oplossing creëren. De bindkracht van de intergemeentelijke samenwerkingsverbanden uit zich bovendien ook in de gezamenlijke deelname aan bv. de lerende netwerken inzake kinderarmoedebestrijding.

Daarnaast kunnen intergemeentelijke samenwerkingen de genoemde vrees voor “aanzuigeffecten” uit naburige gemeenten positief vertalen naar een gezamenlijke aanpak van armoedebestrijding op regionaal niveau. Een sprekend citaat:

*“Armoede stoept niet aan de stads-of gemeentegrens. Het beleid van de omliggende steden of gemeenten heeft een invloed op de wijze van armoedebestrijding binnen het eigen lokaal bestuur”.*

Door intergemeentelijke samenwerkingen krijgen lokale besturen zicht op het effect van een bepaald gemeentelijk beleid op de onderlinge wisselwerking tussen gemeenten

Er kwamen ook een aantal randvoorwaarden en facilitators aan bod voor succesvolle intergemeentelijke en regionale samenwerkingsverbanden. Ten eerste werd verwezen naar het belang van gelijkwaardigheid bij de samenwerking. Er worden verschillende pistes naar voren geschoven om deze gelijkwaardigheid te bewaken. Een eerste mogelijkheid is de samenwerking tussen gemeenten van een gelijkaardige grootte. Er wordt immers op gewezen dat bijvoorbeeld één

grote speler met vele kleintjes kan zorgen voor (een gevoel van) onevenwicht in de aanpak en relaties. Ten tweede wordt de regeling in verband met eerstelijnsregio's/gezondheidsregio's als een oplossing genoemd voor onevenwichtige verhoudingen bij samenwerkingen tussen kleine en grote gemeenten. Ten derde is er ook op dit niveau nood aan stakeholdersmanagement in functie van een gedeelde visie en afstemming van verwachtingen. Een aantal lokale besturen suggereren in deze context de aanstelling van regionale coördinatoren armoedebestrijding voor een cluster van steden of gemeenten. Dit in functie van het ondersteunen en faciliteren van netwerkvorming en samenwerking tussen lokale besturen en het bieden van meer sturing. Ten slotte worden dure lidmaatschapsgelden en een gebrek aan woningen die in aanmerking komen worden genoemd als drempels voor deelname aan regionale huisvestigingsinitiatieven.

### **3. Lokale regie: context & (rand)voorwaarden**

In de laatste deel van de resultaten gaan we in op twee belangrijke factoren met betrekking tot de context en (rand)voorwaarden voor een succesvolle externe regie. Een eerste groep resultaten heeft betrekking op de interne regie binnen het lokaal bestuur. Een tweede deel bundelt resultaten rond de ruimere maatschappelijke context dit uit de data naar boven kwamen.

#### **3.1 Interne regie**

In dit deel gaan we dieper in op de onderzoeksresultaten rond de actoren binnen het lokaal bestuur die betrokken zijn bij de coördinatie en regie van het armoedebestrijdingsbeleid. Daarnaast belichten we ook de interne samenwerking tussen gemeentediensten.

##### 3.1.1 Trekkers en leiders met mandaat & expertise

Om goede regie te kunnen voeren, is het noodzakelijk om als regisseur door alle actoren erkend te worden en te kunnen handelen als regisseur. Dit wordt in de survey door meerdere lokale besturen benoemd als een prioritaire nood:

*“Erkenning als regisseur door alle actoren, autoriteit (of instrumenten) om deze actoren te kunnen ‘regisseren’ (regierol mag niet beperkt blijven tot een verplicht nummertje vergaderen, of tot het ter beschikking stellen van financiële of materiële middelen).”*

*“Voor armoedebestrijding krijgen we onvoldoende mandaat. Dat is een belangrijk verschil bv. met brandweerzones. Het transversaal werken is een grote uitdaging voor armoedebestrijding. Er is geen andere weg dan het volledige schepencollege.”*

##### Op politiek niveau

Uit de survey blijkt dat de lokale beleidsbevoegdheid rond armoedebestrijding bij de overgrote meerderheid van de bevroegde lokale besturen bij de OCMW-voorzitter (91%) en/of de Schepen van Welzijn of Sociale zaken (62%) wordt gelegd (Tabel 23). 11% van de lokale besturen vermelden een afzonderlijke schepen van armoedebestrijding. Minder dan 10% van de gemeenten schrijft ook beleidsbevoegdheid rond armoedebestrijding toe aan bijvoorbeeld de bevoegde Schepenen voor Gelijke Kansen, Onderwijs, Jeugd, Wonen of Werk.

Toch zien we ook een grote variatie tussen gemeenten. Een screening van de samenstelling van schepencolleges binnen Vlaanderen toont een enorme diversiteit in de combinatie van bevoegdheden op specifieke domeinen. Vaak terugkomend zijn de combinatie van OCMW-voorzitter en het domein welzijn en/of sociale zaken, maar er zijn ook veel gemeentes waar twee of drie van

deze bevoegdheden over verschillende schepenen zijn verspreid. Wanneer armoedebestrijding als expliciet domein wordt benoemd, is dit vaak gekoppeld aan de functie van OCMW-voorzitter, doch niet altijd. Een enkele gemeente koppelt expliciet de bevoegdheid armoedebestrijding aan alle schepenen. Opvallend is dat het beleidsdomein ‘gelijke kansen’ vaak niet samenvalt met de bevoegdheden rond sociale zaken en welzijn, noch met het OCMW-voorzitterschap. Ook zien we dat sociale zaken en welzijn heel weinig de bevoegdheden zijn van de eerst gerankte schepenen. De combinatie van de bevoegdheden financiën en armoedebestrijding bleek uit gesprekken een interessante invulling.

**Tabel 23: Actoren binnen het lokaal bestuur die betrokken zijn bij de coördinatie van het armoedebestrijdingsbeleid**

Beleidsbevoegdheid rond armoedebestrijding	n	%
Schepenen van Welzijn/Sociale Zaken	70	61,9
Schepenen van Gelijke Kansen	9	8,0
Schepenen van Armoedebestrijding	13	11,5
Schepenen van Onderwijs	11	9,7
Schepenen van Jeugd	10	8,8
Schepenen van Wonen	8	7,1
Schepenen van Werk	7	6,2
OCMW-voorzitter	103	91,2
Andere	11	
<b>Regie op ambtelijk/uitvoerend niveau? (n=112)</b>		
Nee	35	31,3
Ja	77	68,8

#### Op ambtelijk niveau

Binnen twee op drie van de lokale besturen heeft er minstens één persoon op ambtelijk of uitvoerend niveau het mandaat om het lokaal armoedebestrijdingsbeleid te coördineren of regisseren (Tabel 24). Een duidelijke toewijzing van de regierol wordt hierbij benoemd als belangrijk element om deze rol te kunnen opnemen, er een tijd voor vrijmaken (“naast de actorrol van armoede-taken van elke dag”). Binnen zes op tien lokale besturen wordt de inzet van deze personeelsmiddelen verdeelt over 2 of meerdere functies. Anderzijds geeft dus bijna één op drie lokale besturen aan dat er niemand bevoegd is voor de regierol op ambtelijk niveau. 12% van de lokale besturen zegt (een deel van) de regierol uit te besteden. Ze doen dit aan heel uiteenlopende actoren zoals het Huis van het Kind, Intercommunale samenwerkingsverbanden, TAO, Samenlevingsopbouw en het Welzijnsnetwerk.

De **functies** (en hun benaming) van waaruit deze rol wordt opgenomen zijn heel divers. Van de 77 lokale besturen die minstens 1 functie vervulden, gebruikten er maximaal drie een gelijkaardige benaming. Enkele voorbeelden: “Afdelingshoofd mens/sociale zaken/sociaal beleid, algemeen diensthoofd, armoedebeleidscoördinator, beleidsmedewerker (kinder)armoedebestrijding, bestuurssecretaris samenlevingsopbouw, coördinator kansen voor kinderen/lokaal sociaal beleid/sociale zaken, departementshoofd maatschappelijk welzijn, diensthoofd mens/sociale zaken/welzijn; directeur sociale dienst/sociale zaken, hoofdmaatschappelijk werker, manager welzijn, OCMW-secretaris, programmaregisseur armoede, sectorcoördinator mens en welzijn, stafmedewerker sociaal beleid, ...”

**Tabel 24: Investing personeelsmiddelen in lokale regisseur op ambtelijk niveau**

Inzet personeelsmiddelen	n	%
Niemand bevoegd op ambtelijk niveau voor regierol	35	31,3%
Wel perso(n)en bevoegd op ambtelijk niveau, maar geen info over %	7	6,3%
1-25% van een voltijdse ambt	31	27,7%
26-50% van een voltijds ambt	25	22,3%
51-75% van een voltijdse ambt	2	1,8%
76-100% van een voltijdse ambt	11	9,8%
>100% van een voltijdse ambt	1	0,9%
Totaal	112	100%

Binnen de lokale besturen waarin wel één of meerdere regisseurs op ambtelijk niveau zijn aangesteld, gaat het bij de grote meerderheid om een **deeltijdse** investering in termen van personeelsmiddelen. De meest voorkomende personeelsinzet voor de regierol bedraagt tussen 1 en 25%. Slechts 14 van de bevroegde gemeenten (12,5%) investeren meer dan een halftijdse aanstelling in de regierol.

De inzet van personeelsmiddelen verschilt wel naargelang zowel de grootte van de gemeente, de lokale armoedecijfers, en het al dan niet ontvangen van financiële ondersteuning in functie van de regierol. Binnen lokale besturen met lagere armoedecijfers ( $\chi^2=12,4, df=3, p<.01$ ) en binnen kleinere gemeenten ( $\chi^2=10,4, df=3, p<.05$ ) is er minder vaak een lokale regisseur bevoegd op ambtelijk niveau. De verschillen in de omvang van de personeelsinzet zijn niet significant verschillend naar de grootte en het armoedecijfer van de gemeente. 80% van de gemeenten die aangeven financiering te ontvangen in functie van de regierol rapporteren ook personeelsinvesteringen in de regisseur-rol. Binnen de groep die geen financiering aanduidde in functie van de regierol is dit 50% ( $\chi^2=11,0, df=1, p<.01$ ).

In de kwalitatieve bevragingen wordt de vraag naar (personeels)middelen in functie van de regierol herhaaldelijk benoemd als nood:

*“Er moeten financiële middelen worden voorzien voor het lokaal bestuur die enkel mogen gebruikt worden voor deze regierol, niet als actor”.*

*“We hebben eigen acties en ook een regierol in de stad rond welzijn en armoedebestrijding. Het is wel een éénmanspost, het is veel te veel.”*

Mogelijkheden die hiertoe worden genoemd zijn bijvoorbeeld de verplichting om budget vrij te maken in functie van de regierol, of specifieke subsidiëring vanuit hogere overheden om deze regierol effectief in te vullen. Zowel in de survey-resultaten, de analyse van de beleidsplannen als de kwalitatieve bevragingen is zichtbaar dat de aanstelling van één of meerdere lokale regisseurs armoede(bestrijding) een impact heeft op het lokale armoedebestrijdingsbeleid. Deze impact komt tot uiting in zowel concrete samenwerkingsinitiatieven die worden opgezet met expertorganisaties en diverse lokale actoren, de zichtbaarheid en transparantie van het lokaal armoedebestrijdingsbeleid, deelname aan de lerende netwerken, ...

Ten slotte wordt ook de nood aan een samenspel tussen politici en ambtenaren benoemd als belangrijke succesfactor:

*“Als politiker kan je het niet alleen, je moet kunnen beroep doen op ambtenaren die er ‘goesting’ voor hebben? Die ambtenaren moeten hun politici kunnen overtuigen met goede argumenten. Je moet naar mekaar toegroeien als politiker en als ambtenaar”*

*“Hoe kunnen politiek en ambtenaren mekaar wel op gezette tijden ontmoeten en echt in dialoog gaan?”*

### 3.1.2 Samenwerking tussen gemeentediensten in functie van een transversaal beleid

In de survey werd gevraagd om maximaal vijf diensten van het lokaal bestuur op te sommen die op dit moment een belangrijke rol spelen in het lokaal armoedebestrijdingsbeleid. Alle lokale besturen vermelden hier OCMW, sociale dienst, dienst welzijn en/of een sociaal huis. Een volgende groep diensten wordt door een 30-tal gemeenten genoemd en omvatten onderwijs, gezins- en opvoedingsondersteunende diensten (incl. Huizen van het Kind) en diensten cultuur/sport/jeugd/vrije tijd. Binnen veel van de lokale besturen blijft de hoofdrol inzake armoedebestrijding dus (uitsluitend) beperkt tot de klassieke welzijnsstructuren. Ook in de kwalitatieve bevragingen werden voorbeelden genoemd van lokaal bestuur waarbinnen iedere vorm van hulpverlening ‘doorgesluist’ wordt naar de directeur van de sociale dienst. Dit staat in contrast met de visie dat armoedebestrijding een stadsbreed beleid moet zijn.

Hoe het transversaal werken organisatorisch kan gefaciliteerd worden binnen gemeentebesturen is voorwerp van discussie. Een belangrijke stap in het transversaal werken blijkt de overtuiging van het volledige schepencollege:

*“Andere thema’s liggen als een bevoegdheid bij 1 schepen, ze zijn een soort koning op hun eigen domein.”*

Sommige actoren zijn voorstander van een Schepen armoedebestrijding die doelen en acties inzake armoedebestrijding op verschillende beleidsdomeinen initieert. Anderen suggereren dat deze transversale bevoegdheid bij de burgemeester moet liggen, of een verantwoordelijkheid moet zijn van het volledige gemeentebestuur. Ook over de installatie van een horizontale bevoegdheid om een armoedetoets uit te kunnen voeren op alle beslissingen bestaan meningsverschillen. Sommige respondenten achten dit onontbeerlijk, anderen vrezen dat dit onuitvoerbaar is en alleen maar tot weerstand en administratieve overlast zal leiden. Een inspirerend voorbeeld is de aanstelling van een coördinator per grondrecht, waardoor er een trekker (met inhoudelijke expertise) is op alle beleidsdomeinen.

In de kwalitatieve bevragingen komt het thema van de inkanteling systematisch naar voor en werd daaromtrent een heel divers arsenaal van situaties aangegeven. Gaande van succesvolle, geïntegreerde inkanteling tot besturen waar er nog geen aanpak, keuzes of stappen zijn gezet. De verscheidenheid is enorm. Sommige gemeenten plooiën naar binnen:

*“Onduidelijkheid speelt ons parten, er wordt naar elkaar gekeken maar niemand weet welke weg het opgaat’.*

Maar ook de omgekeerde beweging vindt plaats:

*“De inkanteling is vlot verlopen. Er zijn nieuwe clusters uitgebouwd o.a. cluster welzijn”*

Kleinere gemeenten benoemen ten slotte het voordeel om intern overleg nog informeel te kunnen organiseren en sneller beslissingen te kunnen nemen:

*“’s Middags eten we samen met secretaris en burgemeester. Zo kan ik hem goed inlichten over wat het sociaal beleid inhoudt, wat struikelblokken zijn, wat is er geëvolueerd, , hoe werken we,...”.*

### 3.2 Lokale regie voeren inzake armoedebestrijding in een ruimere context

In ons onderzoek komt overduidelijk naar voor dat de regierol van lokale besturen inzake armoedebestrijding zich niet afspeelt binnen de grenzen van die gemeente. Allerlei evoluties en bovenlokale factoren beïnvloeden het armoedefenomeen en/of de focus van het armoedebestrijdingsbeleid, en dus de noodzakelijke of mogelijke lokale beleidsmaatregelen en de regierol van gemeenten.

Enkele aangehaalde voorbeelden door onze respondenten:

*“Conflicten en andere evoluties in de wereld bepalen het fluctueren van de vluchtelingenstroom. In periodes van een sterke stijging van het aantal vluchtelingen worden de gemeenten voor acute uitdagingen gesteld op allerlei beleidsdomeinen ter preventie van armoede bij deze bevolkingsgroep: huisvesting, onderwijs, gezondheidszorg,... Dit veronderstelt een sterke opname van de regierol om alle noodzakelijke acties af te spreken en te organiseren met zeer diverse lokale actoren en het bouwen aan een lokaal draagvlak bij de bevolking.”*

*“Als de Vlaamse regering gedurende een aantal jaren de focus legt op kinderarmoedebestrijding en daar extra middelen rond verschaft, verschuift de focus van het lokale beleid en worden er extra acties ontwikkeld samen met allerlei actoren. Maar deze acties moeten na verloop van tijd ook best ingebed worden in het reguliere lokale beleid.”*

*“Als de federale regering bepaalde maatregelen neemt in het tewerkstellingsbeleid kunnen deze een ernstige impact hebben op het lokale beleid door bv. een verhoogd beroep doen op het OCMW door het wegvallen van werkloosheidsuitkeringen of aanvullende tewerkstellingsmaatregelen.”*

Het is helder dat deze bovenlokale context niet eenduidig geëvalueerd wordt. Sommige evoluties worden als positief gezien, bv. de toename van de regierol onder impuls van het kinderarmoedebestrijdingsbeleid. Andere worden als een ernstige uitdaging gezien, bv. de vluchtelingenstroom en de grote migratiediversiteit. Nog andere evoluties, of ook het gebrek aan goede bovenlokale beleidsmaatregelen, worden als sterk belemmerend geëvalueerd voor een effectief lokaal armoedebestrijdingsbeleid, bv. onvoldoende regulering op de private huisvestingsmarkt.

De antwoorden in de survey inzake de duidelijkheid van verwachtingen van bovenlokale overheden t.a.v. de lokale besturen is gemengd. Eén op twee respondenten geeft aan niet voldoende zicht te hebben op de verwachtingen van bovenlokale overheden omtrent de lokale regierol inzake armoedebestrijding, de andere helft antwoordt wel eerder positief. Aan beide kanten antwoorden de respondenten in hoofdzaak gematigd, dus niet uitgesproken positief of negatief.

Ook in de kwalitatieve bevragingen worden het gebrek aan concrete verwachtingen inzake de lokale regie benoemd:

*“Nu is alles te vaag waardoor het faalt en ieder weer het warm water uitvindt”.*

Opvallend in zowel de survey als in de kwalitatieve bevragingen is de vraag naar meer sturing en kaders vanuit de bovenlokale overheid om het lokale armoedebestrijdingsbeleid vorm te geven.

Deze vraag naar kaders gaat over eigenlijk alle facetten van ons onderzoek:

- Vastleggen van basisprincipes inzake armoedebestrijding en er op toezien dat deze gerespecteerd worden
- Tools en materiaal aanreiken voor expertise-opbouw en competentie-ontwikkeling

- Een vraag naar concrete indicatoren voor een goed armoedebestrijdingsbeleid en naar duidelijke kwaliteitsvereisten
- Een duidelijk financieel kader, structureel en met continuïteit
- Een voorbeeldfunctie inzake interne regie en transversaal werken en een stimulerend beleid daarrond
- Vorming rond de regierol en genoeg informatie en communicatie over de verwachtingen daaromtrent

Ook rond concrete acties is er een opvallende vraag naar meer sturing vanuit Vlaanderen i.p.v. loutere delegatie Bv. Hoe de 1 euro maaltijden organiseren?

Meer kaders en meer sturing worden niet gezien als een contradictie met voldoende bestuursautonomie op lokaal niveau. Het gaat bij uitgesproken veel respondenten over het vastleggen van de grote lijnen, en de duidelijkheid over structurele middelen, waarbinnen het lokaal bestuur dan kan opereren naargelang de lokale noden en expertise. Een respondent benoemde het als "*het formuleren van vrije ruimte binnen bovenlokaal geregelde domeinen*".

Nogal wat respondenten beamen dat meer sturing toch een duidelijke impuls kan geven aan armoedebestrijding en men verwijst daarbij vooral naar de effecten van de focus op het kinderarmoedebestrijdingsbeleid.

Inzake de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende overheden op vlak van armoedebestrijding ervaart de grote meerderheid van de respondenten onduidelijkheden. Slechts één op vijf gaat (eerder) akkoord met de stelling dat er een heldere verantwoordelijkheidsverdeling is, waarvan slechts één op drie uitgesproken akkoord gaat.

Tenslotte nog enkele belangrijke bemerkingen uit de kwalitatieve bevragingen over het voeren van het lokale armoedebestrijdingsbeleid in een ruimere context.

Factoren die een stevig lokaal armoedebestrijdingsbeleid bemoeilijken:

- Door wissels in de politieke context is een continu beleid moeilijk. Bestuurswissels bemoeilijken een doortastend armoedebestrijdingsbeleid.
- Ervaringsdeskundigen benoemen de nood aan een 'structureel armoedebestrijdingsbeleid' vanuit een heldere visie. Er wordt een gebrek aan uniformiteit in het lokaal armoedebestrijdingsbeleid ervaren.
- Verkokering van het Vlaams beleid (wonen, werk, onderwijs, ...) bemoeilijkt geïntegreerd lokaal beleid. Lokale actoren worden sectoraal aangestuurd.
- Het armoedebeleid op Vlaams niveau is te projectmatig; het moet structureler worden.
- Er ligt teveel focus op reguliere tewerkstelling op Vlaams niveau i.p.v. op activering (bv. afname PWA middelen)
- Bovenlokale maatregelen hebben vaak een ernstige impact op armoedecijfers, bv. nieuwe regelgeving tewerkstelling, leefloon, kinderbijslag, instrumenten inzake wonen-werken. Grote hefboomen voor sociaal beleid zitten niet lokaal; inkomen, huisvesting, werk, onderwijs...
- Het middenveld is onvoldoende kritisch geworden door afhankelijkheid en door hun focus op subsidies.
- Eigenlijk zou de huidige periode [verwijzend naar einde bestuursperiode], en de voorbije maanden, een periode van evaluatie moeten (geweest) zijn inzake het armoedebestrijdingsbeleid. Maar waar is daar tijd en initiatief voor genomen?



Factoren die als nieuwe of extra uitdagingen worden gezien:

- Het wegvallen van de persoonsgebonden materie van de provincies wordt als een uitdaging ervaren.
- Men wil graag meer ondersteuning vanuit de Vlaamse administratie rond de aanpak van vluchtelingen, en meer uitwisseling van goede praktijken daarrond
- Het publiek van het OCMW verandert: meer jonge mensen, met veel psychische problemen, en veel invloed van drugs en alcohol. De druk van de maatschappij is groot, ze worden aan hun lot overgelaten; dit vormt een grote maatschappelijke uitdaging.
- *"Verschillende overheden laten samenwerken! "*
- De Vlaamse overheid zou ook meer moeten inzetten op preventie, bv. een sensibiliseringscampagne rond overconsumptie (zonder stigmatisering!).
- *"Doordat kinderarmoedesubsidies nu in het algemeen stedenfonds zitten, moet je als ambtenaar meer op je strepen staan. Er is geen verantwoordingsplicht, enkel richtlijnen."*
- *"Huisvesting; er is nood aan fatsoenlijke regelgeving om de privémarkt in de dijken, want het loopt de spuigaten uit."*
- *"Inzake sociale huisvesting is er een bindend sociaal objectief tot 2025: we moeten meer sociale woningen realiseren. Er zijn geen sancties, maar er is wel druk; dat is een goed voorbeeld van meer concrete sturing"*
- Audit Vlaanderen: zijn er mogelijkheden om deze uit te breiden met indicatoren inzake regie armoedebestrijding? Bv. Een audit rond leefloon, een audit rond fraude,... ook een audit installeren inzake armoedebestrijding?
- De fusies van gemeenten...
- Het inkantelingsproces van het OCMW in de gemeente volgens het nieuw decreet lokaal beleid wordt als een grote uitdaging gezien, met nog veel onduidelijkheden. De interne regie is cruciaal voor de externe regie.
- En, niet in het minst, de stijgende armoedecijfers...

#### **4. Aanbevelingen lokale besturen naar bovenlokale overheden**

Tabel 15 met thematische lokale prioriteiten in deel 3 liet reeds heel wat voorbeelden zien van verwachtingen van lokale besturen inzake bovenlokale ondersteunende maatregelen of ontwikkeling van beleid in functie van hun lokale regierol.

Ook de open vraag naar aanbevelingen ten aanzien van de bovenlokale overheid leverde een lange lijst op. De vaakst genoemde aanbeveling is het voorzien van meer financiële middelen of ademruimte (n=40), gevolgd door meer structurele financiering (n=18). Daarnaast wordt ook expliciet verwezen naar (financiële) impulsen voor innovatie (n=3) en een betere inzet/spreiding van middelen (n=2).

Een tweede groep aanbevelingen naar bovenlokale overheden hebben betrekking op de randvoorwaarden voor lokaal beleid: nood aan administratieve vereenvoudiging (n=14), een betere afstemming tussen verschillende overheden en beleidsdomeinen (n=13), duidelijke bovenlokale richtlijnen en kaders (n=7) en de versnippering van dienstverlening aanpakken (n=3).

Ten derde benoemen lokale besturen de nood aan vorming en begeleiding (n=10), inventarisatie/centralisatie van informatie en goede praktijken (n=10), uitwisseling & communicatie tussen lokale en bovenlokale besturen (n=8), en organiseren van uitwisseling tussen lokale besturen (n=5).

Aanbevelingen die raken aan de doorzettingsmacht van lokale besturen bij het opnemen van hun regierol hebben te maken met het geven van een duidelijk mandaat aan lokale besturen inzake het opnemen van de regierol (n=9), extra financiële of andere stimuli voor coördinatie of regie (n=6), meer aansturingmogelijkheden naar (boven)lokale actoren (n=6), en het op de (beleids)kaart zetten van armoede (n=3).

Een volgende groep aanbevelingen benoemen de nood aan aandacht voor kleinere gemeenten (n=6), het stimuleren van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (n=4) en de capaciteit van lokale & regionale actoren (n=4).

Op het vlak van domeinspecifieke aanbevelingen wordt het inzetten op betaalbaar wonen het vaakst genoemd (n=11). Daarnaast worden ook het inzetten op een hoger minimumloon en sociale uitkeringen (n=5), toegankelijke kinderopvang en onderwijs (n=4), tewerkstellingsmaatregelen (n=2) en mobiliteit (n=2) genoemd.

Over alle aanbevelingen zien we opnieuw de dubbele thematiek van ons onderzoek: veel aanbevelingen gaan over armoedebestrijdingsbeleid, andere gaan specifiek over de regierol van de gemeenten inzake armoedebestrijding. In de vraagstelling werd specifiek naar aanbevelingen ter versterking van de lokale regierol gepeild.

## DEEL 4: SLOTBESCHOUWINGEN

In dit onderzoeksrapport werden de antwoorden verwerkt op de 3 onderzoeksvragen:

1. Het in kaart brengen van de instrumenten en de actoren die lokale besturen gebruiken/inzetten inzake hun geïntegreerd lokaal armoedebestrijdingsbeleid en een beschrijving van de rol die lokale besturen aannemen om de regie van het geïntegreerd lokaal armoedebestrijdingsbeleid op zich te nemen.
2. Welke hulpmiddelen/knelpunten ervaren lokale besturen in het opnemen van de lokale regierol inzake armoedebestrijding en de uitvoering van het geïntegreerd lokaal armoedebestrijdingsbeleid?
3. Welke beleidsaanbevelingen kunnen uit voorgaande vragen gehaald worden?

In deze slotbeschouwingen komen we terug op enkele opvallende constataties en waarnemingen vanuit de dataverwerking en het onderzoeksproces bij het beantwoorden van deze vragen, en de algemene aandachtspunten die eruit voortvloeien. In deel 5 van dit rapport formuleren we ten slotte een samenhangend geheel van mogelijke acties, activiteiten en strategieën die de verschillende actoren kunnen inzetten om de regierol inzake (kinder)armoedebestrijding van lokale besturen te versterken. Het resultaat is geen 'klassieke' lijst van beleidsaanbevelingen, maar een checklist van bouwstenen voor het opnemen van de regierol door lokale besturen als middel in de strijd tegen armoede.

### 4.1. Lokaal engagement

Doorheen het onderzoek bleek telkens een grote motivatie en bereidwilligheid van de lokale besturen om kennis te hebben over armoede, zowel over objectieve criteria als over de subjectievere beleving en ervaringen van mensen in armoede. De overtuiging dat armoede onrechtvaardig is, de intentie om goede praktijken te ontwikkelen en de motivatie om daarbij aantoonbare resultaten te boeken leken zonder uitzondering overal hoog.

Wat betreft het opnemen van de regierol in het lokale armoedebestrijdingsbeleid is het zeer opvallend dat, met minieme uitzonderingen, de schets van tijd-evolutielijnen door ambtenaren en politici eveneens overal een positieve tendens vertoonde. De overgrote meerderheid van onderzoeksrespondenten hebben een positieve zelfinschatting over de groei in het opnemen van de regierol. Men zou kunnen veronderstellen dat er hier sprake is van sociaal wenselijke antwoorden en een kritiekloze visie op het eigen gevoerde beleid. Maar dat wordt tegengesproken door de vele en gevarieerde onderzoeksdata die iets zeggen over knelpunten, hindernissen, twijfel aan doelen, effecten,... Ook in de gevallen waar men geen duidelijk beeld heeft over wat de regierol nu precies is en veronderstelt, maakt men toch een onderscheid tussen de inspanningen die het lokaal bestuur doet als actor of als regisseur, en anderzijds de evolutie van de armoede. We menen dat de tijd-evolutielijnen dit goed weerspiegelen; sommige respondenten tekenden zelfs twee lijnen: een opwaartse lijn voor wat betreft het opnemen van de regierol en een horizontale of dalende lijn voor de evolutie van de armoede. Hoewel daarrond zeker gefrustreerde klanken op te vangen waren, getuigden de meeste respondenten toch vooral van een ingesteldheid in de geest van "we willen minstens onze inspanningen verder zetten, maar nog liever "meer en beter" doen".

## 4.2 Paradoxen

De positieve tijdlijnen inzake de regierol worden gemotiveerd door de respondenten met elementen zoals: er is nu meer visie dan 5 à 10 jaar geleden, er zijn meer initiatieven, meer middelen, het Vlaamse kinderarmoedebeleid gaf een belangrijke impuls, de samenwerking groeit enz. ; argumenten die ongetwijfeld kloppen en vooral iets zeggen over de processen van de voorbije jaren. Maar de onderzoeksresultaten bevatten ook een aantal interessante paradoxen over de huidige stand van zaken, hierna geschetst. Deze paradoxen verraden een aantal onderliggende knelpunten in de lokale regievoering betreffende armoedebestrijding.

- \* Een grote meerderheid van de respondenten verklaart over voldoende kennis en inzichten te beschouwen inzake lokale armoede, maar het hiertoe bestemde instrument (bv. de omgevingsanalyse) wordt vaak niet expliciet gelinkt aan de regierol.
- \* De overtuiging dat men over voldoende kennis over armoede beschikt botst ook met de vaststelling dat er maar in schaarse gevallen participatief gewerkt wordt.
- \* Lokale besturen geven aan een goed overzicht te hebben van relevante actoren maar er is vaak geen overleg of samenwerking met evidente of belangrijke partners.
- \* Er wordt vaak een gebrek aan goede indicatoren voor de evaluatie van het gevoerde beleid gesignaleerd meer een meerderheid van de respondenten is wel (eerder) tevreden over het gevoerde beleid. Als men het al moeilijk heeft om tot eenduidige indicatoren te komen voor de omschrijving en aanpak van armoede, hoe moet men dan duiden of er vooruitgang geboekt wordt met het lokale armoedebestrijdingsbeleid?
- \* Een andere paradox ligt in de bevinding dat tijdens de kwalitatieve bevragingen veel respondenten eerder weigerachtig stonden tegenover effectmeting, lokale armoedetoetsen e.d. In de survey wordt dus enerzijds de nood aangegeven aan indicatoren ter evaluatie van het gevoerde beleid, maar terzelfdertijd overheerst het gevoel dat armoedebestrijding (op heden) moeilijk te meten valt. Deze paradox vloeit naar ons inzien grotendeels voort uit de complexiteit van armoede.
- \* Een meerderheid van de respondenten is eerder tevreden over de transversale aanpak, maar uit diverse elementen blijkt nog een klassieke invulling in termen van welzijn, OCMW, ...

Dit alles wijst er op dat er nog heel wat werk aan de winkel is om de regierol van de lokale besturen betreffende armoedebestrijding te optimaliseren.

## 4.3 Visie op regie

De regierol op een goede manier opnemen veronderstelt competenties die zowel kennis, inzichten als vaardigheden omvatten. Allereerst moet men akkoord gaan over een omschrijving van wat er eigenlijk onder “regie” begrepen wordt. Alleen al een begripsverduidelijking over het verschil tussen interne en externe regie, en over regie-instrumenten bleek in sommige diepte-interviews en focusgroepen verre van overbodig.

Verschuillende antwoorden in de survey wijzen op de nood aan meer ondersteuning rond wat de regierol opnemen betekent. Vaak is er sprake van verwarring met het bredere armoedebestrijdingsbeleid. Dit wijst op gebrek aan kennis, expertise of duidelijke keuzes binnen het lokaal bestuur omtrent het opnemen van een coördinerende of regisserende rol inzake armoedebestrijding.

Om de regierol daadwerkelijk op te nemen is er nood aan inzichten en vaardigheden. Om er maar enkele te noemen: bijvoorbeeld strategisch inzicht ontwikkelen in de complexiteit van netwerkontwikkeling, uiteenlopende vaardigheden ontwikkelen zoals bijvoorbeeld stakeholder-analyses uitwerken, leren onderhandelen, goede overeenkomsten of convenanten afsluiten, enthousiasmeren... Attitudes als bijvoorbeeld respect, empathie en een lerende houding zijn eveneens cruciaal.

Lokale besturen geven aan dat ze momenteel heel veel rollen opnemen inzake regievoering en velen willen dat in de toekomst behouden en nog verder uitbreiden. Dit vergt verdere aandacht omdat dit uiteraard gelinkt is aan de bouwstenen die uit het onderzoek naar voor komen: visieontwikkeling, interne regie, uitwisseling van goede praktijken, evaluatie-instrumenten, middelen, ...

Tijdens het onderzoek kwam heel expliciet de nood naar voren aan de juiste competenties bij zowel politici als ambtenaren om de regierol inzake armoedebestrijding goed te kunnen opnemen. Samenwerking en een goede regierol staan of vallen dikwijls met competente personen. Het permanent werken aan interne competentieopbouw is heel belangrijk om een succesvolle regie te kunnen voeren.

#### **4.4 Interne regie en een transversale visie op armoedebestrijding**

De focus van dit onderzoek richt zich op externe regie rond armoedebestrijding. Uit de resultaten en gesprekken van dit onderzoek komt duidelijk naar boven dat lokale besturen voor zichzelf in eerste instantie nog een heel grote opdracht zien weggelegd in het werken aan interne regie om ook een goede externe regie rond armoedebestrijding te kunnen realiseren. Binnen de meeste lokale besturen zijn er nog heel veel noden en mogelijkheden. Waar er mooie voorbeelden zijn van lokale besturen waar men vanuit een integrale en transversale manier reeds bezig is rond armoedebestrijding en op die manier intern op elkaar inspeelt, zijn er ook nog veel lokale besturen en praktijken waar het armoedebestrijdingsbeleid zich voornamelijk afspeelt binnen de klassieke welzijnsdiensten (vooral OCMW en diensten Welzijn en sociale zaken,...). Dit breder kijken is niet zomaar een evidentie, en gebeurt niet zomaar spontaan. Wanneer armoedebestrijding vanuit een transversaal kader moet bekeken worden, betekent dit in eerste instantie dat men binnen het lokaal bestuur dit ook zo moet bekijken. Dat betekent voor lokale besturen investeren in interne regie en capaciteitsopbouw om dit te realiseren.

Een politieke trekker is nodig om bv. de collega's van het schepencollege te blijven overtuigen. Om een transversaal beleid concreet te kunnen realiseren moeten ambtenaren voldoende mandaat hebben om items op de agenda te plaatsen en te kunnen opvolgen bij de betrokken diensten. Een gedeelde motivatie en overtuiging in het volledige college van burgemeester en schepenen is een zeer wezenlijke factor voor een succesvolle regie.

Er zijn nog veel (interne) elementen die moeten vervuld worden voor het verhaal van de samenwerking met externe actoren aan bod komt. De kloof in manier van denken, organisatiecultuur en dienstverlening tussen gemeente- en OCMW-diensten die nog in vele besturen bestaat, maakt het moeilijk om samen te werken met externe actoren. Werken aan interne samenwerking is dus prioritair.

De inkanteling van het OCMW in het gemeentebestuur kan een momentum zijn om armoedebestrijding met een nieuwe, integrale en transversale, bril te bekijken en daarvoor in de nieuwe meerjarenplannen duidelijke keuzes te maken. Een opportuniteit, maar geen vanzelfsprekendheid.

Een ander facet is de samenwerking tussen politici en ambtenaren. Waar er sprake is van een vlotte samenwerking wordt dit als een zeer belangrijke meerwaarde ervaren. Uit gesprekken met OCMW-voorzitters & schepenen bleek duidelijk dat zij een grote behoefte hebben aan gemotiveerde, enthousiaste, competente ambtenaren die, binnen de lijnen van het gevoerde beleid, initiatieven ontwikkelen en vertrouwensrelaties met andere actoren uitbouwen. Ook een stukje constructieve “tegenspraak” wordt door sommige respondenten geapprecieerd, omdat discussie en tegengestelde meningen de dialoog en de visievorming bevorderen. Anderzijds verwachten ambtenaren evengoed van de bevoegde politici dat zij beleid ontwikkelen vanuit een duidelijke (eventueel nieuwe) visie, maar met respect voor expertise, ervaring en continuïteit van initiatieven met goede effecten. Vooral de zorg om het belang van een duurzaam armoedebestrijdingsbeleid sprong daarbij in het oog.

#### **4.5 Externe regie**

Een opvallende vaststelling in het onderzoek is de grote diversiteit in regievoering, o.a. op het vlak van structuren, betrokken actoren, inhoud van de samenwerkingen,.... Het verschil tussen de steden en kleine (plattelands)gemeenten lijkt op het eerste zicht vrij logisch. In de steden zijn de armoedecijfers meestal hoger, is er een verdichting van organisaties en actoren, en is het politieke en ambtelijke apparaat uitgebreider en soms meer gespecialiseerd. Toch is de diversiteit daar niet alleen aan toe te schrijven. Er zijn ook kleinere steden en gemeenten met een uitgesproken visie op regievoering inzake armoedebestrijding, met stevige samenwerkingsovereenkomsten, met een goed uitgebouwd netwerk en van daaruit goed doordachte en/of innovatieve acties. Anderzijds klopt het wel dat de steden meestal meer middelen hebben, en dat hoe meer middelen een bestuur zelf kan inzetten, hoe meer mogelijkheden er zijn om de diverse regietypes in te zetten.

De begeestering en inzet van trekkersfiguren met mandaat, zowel op politiek als op ambtelijk niveau, blijkt een cruciale factor te zijn voor een dynamische regierol in de kwalitatieve bevragingen. Deze hebben zowel een belangrijke rol intern, zoals hierboven reeds beschreven, als extern. Ook trekkers bij externe actoren spelen een heel belangrijke rol in de uitbouw van stevige samenwerkingsverbanden.

Het onderzoek toont nog een paradox aan: hoewel de opname van de regierol volgens de meeste respondenten een opwaartse evolutie vertoont, toont het onderzoek aan dat er in veel gemeenten nog een groot potentieel is voor meer samenwerking en/of meer aansturing van lokale actoren.

\* Het inzicht in potentiële actoren is vaak beperkt.

\* Een groot aandeel lokale besturen zet weinig in op middelen en financiële ondersteuning voor lokale actoren om de beoogde doelstellingen op het vlak van armoedebestrijding te realiseren.

\* Ze gebruiken ook weinig hun eigen expertise in functie van de regierol en weinig lokale besturen verwijzen naar lokale samenwerkingsovereenkomsten als belangrijk instrument. Samenwerking wordt vaak gezien als het samen concrete acties uitvoeren, minder als een duurzame inzet die berust op gezamenlijke doelen en afspraken. Deze resultaten wijzen op een nood aan uitwisseling en vorming rond diverse samenwerkingsovereenkomsten die lokale besturen kunnen hanteren voor het partnerschap met lokale actoren. De vorm en inhoud van deze overeenkomsten dient hierbij uiteraard te worden afgestemd op het regietype dat wordt gekozen in functie van specifieke doelstellingen en partnerschappen.

#### **4.6 De participatiegedachte: een moeilijke uitdaging**

Beleidsverantwoordelijken en expertorganisaties zijn het erover eens dat inzicht in armoede algemeen én inzicht in lokale armoede noodzakelijk zijn voor een goed beleid o.a. omwille van de

complexiteit van armoede. ‘Het voeren van een efficiënt en onderbouwd beleid gestoeld op kennisontwikkeling en –kruising en monitoren en evalueren van armoede en het armoedebestrijdingsbeleid “ is dan ook een operationele doelstelling binnen de beleidsnota Armoedebestrijding 2014-2019 van Minister Homans. Binnen deze nota wordt de nood aan kennis van de leefwereld van mensen in armoede expliciet benoemd in functie van hulp- en dienstverlening gericht op het verminderen van de uitsluiting van mensen in armoede. Briels & Vanhauwaert (2017, p. 202) verwijzen in deze context naar de vruchtbaarheid van brede vormingsinitiatieven inzake de ervaringskennis van mensen in armoede, gaande van “onthaalmedewerkers in de Huizen van het Kind tot mandatarissen, van leerkrachtenteams tot stadswachten”.

Uit het onderzoek blijkt dat veel lokale besturen wel overtuigd zijn van het belang van participatie maar dit als een moeilijke uitdaging beschouwen. De machteloosheid om hier gepaste strategieën voor te ontwikkelen is vrij groot. De meest gehoorde argumenten zijn:

- \* Er bestaat hier geen Vereniging waar Armen het woord nemen
- \* Het tempo van het lokaal bestuur is niet compatibel met het tempo van de werkingen; of de materie is te abstract
- \* Het levert niet veel nieuwe ideeën of bruikbaar materiaal op

Uit deze argumenten blijkt dat men de participatie van mensen in armoede vaak vrij functioneel bekijkt. Hoe waardevol deze bedoeling ook is, zoals hierboven geschetst, toch is de participatie van mensen in armoede niet op de eerste plaats functioneel bedoeld, om de effectiviteit van het armoedebeleid te vergroten. Zoals blijkt uit de citaten in de inleiding uit beleidsdocumenten en documenten van expertorganisaties is de participatie van kwetsbare groepen in de samenleving een kwestie van realisatie van grondrechten en een kwestie van “gelijke kansen op niet-kwetsende sociale en maatschappelijke interacties en op waardevolle bindingen met zichzelf, de anderen, de maatschappij en de toekomst”.

In de diepte-interviews met expertorganisaties verduidelijkten de respondenten dat er al heel veel materiaal bestaat over diverse thema’s dat opgeleverd werd door allerlei (OCMW)groepswerkingen, verenigingen waar armen het woord nemen, welzijnsschakels, samenlevingsopbouworganisaties,... Soms is het gewoon een kwestie van surfen naar een aantal websites om een schat aan inspirerende teksten en publicaties te vinden over allerlei beleidsthema’s. Daarnaast bieden de expertorganisaties ook handvaten om op een doelgerichte, haalbare, manier zelf met participatieprocessen aan de slag te gaan.

#### **4.7 Nood aan tijd en duurzame middelen, personeel en competenties**

Uit het onderzoek en uit alle voorgaande beschouwingen komt een conclusie duidelijk naar voor: als lokale besturen de regie rond het armoedebestrijdingsbeleid stevig in handen willen nemen dan zijn daar hoe dan ook middelen, personeel en competenties voor nodig. In de meeste gemeenten betekent dat: meer dan momenteel het geval is. Soms is het een kwestie van meer kennis, om bv. de beleidsruimte die men op allerlei domeinen heeft beter aan te wenden. Of om inspiratie te vinden in goede praktijken van elders. Soms is het een kwestie van initiatief nemen en creativiteit, om bestaande middelen beter samen te leggen of anders te besteden.

Maar toch is de oproep voor een zwaardere investering in de regierol en in het armoedebestrijdingsbeleid van zowel sommige eigen lokale besturen als de bovenlokale overheden onmiskenbaar. Ook veel externe actoren, vooral bij de expertorganisaties, klagen het tekort aan

middelen aan om een doeltreffend vormings- of samenwerkingsaanbod naar de lokale besturen te kunnen realiseren.

#### **4.8 Beleidsvrijheid versus nood aan kaders**

Uit de survey kwam een grote mate van tevredenheid over de ervaren beleidsvrijheid naar voor. Ook in de kwalitatieve bevragingen kwam de wenselijkheid en tevredenheid over de ervaren beleidsvrijheid naar voor. Lokale besturen vinden het zeer belangrijk om hun regierol en hun acties rond armoedebestrijding zelf te kunnen invullen rekening houdend met de zeer diverse lokale contexten en met hun eigen kennis van de bevolking, de organisaties, de armoedeproblematiek. Maar, opnieuw op het eerste zicht paradoxaal, was er in de kwalitatieve bevragingen tegelijkertijd een grote vraag naar “kaders”, aangereikt door de bovenlokale overheden. In Deel 5 Bouwstenen wordt verduidelijkt waar dit over gaat, met als voornaamste elementen:

- \* de verplichting, of toch minstens sterke aanbeveling, om de doelen en acties rond armoedebestrijding duidelijk op te nemen in het meerjarenplan, als een duidelijk te onderscheiden geheel en vanuit de integrale, transversale visie
- \* meer middelen voorzien voor expertorganisaties die een vormende, adviserende of begeleidende rol kunnen opnemen
- \* meetinstrumenten of -processen ontwikkelen om de effecten van het gevoerde beleid te evalueren
- \* de operationalisering en uitvoering van decretaal verankerde basisprincipes opvolgen
- \* voldoende helderheid bieden over de bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de bovenlokale en lokale besturen en dit voldoende communiceren
- \* een concrete, handig bruikbare, kwaliteitsleidraad ontwikkelen voor de regierol inzake armoedebestrijding
- \* het bestendigen van lerende netwerken, met extra aandacht voor expertisedeling tussen kleinere lokale besturen
- \* investering in een competent personeelskader om de regierol uit te bouwen of te optimaliseren
- \* financiële ruimte, bij voorkeur voor langlopende projecten of initiatieven, of, als het om innovatieve experimenten gaat, met kansen voor een duurzame verankering

#### **4.9 Nabeschouwingen over het onderzoek**

Tijdens de uitvoering van dit onderzoek werden verschillende procesmatige methodes gebruikt. Naast het feit dat de klankbordgroepbijeenkomsten, de focusgroepen, de lerende netwerken, de gesprekstafels,... veel materiaal opleverden, leidden deze bijeenkomsten vaak tot boeiende gesprekken, discussies, reflecties en uitwisselingen. Daardoor hadden ze op zich al een zekere vormende waarde in verband met het onderwerp van het onderzoek. Niet zelden kregen de onderzoekers achteraf vragen naar de verslaggeving of naar het gebruikte didactisch materiaal.

In het bijzonder de afsluitende gemengde gesprekstafels waarbij politici, ambtenaren en medewerkers van allerlei organisaties, samen discussieerden over de aanbevelingen werd door de deelnemers geëvalueerd als een bijzonder boeiend moment. Een dergelijk initiatief zou ook op een lokaal niveau kunnen georganiseerd worden, bijvoorbeeld in de aanloop van het meerjarenplan.



Ongetwijfeld zou er nog rond heel wat aangereikte thema's vervolgonderzoek en/of methodiekontwikkeling nuttig of belangrijk kunnen zijn. Enkele voorbeelden:

- \* de ontwikkeling van (operationele) indicatoren voor een goede regierol van het lokaal bestuur inzake armoedebestrijding

- \* meer onderzoek en disseminatie van goede participatieprocessen met de doelgroep

- \*methodiekontwikkeling en onderzoek van succesfactoren over intergemeentelijke samenwerkingsverbanden m.b.t. het thema

De onderzoekers hopen dat dit rapport aanleiding vormt voor lokale en bovenlokale actoren voor zelfreflectie, evaluatie, methodiekontwikkeling, vorming, uitwisseling en aanpassing van de eigen werking of het eigen beleid, zodat een verstevigde regierol kan leiden tot betere lokale armoedebestrijding.

## DEEL 5: BOUWSTENEN VOOR EEN SUCCESVOLLE LOKALE REGIE INZAKE (KINDER)ARMOEDEBESTRIJDING

Vanuit dit onderzoek formuleren we hierna een samenhangend geheel van mogelijke acties die de verschillende actoren kunnen doen om de regierol inzake (kinder)armoedebestrijding van lokale besturen te versterken. Elke stad of gemeente bevindt zich in een bepaalde fase van een proces in het opnemen van de regierol. Deze lijst van bouwstenen, mogelijke acties, zien we als een middel om de actuele situatie te bevragen en/of te evalueren en van daaruit voor gepaste acties te kiezen. Deze bevraging kan gebeuren door of met alle mogelijke betrokken actoren en kan op zich al een actie zijn in een proces om de interne of externe regie te versterken. De volgorde van de verschillende elementen is geen vaststaand kader en zegt niks over de chronologie van de te ontwikkelen acties. Op elk element kan elke actor zich afvragen: hoe ver staan we al? Wat doen we reeds? Waar is bijsturing nodig? Rond welke elementen kunnen we meer ondernemen? Waar geven we prioriteit aan? Op die manier kan de lijst van “bouwstenen” ook gezien worden als een waaier met ideeën waartussen de verschillende actoren kunnen schakelen om de regierol van lokale besturen inzake armoedebestrijdingsbeleid te verstevigen.

In ons onderzoek verkenden we volgende componenten die bijdragen aan een succesvolle regie:

- 1.1. De noodzaak van het werken vanuit een visie, zowel op vlak van armoedebestrijding als op vlak van de regierol. Deze visie vormt de basis voor een gedragen beleidsplan.
- 1.2. De noodzaak om het opnemen van de regierol te zien en te organiseren als een procesmatig gebeuren
- 1.3. De noodzaak van expertiseopbouw en competentieontwikkeling of m.a.w. een permanente leercultuur
- 1.4. Het afstemmen van het interne beleid en de ontwikkeling van interne regie
- 1.5. Het in kaart brengen van externe actoren en de organisatie van de samenwerking en afstemming
- 1.6. De inzet van middelen

Rond elk van deze elementen formuleren we ideeën voor mogelijke acties voor de verschillende actoren.

Vandaar dat dit deel 5 van het onderzoeksrapport opgedeeld is in drie delen:

1. Wat kan het lokaal bestuur doen om de regierol inzake (kinder)armoedebestrijding te versterken?
2. Wat kan de Vlaamse en de federale overheid doen om de regierol inzake (kinder)armoedebestrijding van de lokale besturen te versterken?
3. Wat kunnen andere actoren doen om bij te dragen aan de regierol inzake (kinder)armoedebestrijding van de lokale besturen ?

## 5.1 Wat kan het LOKAAL BESTUUR doen om de regierol inzake (kinder)armoedebestrijding te versterken?

### 5.1.1. Visie en principes

1. Een succesvolle lokale regie inzake armoedebestrijding vereist **het werken vanuit een gedeelde visie op armoede met duidelijke basisprincipes**

- 1a Lokale besturen bepalen in samenspraak met lokale actoren en expertorganisaties de **basisprincipes** van het lokaal armoedebestrijdingsbeleid

Hoe kan dit gerealiseerd worden?

- Lokale besturen laten zich voor hun basisprincipes inspireren door een integrale, transversale visie en de grondrechtenbenadering.
- Lokale besturen laten zich voor hun basisprincipes inspireren door eigen klanten, doelgroep, eigen basiswerkingen en lokale verenigingen, memoranda van expertorganisaties, (ontwerp)decreet lokaal sociaal beleid, wetenschappelijk onderzoek.
- Lokale besturen investeren in participatiestrategieën in samenspraak met expertorganisaties

- 1b Lokale besturen stimuleren dat alle gemeentelijke diensten **vanuit de lokale basisprincipes inzake armoedebestrijding werken vanuit een gedeelde verantwoordelijkheid**, dus niet beperkt tot de diensten welzijn, sociale zaken en OCMW.

Hoe kan dit gerealiseerd worden?

- Lokale besturen stimuleren het gebruik van de rechtenverkenner binnen de diversiteit van eigen diensten in functie van het proactief informeren van burgers over hun grondrechten.
- Lokale besturen bewaken de permanente actualisatie van de rechtenverkenner van de eigen maatregelen op alle beleidsdomeinen in functie van het proactief informeren van burgers over hun grondrechten.

- 1c Lokale besturen **stimuleren dat lokale actoren werken vanuit de gedeelde basisprincipes** inzake armoedebestrijding

Hoe kan dit gerealiseerd worden?

- Lokale besturen stimuleren het gebruik van de rechtenverkenner bij derden uit alle beleidsdomeinen.
- Lokale besturen stimuleren lokale derden om automatische toekenning van grondrechten te verwezenlijken.

2. Een succesvolle regie **vereist transparante kaders** over de beleidsvrijheid van lokale besturen inzake de verschillende beleidsdomeinen/grondrechten

Hoe kan dit gerealiseerd worden?

- Lokale besturen benutten de lokale beleidsruimte/beleidsvrijheid voor de verschillende beleidsdomeinen inzake armoedebestrijding.
- Lokale besturen nemen hun mandaat op / zoeken actief beleidsruimte in samenwerkingsverbanden waarin lokale besturen participeren, bv. sociale huisvestingsmaatschappijen, ziekenhuizen, ...

3. Een succesvolle lokale regie inzake armoedebestrijding vereist **doelen en acties met een structureel, duurzaam karakter** die beleidstermijnen overstijgen vanuit een langetermijn visie

Hoe kan dit gerealiseerd worden?

- Lokale besturen weten dat armoedebestrijdingsbeleid om langdurige en duurzame maatregelen vraagt, die in de mate van het mogelijke zesjarige periodes overstijgen. Bij een nieuwe coalitievorming worden structuren en acties die goed geëvalueerd worden zoveel mogelijk bestendig.

4. Een succesvolle lokale regie inzake armoedebestrijding vereist dat er, vertrekkend vanuit visie en principes, **een gedragen beleidsplan** opgemaakt wordt

Hoe kan dit gerealiseerd worden?

- Lokale besturen baseren hun armoedebestrijdingsbeleid op een plan dat minstens 1) een omgevingsanalyse; 2) lopende acties & middelen, 3) toekomstige acties & middelen en 4) indicatoren voor de evaluatie van het gevoerde beleid omvat en gebaseerd is op de basisprincipes.
- Lokale besturen maken zichtbare beleidskeuzes en prioriteitsbepalingen in BBC / meerjarenplan in termen van doelstellingen, acties en middelen.
- Lokale besturen werken aan een gedeeld plan en visie, zowel intern als extern door het betrekken van relevante partners én ervaringsdeskundigen bij de opmaak van het beleidsplan
- Lokale besturen ontwikkelen gepaste, doelgerichte strategieën en acties om in de verschillende fasen participatief te werk te gaan met de diverse subgroepen
- Lokale besturen ontwikkelen en onderhouden een intern en extern draagvlak voor regie als middel in de strijd tegen armoede.
- Lokale besturen communiceren systematisch de doelstellingen, acties, geïnvesteerde middelen én resultaten inzake armoedebestrijding op een toegankelijke manier naar derden en de bevolking.
- Lokale besturen gebruiken het armoedebeleidsplan (als apart plan of bijzonder hoofdstuk in het algemeen meerjarenplan) als een dynamisch instrument bij de uitvoering van het armoedebestrijdingsbeleid.

5. Een succesvolle regie op het vlak van armoedebestrijding vereist **het afstemmen van de regietype(s) op de concrete context**

Hoe kan dit worden gerealiseerd?

- Lokale besturen bekijken bij specifieke acties en samenwerkingsverbanden vanuit een duidelijke visie welk regietype (vb. de vier kwadranten van Pröpper) het meest effectief is inzake armoedebestrijding en handelen daarnaar.
- Op basis van visieontwikkeling en beleidsbepaling rond armoedebestrijding bepaalt het lokaal bestuur waar en wanneer welk regietype het meest aangewezen is. Naargelang deze keuze wordt de rol van het lokaal bestuur bepaalt en kan die variëren naargelang het doel. Zo kan het zijn dat het voor bepaalde doelen en acties het lokaal bestuur aanstuurt en coördineert, voor andere uitvoerder is, voor nog andere doelen en acties faciliteert.
- Lokale besturen geven mandaat aan regisseur (s) lokaal armoedebestrijding op ambtelijk en politiek niveau om de verdere rolbepaling vanuit het lokaal bestuur voor te bereiden
- Lokale besturen bekijken bij specifieke acties en samenwerkingsverbanden vanuit een duidelijke visie welke types doorzettingsmacht (kennis/expertise/ondersteuning, voorwaardelijke middelen/regelgeving/bevoegdheden) het meest effectief is inzake armoedebestrijding bij specifieke acties en samenwerkingsverbanden en handelen daarnaar.

### 5.1.2 Proces- en projectmanagement/aanpak

6. Een succesvolle regie inzake armoedebestrijding vereist een **transparante, duidelijke structuur**

Hoe kan dit worden gerealiseerd?

- Lokale besturen stellen initiatiefnemers/regisseurs/trekkers aan met mandaat op beleids- en uitvoerend niveau
- De initiatiefnemers/regisseurs/trekkers stellen in overleg met alle betrokkenen een heldere rollen taakverdeling op, werkafspraken, een doordachte fasering en timing voorop Deze fasering en timing is gekoppeld aan een duidelijk stappenplan om het beleidsplan uit te voeren en op te volgen, met minstens volgende elementen: concrete acties met bijhorende rollen en taken, permanente expertise opbouw, permanente evaluatie
- De initiatiefnemer/regisseurs/trekkers bepalen in overleg met alle betrokkenen de methode van besluitvorming

## 7. Een succesvolle regie inzake armoedebestrijding vereist **een balans tussen inhoud en proces**

- 7a Een succesvolle regie inzake armoedebestrijding vereist een verbinding en vertrouwen tussen alle partners

### Hoe kan dit worden gerealiseerd?

- Trekkers/regisseurs hebben extra aandacht voor de goede sfeer in het netwerk ( ze enthousiasmeren, moedigen aan, houden de goesting er in, hebben aandacht voor de stijl van vergaderen en samenwerken, voor informele momenten,..)
- Trekkers/regisseurs zorgen ervoor dat de rol van diplomaat voldoende opgenomen wordt in samenwerkingsverbanden ( ofwel zelf ofwel door anderen) zodat er bruggen gebouwd kunnen worden in functie van constructieve samenwerking en relatievorming. Deze diplomaten kunnen:
  - 1) Relaties inschatten en iets constructiefs mee doen
  - 2) Sterktes zoeken onder de partners en die respecteren
  - 3) De belangen van verschillende partners inschatten & van daaruit gepaste interventies doen

- 7b Een succesvolle regie inzake armoedebestrijding vereist een **bewaking van het resultaat**

### Hoe kan dit worden gerealiseerd?

- Trekkers, regisseurs zorgen ervoor dat de rol van resultaatsbewaker voldoende opgenomen wordt in de samenwerkingsverbanden ( ofwel zelf ofwel door anderen) zodat de vooropgestelde resultaten bereikt worden. Deze resultaatsbewaker(s) heeft inzicht in de gemaakte afspraken en doelstellingen , analyseert de voortgang, signaleert en evalueert.

## 8. Een succesvolle regie inzake armoedebestrijding vereist een **duurzaam draagvlak** voor de strijd tegen armoede met regie als middel

### Hoe kan dit gerealiseerd worden?

- De trekkers/regisseurs stimuleren alle actoren om een intern en extern draagvlak uit te bouwen en te onderhouden voor regie als middel in de strijd tegen armoede
- Lokale besturen zorgen voor een systematische en transparante communicatiestrategie waarbij burgers geïnformeerd en gesensibiliseerd worden over armoedebestrijding
- De trekkers/regisseurs hebben aandacht voor het vitaal, daadkrachtig en gemotiveerd houden van alle partners betrokken bij de uitvoering van het beleidsplan

### 5.1.3 Expertiseopbouw en leercultuur

9. Een succesvolle lokale regie inzake armoedebestrijding vereist **permanente expertiseopbouw inzake lokale armoedebestrijding** bij voorkeur gezamenlijk met alle actoren

Hoe kan dit gerealiseerd worden?

- Lokale besturen organiseren vorming rond armoede voor de diverse geledingen: schepencollege, managementteam, ambtenaren,... en investeren hier in volgens de noden
- Lokale besturen hebben gespecialiseerd personeel in dienst inzake armoede en armoedebestrijding (*dit wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk 4 "Interne regie"*)
- Lokale besturen verwerven terreinkennis door de uitvoering van concrete acties, in samenspraak met het werkveld.
- Lokale besturen inventariseren de beschikbare expertise en acties in eigen diensten en andere organisaties rond de diverse armoedebeleidsdomeinen, met extra aandacht voor de domeinen wonen, werk en gezondheid.
- Lokale besturen bouwen expertise op rond armoedebestrijding via participatieve trajecten in samenwerking met expertorganisaties zoals lokale verenigingen waar armen het woord nemen, samenlevingsopbouw, TAO-armoede, Netwerk tegen Armoede, Bind-kracht, ...
- Lokale besturen verzamelen en verwerken doelgericht transversale indicatoren over armoede in functie van de lokale omgevingsanalyse.

10. Een succesvolle lokale regie inzake armoedebestrijding vereist **permanente aftoetsing en evaluatie** van het gevoerde armoedebestrijdingsbeleid

Hoe kan dit gerealiseerd worden?

- Lokale besturen bevorderen een beleid van collectief leren, evalueren en evolueren.
- Lokale besturen staan open voor de dialoog met lokale actoren rond hun ideeën, voorstellen en kritieken.
- Lokale besturen installeren samen met de partners een vorm van systematische kwaliteits(zorg) over de uitvoering van hun armoedebestrijdingsbeleid.
- Lokale besturen gebruiken de omgevingsanalyse in functie van het aftoetsen en evalueren van het gevoerde beleid.
- Lokale besturen bepalen samen met lokale partners zowel kwantificeerbare indicatoren als belevings-uitkomsten voor de evaluatie van het gevoerde beleid en onderzoeken welke relevante meetprocessen kunnen georganiseerd worden.
- Lokale besturen dissemineren de eigen domein-specifieke kennis en expertise inzake armoede(bestrijding) in functie van de interne en externe regierol.

**11. Een succesvolle lokale regie inzake armoedebestrijding vereist **expertiseopbouw en competentieverhoging** op het vlak van de **regierol** inzake lokale armoedebestrijding**

Hoe kan dit gerealiseerd worden?

- Lokale besturen zetten in op expertise-opbouw en competentieverhoging op het vlak van de regierol inzake lokale armoedebestrijding.
- Leidinggevenden zorgen voor vorming op het vlak van regie en samenwerking voor alle medewerkers die (zullen) participeren in samenwerkingsverbanden, bv. kennis en inzicht in de verschillende regietypes en de gevolgen/aanpak.
- Lokale besturen inventariseren sterktes en zwaktes binnen het lokaal bestuur inzake regievoering.
- Leidinggevenden zorgen voor gespecialiseerde vorming voor medewerkers die regisseur, trekker, leider zijn in samenwerkingsverbanden, bv. gebruik maken van het materiaal van PRONET (praktijkgerichte literatuur en didactisch materiaal over regie, rollen,...)
- Lokale besturen zorgen ervoor dat medewerkers die actief betrokken zijn in regie gecoacht en ondersteund worden door leidinggevenden. Bv. kan een interne werkgroep onderzoeken hoe nieuwe kennis en kunde systematisch bij alle betrokkenen kan worden gedissemineerd.
- Lokale besturen bundelen systematisch expertise op het vlak van eigen regie (op diverse domeinen) en wisselen goede praktijken en methoden uit rond de regierol binnen het lokaal bestuur.
- Het managementteam zorgt voor transfer van goede ervaringen rond regie naar regie rond armoedebestrijding
- Lokale besturen wisselen goede praktijken en methoden uit tussen lokale besturen rond de regierol inzake armoedebestrijding via o.a. lerende netwerken, vormingen VVSG, ...
- Lokale besturen wisselen goede praktijken en methoden rond de regierol uit met andere actoren die ervaringen hebben met het opnemen van de regierol.
- Lokale besturen stimuleren professionalisering rond armoedebestrijding en regie binnen hun netwerken.

#### 5.1.4 Interne regie

**12 Een succesvolle regie inzake armoedebestrijding vereist **zichtbare bevoegdheden op politiek en ambtelijk niveau****

- 12a Lokale besturen geven mandaat aan één of meerdere regisseur(s) lokaal armoedebestrijdingsbeleid op politiek niveau.

Hoe kan dit gerealiseerd worden?

- Aanduiding van een schepen bevoegd voor armoedebestrijding als trekker
- Installeren van een horizontale bevoegdheid binnen het schepencollege om armoede te bestrijden.



- 12b Lokale besturen geven mandaat aan regisseur(s) lokaal armoedebestrijdingsbeleid op ambtelijk niveau om de interne regie uit te bouwen.

Hoe kan dit gerealiseerd worden?

- Aanstellen van gemotiveerde, geëngageerde medewerker(s) met de gepaste competenties als regisseur(s) van het lokaal armoedebestrijdingsbeleid. Kennis over armoede(bestrijding), kennis van of ervaring met de doelgroep, ambtelijke ervaring binnen het lokaal bestuur, kennis van het lokale (welzijns)netwerk, ervaring met het (bege)leiden van netwerken,.. zijn o.a. interessante competenties.
- Lokale regisseurs situeren zich hoog genoeg in de hiërarchie en kunnen werken binnen horizontale bevoegdheden (bv. niet uitsluitend binnen OCMW of sociale dienst)
- Lokale regisseurs krijgen tijd, ruimte en middelen om de interne regie uit te bouwen
- Lokale regisseurs krijgen mandaat om in kaart te brengen welke (interne en externe) diensten, projecten,.. allemaal een rol kunnen spelen in armoedebestrijding (wonen, werk, cultuur, gezondheid,...), ze bijeen te brengen, samenwerkingsverbanden op te zetten, ...
- Het Managementteam steunt, coacht en geeft de lokale regisseur(s) een forum in de eigen organisatie

**13. Een succesvolle regie inzake armoedebestrijding vereist overleg, samenwerking en gedeelde visie tussen politiek en ambtelijke diensten**

Hoe kan dit gerealiseerd worden?

- Lokale besturen werken aan een bezielde trekkersploeg met ambtenaren en politici met een gedeelde visie en de noodzakelijke competenties.
- Het schepencollege en het managementteam zorgt ervoor dat de trekkersploeg de nodige faciliteiten krijgt om op een doordachte, efficiënte manier te kunnen werken.
- Het schepencollege en het managementteam zorgen ervoor dat de kracht van deze groep als goede praktijk zichtbaar gemaakt wordt en een voorbeeldfunctie vervult.

**14. Een succesvolle regie inzake armoedebestrijding vereist overleg, samenwerking en gedeelde visie tussen diensten van het lokaal bestuur**

Hoe kan dit gerealiseerd worden?

- Lokale besturen organiseren thematische samenwerkingsverbanden of ontmoetingsmomenten over verschillende diensten heen doorheen de gehele beleidscyclus gelinkt aan verschillende beleidsdomeinen/grondrechten om samen projecten te doen, budgetten samen te leggen,..
- Het managementteam vervult een voorbeeldfunctie rond het transversaal denken en handelen op het vlak van armoedebestrijding. Hierbij wordt er extra aandacht besteed aan de meer hardere domeinen zoals wonen en werk.
- In het managementteam en in het schepencollege is het transversaal denken rond armoedebestrijding een systematisch item bij vergaderingen, beslissingen,...
- Het managementteam geeft de tijd en ruimte opdat diverse diensten op de gepaste momenten hieraan kunnen werken.
- Het managementteam geeft mandaat aan medewerker(s) om de interne coördinatie en opvolging te realiseren.

- Lokale besturen zorgen voor een kwalitatieve inkanteling van het OCMW in de gemeente die ten goede komt aan armoedebestrijding en maatschappelijk kwetsbare groepen
- Het managementteam brengt in kaart welke procedures, regels, beslissingsstructuren het transversaal werken op operationeel niveau bemoeilijken en zoekt hiervoor naar flexibele en efficiënte oplossingen.

### 5.1.5 Externe samenwerking

15. Een succesvolle lokale regie inzake armoedebestrijding vereist het geven van **een mandaat aan (een) regisseur(s) lokaal armoedebestrijdingsbeleid op ambtelijk niveau** om de externe regie uit te bouwen (al dan niet dezelfde regisseur die ook verantwoordelijk is voor de interne regie)

Hoe kan dit gerealiseerd worden?

- Aanstellen van gemotiveerde, geëngageerde medewerker(s) met de gepaste competenties als initiatiefnemer(s) en regisseur(s): stakeholders managen, intensief kunnen netwerken, betrokkenheid kunnen creëren, opportuniteiten zien, proactief handelen, risico nemen, initiatief nemen, ondernemend zijn.
- Lokale regisseur(s) krijgen tijd, ruimte en middelen om de externe regie uit te bouwen
- Het managementteam ondersteunt en coacht de medewerker(s) in hun externe regieopdracht
- Lokale regisseurs krijgen mandaat om de rol **van initiatiefnemer** op te nemen en op een strategische manier cruciale sleutelfiguren en/of organisaties te detecteren, selecteren en engageren, om betrokkenheid te creëren zodat sleutelfiguren bereid zijn zich te engageren, om te ondernemen en ideeën om te zetten in daden
- Lokale regisseurs krijgen mandaat om naargelang de keuze van regietype de rol van leider/trekker/facilitator op te kunnen nemen.

16. Een succesvolle lokale regie inzake armoedebestrijding vereist een **brede, transversale kijk op actoren** die een rol (kunnen) opnemen inzake armoedebestrijding.

Hoe kan dit gerealiseerd worden?

- Lokale besturen kennen alle mogelijke actoren die actief zijn of kunnen zijn in hun gemeente rond armoedebestrijding, en hun expertise. Ze kijken breed vanuit een transversaal denken.
- Lokale besturen inventariseren welke lokale actoren een rol kunnen spelen in het armoedebestrijdingsbeleid
- Lokale besturen sensibiliseren lokale actoren over het feit dat ze een belangrijke rol (kunnen) spelen in het armoedebestrijdingsbeleid.
- Lokale besturen onderscheiden op een doordachte manier sleutelfiguren naar functie, sterktes en mandaat (beslissers, uitvoerders, experten)
- Lokale besturen zorgen voor complementariteit onder de stakeholders.

**17. Een succesvolle lokale regie inzake armoedebestrijding vereist **elkaar leren kennen en vertrouwen.****

Hoe kan dit gerealiseerd worden?

- Lokale besturen bouwen goede relaties op met en tussen lokale actoren die een rol (kunnen) opnemen inzake armoedebestrijding.
- Lokale besturen nemen initiatief tot overleg met de gewenste partners.
- Lokale besturen hebben een goed zicht op de onderlinge relaties van de spelers op de beleidsdomeinen rond armoedebestrijding
- Lokale ambtenaren en politici bouwen goede contacten op met derden o.m. door mensen persoonlijk aan te spreken, door mensen te motiveren, door het onderhouden van contacten,...
- Lokale besturen zetten gezamenlijke acties op met derden in functie van het opbouwen van een vertrouwensband
- Lokale besturen hanteren een principe van gelijkwaardigheid in samenwerking met derden
- De lokale regisseur(s) communiceert transparant over de ambities van het netwerk
- De lokale regisseur(s) verbindt de sleutelfiguren op persoonlijk en inhoudelijk vlak
- De lokale regisseur(s) zorgt voor dynamiek en voortgang

**18. Een succesvolle lokale regie inzake armoedebestrijding vereist **het afstemmen van verwachtingen tussen lokale besturen en derden****

Hoe kan dit gerealiseerd worden?

- Lokale besturen betrekken relevante partners bij de start van de opmaak van het beleidsplan (stakeholdersmanagement).
- Lokale regisseurs tonen ten aanzien van de verschillende sleutelfiguren de potentiële win-winsituaties van samenwerking aan
- Lokale besturen stellen samen met lokale actoren samenwerkingsovereenkomsten op (contracten, convenanten, ...) die voldoende zuurstof laten aan lokale actoren
- Lokale besturen bepalen samen met lokale expertorganisaties (bv. OCMW-groepen, verenigingen waar armen het woord nemen, welzijnsschakels,...) de doelen en methodes van realistische participatiestrategieën.

**19. Een succesvolle lokale regie inzake armoedebestrijding vereist **doelgerichte samenwerkingsverbanden, aangepast aan doel en actie.****

Hoe kan dit gerealiseerd worden?

- Lokale besturen maken in functie van het realiseren van alle grondrechten keuzes voor het opzetten van samenwerkingsverbanden met diverse actoren. Ze baseren zich hiervoor op de lokale omgevingsanalyse
- Lokale besturen bakenen duidelijke doelen af in overleg met alle partners en spreken een duidelijke taak- en rolverdeling af.
- Lokale besturen kiezen samen met derden voor samenwerkingsverbanden met een concrete focus

**20. Een succesvolle lokale regie inzake armoedebestrijding vereist in sommige situaties intergemeentelijke samenwerkingsverbanden**

Hoe kan dit gerealiseerd worden?

- Lokale besturen nemen, waar nodig, initiatief om intergemeentelijk samen te werken om een meerwaarde te realiseren op het vlak van armoedebestrijding.
- Lokale besturen participeren actief aan intergemeentelijke en regionale samenwerkingsverbanden om een meerwaarde te realiseren op het vlak van armoedebestrijding
- Lokale besturen participeren in sociaal verhuurkantoren, sociale huisvestingmaatschappijen, ziekenhuizen, ... om het eigen lokaal sociaal beleid te versterken.

### 5.1.6 Middelen

**21. Een succesvolle lokale regie inzake armoedebestrijding vereist de inzet van middelen op diverse armoedebeleidsdomeinen binnen het meerjarenplan.**

Hoe kan dit gerealiseerd worden?

- Lokale besturen linken middelen op de verschillende beleidsdomeinen aan concrete doelstellingen van het armoedebestrijdingsbeleid.
- Lokale besturen beperken de middelen voor armoedebestrijding niet tot geormerkte of projectmiddelen, maar investeren ook middelen uit de beleidsdomeinen wonen, werk, gezin, onderwijs, vrije tijd, cultuur, dienstverlening, sociale participatie en gezondheid in (preventieve of curatieve) armoedebestrijding.
- Lokale besturen maken hun keuzes inzake de inzet van middelen voor armoedebestrijding binnen de meerjarenplanning en de beheers- en beleidscyclus zichtbaar.
- Lokale besturen geven succesvolle lokale projecten, acties en initiatieven inzake armoedebestrijding een duurzaam karakter door ze structureel in te bedden

**22. Een succesvolle lokale regie inzake armoedebestrijding vereist de inzet van personeelsmiddelen in functie van regie.**

Hoe kan dit gerealiseerd worden?

- Lokale besturen investeren in regisseur(s) die voldoende tijd en ruimte krijgen om op een kwalitatieve manier de regie uit te bouwen.
- Het bestuur maakt een realistische inschatting van de noodzakelijke tijdsinvestering om de regierol kwaliteitsvol uit te bouwen in functie van de lokale doelstellingen inzake armoedebestrijding.
- Lokale besturen expliciteren de geïnvesteerde personeelsmiddelen in de regierol in de beleidsplanning
- Lokale besturen koppelen de geïnvesteerde personeelsmiddelen aan een realistische inschatting van het takenpakket van de lokale armoederegisseur(s).

23. Een succesvolle lokale regie inzake armoedebestrijding vereist **middelen voor innovatieve projecten** en het opzetten van nieuwe samenwerkingsverbanden

Hoe kan dit gerealiseerd worden?

- Lokale besturen gaan proactief op zoek naar externe financiering & middelen via projectoproepen van diverse overheden of van private middelen en sponsors.
- De lokale armoederegisseurs verkennen projectoproepen van diverse overheden (Europa, federaal, Vlaams) of instanties (bv. KBS) en lokale mogelijkheden voor de inzet van private middelen in functie van het realiseren van lokale doelstellingen
- De lokale armoederegisseurs zetten eventueel samenwerkingsverbanden op (lokaal of intergemeentelijk) om in te tekenen op externe projectoproepen.

24. Een succesvolle lokale regie inzake armoedebestrijding vereist **middelen voor professionalisering** inzake regie en armoedebestrijding

Hoe kan dit gerealiseerd worden?

- Lokale besturen nemen de professionalisering van medewerkers op als doelstelling van het lokaal armoedebestrijdingsbeleid, inclusief de te investeren middelen

## 5.2 Wat kan de VLAAMSE & FEDERALE OVERHEID doen om de regierol inzake (kinder)armoedebestrijding van de lokale besturen te versterken?

In het onderzoek bleek dat de lokale besturen vaak verwachtingen hebben t.a.v. bovenlokale overheden op zowat alle componenten die kunnen bijdragen aan een succesvolle regie. Soms zijn deze verwachtingen ogenschijnlijk tegengesteld aan de behoefte aan gemeentelijke autonomie. Een algemene tendens in de respons op het onderzoek is de behoefte aan duidelijke kaders, aan voorbeelden en goede praktijken, aan ondersteunende en stimulerende hulp (vooral voor kleine gemeenten) en aan extra middelen. Hierna volgen voorstellen en ideeën voor verschillende componenten van een succesvolle regie.

### 5.2.1. Visie en principes

Hoe kunnen bovenlokale overheden visie-ontwikkeling rond armoede(bestrijding) bevorderen en ervoor zorgen dat het lokale armoedebestrijdingsbeleid op goede principes berust?

#### Door te informeren:

- door te inventariseren welke mogelijkheden die Vlaamse & federale regelgeving biedt om beleidsruimte te creëren op de verschillende beleidsdomeinen, eventueel d.m.v. een bundeling van goede praktijken
- door lokale besturen te informeren en te sensibiliseren over de beleidsvrijheid inzake de inzet en verwerving van middelen op verschillende beleidsdomeinen in functie van het transversaal werken rond armoedebestrijding

#### Door te inspireren:

- door in de eigen beleidsteksten verder een voorbeeldfunctie op te nemen in het uitwerken van een visie en werkprincipes, en daaruit concrete targets af te leiden inzake armoedebestrijding, bij voorkeur op verschillende beleidsdomeinen, en bij voorkeur getuigend van een lange(re) termijn visie (doelen op korte termijn inpassend in een lange(re) termijn strategie)
- door lokale besturen te inspireren door het opnemen van een voorbeeldfunctie inzake integraal, transversaal werken inzake armoedebestrijding
- door lokale besturen te inspireren door het opnemen van een voorbeeldfunctie inzake het participatief werken en de ervaring daarmee te dissemineren

#### Door te faciliteren en/of (meer) middelen te investeren:

- door meer middelen te investeren in instituten voor dataverzameling en wetenschappelijk onderzoek om lokale data te verzamelen, te actualiseren en te verfijnen
- door nog meer in te zetten op de ontsluiting en toegankelijkheid van beschikbaar cijfermateriaal, wetenschappelijk onderzoek, memoranda, ... zodat het makkelijker gevonden en gebruikt wordt door lokale besturen
- door lokale besturen te ondersteunen bij het verwerken, vertalen en interpreteren van beschikbare data, met extra aandacht voor kleinere lokale besturen
- door voldoende middelen te voorzien zodat expertorganisaties participatiestrategieën kunnen ondersteunen om tot een gedragen beleidsplan te komen

#### Door op te volgen of te reguleren:

- door aandacht te stimuleren voor armoedebestrijding doorheen de transversale thema's, alsook de transversale grondrechtenbenadering in de richtlijnen voor de meerjarenplannen / BBC van de gemeenten
- door de operationalisering en uitvoering van decretaal verankerde basisprincipes op te volgen bv. door middel van audits
- door in te zetten op automatische toekenning van grondrechten voor de bovenlokale bevoegdheden
- door bovenlokale derden te stimuleren om automatische toekenning van grondrechten te verwezenlijken
- door het bewaken van een permanente actualisatie van de rechtenverkenner van de eigen maatregelen in functie van het proactief informeren van burgers over hun grondrechten
- door actoren uit alle beleidsdomeinen te sensibiliseren rond de rechtenverkenner
- door te zorgen voor interne afstemming bij de Vlaamse en federale overheid tussen de verschillende beleidsdomeinen inzake armoedebestrijding
- door duurzaamheid en continuïteit te bepleiten en te organiseren van middelen en structuren die goed geëvalueerd worden

*(zie ook verder bij expertiseopbouw en leercultuur)*

Hoe kunnen bovenlokale overheden visie-ontwikkeling rond de regierol bevorderen?

- door een tool/schema te ontwikkelen met richtlijnen rond welke vorm van regie nodig is in welke context, en een concreet stappenplan voor de succesvolle invulling van de verschillende regietypes (faciliteren)
- door permanente alertheid voor voldoende helderheid over de bevoegdheids- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de bovenlokale en lokale besturen en dit voldoende te communiceren (informereren – reguleren)

*(zie ook verder bij expertiseopbouw en leercultuur)*

#### **5.2.2 Proces- en projectmanagement/aanpak**

Bovenlokale overheden kunnen de aanstelling van lokale regisseurs inzake armoedebestrijdingsbeleid stimuleren door:

- middelen te voorzien voor alle Vlaamse gemeenten voor de aanstelling van transversale, lokale armoederegisseurs, waarbij de omvang van middelen evenredig is met de lokale armoedecijfers
- middelen te voorzien voor de aanstelling van intergemeentelijke, transversale, lokale armoederegisseurs voor kleinere lokale besturen.

(faciliteren met middelen)

#### **5.2.3 Expertiseopbouw en leercultuur**

Bovenlokale overheden kunnen lokale besturen ondersteunen in de competentieopbouw inzake armoedebestrijding:

#### Door te informeren:

- bestaande indicatoren, richtlijnen of toetsstenen voor armoedebestrijding op zowel proces- als uitkomstniveau op alle beleidsdomeinen te bundelen en te ontsluiten naar lokale besturen

#### Door te inspireren:

- de mogelijkheden uit te breiden voor thematische uitwisseling en vorming (o.a. lerende netwerken) en hierbij ook middenveld- en expertorganisaties te betrekken (al dan niet via uitbesteding)
- een voorbeeldfunctie te vervullen inzake het in kaart brengen van de gevolgen van beleidsmaatregelen op alle beleidsdomeinen voor mensen in armoede

#### Door te faciliteren en/of (meer) middelen te investeren:

- gezamenlijke expertiseopbouw bij lokale besturen en derden te stimuleren, en lokale besturen te ondersteunen bij hun lokale omgevingsanalyse met het oog op armoedebestrijding, bv. door de verspreiding van goede praktijken (tekstmateriaal, gevolgde procedures,...), of deze expertiseopbouw te delegeren aan expertorganisaties (bv. VVSG, Netwerk tegen Armoede) en hen hiervoor voldoende te financieren
- middelen te voorzien voor capaciteitsuitbreiding bij expertorganisaties met expertise rond armoedebestrijding om lokale besturen te ondersteunen in de competentieverhoging van medewerkers
- middelen te voorzien om innovatieve, verdiepende participatietrajecten te ontwikkelen (bv. in OCMW's, in de sector Samenlevingsopbouw, in Verenigingen waar armen het woord nemen, in Welzijnsschakels,...) om het lokale armoedebestrijdingsbeleid vorm te geven en op te volgen
- de ontwikkeling van nieuwe indicatoren, richtlijnen of toetsstenen voor kwaliteits(zorg) en inspanningsevaluatie (proces- en uitkomstniveau) te stimuleren of te financieren zodat alle lokale besturen een kader krijgen voor hun beleidsvoering
- te investeren zowel in korte, middel- en langetermijnonderzoek om effecten van concrete acties in kaart te brengen en op basis daarvan goede praktijken te bevorderen
- aandacht te hebben voor de noden van kleinere lokale besturen bij de organisatie van uitwisseling en vorming, onder meer door uitwisseling tussen gelijkaardige lokale besturen te faciliteren

Bovenlokale overheden kunnen lokale besturen ondersteunen in de competentieopbouw inzake regievoering door:

- een kwaliteitsleidraad (bv. als operationalisering van dit onderzoeksrapport) te ontwikkelen voor de regierol inzake armoedebestrijding, bv. door de ontwikkeling van handvatten voor de regierol inzake armoedebestrijding door expertorganisaties inzake beleidsvoering en regie te faciliteren
- lokale besturen te subsidiëren om inspanningen te leveren om hun medewerkers en hun organisatie te professionaliseren op het vlak van de regierol inzake armoedebestrijding
- organisaties met expertise rond regie te subsidiëren om lokale besturen te ondersteunen in de competentieverhoging van medewerkers en de organisatie

#### 5.2.4 Externe samenwerking

Hoe kunnen bovenlokale overheden de samenwerking tussen lokale besturen en allerlei andere actoren op lokaal niveau stimuleren en bevorderen?

#### Door te informeren:

- goede praktijken te bundelen van samenwerkingen tussen lokale besturen en derden en door het faciliteren van uitwisseling tussen lokale besturen rond deze goede praktijken (via bv. lerende netwerken, publicaties, uitbesteding aan expertorganisaties,...)



- bovenlokale derden te stimuleren over het feit dat ze een belangrijke actor (kunnen) zijn in het lokaal armoedebestrijdingsbeleid
- bovenlokale organisaties & koepelorganisaties te stimuleren om hun lokale diensten een actorrol te laten opnemen in het lokale armoedebestrijdingsbeleid

#### Door te inspireren:

- een oproep te doen naar lokale besturen om intergemeentelijke of regionale samenwerkingsverbanden op te zetten, onder leiding van een of meerdere intergemeentelijke of regionale regisseurs

#### Door te faciliteren en/of (meer) middelen te investeren:

- door professionalisering van lokale besturen & derden te faciliteren inzake types en soorten lokale actoren die een rol (kunnen) opnemen inzake armoedebestrijding
- samenwerkingsverbanden met een concrete focus tussen lokale besturen en derden te faciliteren door bv. extra middelen of disseminatie van en uitrollen van initiatieven en projecten met goede effecten
- te voorzien dat regionale welzijnsactoren mogelijkheden hebben om te participeren aan lokale netwerken en intergemeentelijke samenwerkingsverbanden (voldoende personeelscapaciteit en ruimte voor overlegverbanden)
- ervoor te zorgen dat bovenlokale derden voldoende capaciteit hebben om de lokale doelstellingen te bereiken en aan de lokale noden te voldoen, ook van kleinere gemeenten.

### 5.2.5 Middelen

(Meer) financiële ruimte hebben is een van de belangrijkste randvoorwaarden die lokale besturen formuleren om een goed armoedebestrijdingsbeleid te voeren. Hiervoor wordt naar de bovenlokale overheid gekeken, zowel voor directe financiering als voor indirecte maatregelen met financiële consequenties.

#### Hoe kan dit gerealiseerd worden?

- door de effecten van bovenlokale maatregelen en wet- en regelgeving op lokale armoede te (laten) onderzoeken, en dit op de verschillende beleidsdomeinen
- door minimuminkomens en uitkeringen te verhogen voor kwetsbare groepen om extra financiële ruimte te creëren voor de lokale besturen (en uiteraard ook om rechtstreeks in te grijpen op armoede)
- door structurele financiering te voorzien via het gemeentefonds ter continuering van tijdelijke projectoproepen na een gunstige evaluatie van het project op proces en uitkomst
- door subsidiëring van lokale besturen vanuit de verschillende beleidsdomeinen om de lokale doelstellingen te kunnen verwezenlijken
- door lokale besturen voldoende tijd te geven voor het indienen van dossiers op eigen projectoproepen in functie van innovatieve praktijken en het stimuleren van samenwerkingsverbanden of een transversale aanpak
- door lokale besturen te ondersteunen bij het indienen op eigen projectoproepen, met bijzondere aandacht voor kleinere gemeentes. Dit kan bijvoorbeeld door het organiseren van een verkennend gesprek, een hulplijn of een infosessie

- door lokale besturen te ondersteunen bij het indienen op externe projectoproepen, met bijzondere aandacht voor kleinere gemeentes. Dit kan bijvoorbeeld door het organiseren van infomomenten rond specifieke financieringskanalen (ESF, Horizon 2020, Interreg, ...) of uitwisseling van expertise rond financieringskanalen inzake armoedebestrijding tussen gemeenten te faciliteren
- door lokale besturen te informeren en te sensibiliseren rond het verwerven en inzetten van private middelen in functie van lokale armoedebestrijding
- door lokale besturen te stimuleren door inspirerende voorbeelden of eventueel door de subsidiëring van pilootprojecten om middelen anders in te zetten of zich structureel anders te gaan organiseren
- door projectoproepen voor kleinere gemeentes te lanceren voor het opzetten van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden op het vlak van armoedebestrijding
- door vormingsmomenten te organiseren voor lokale besturen inzake de regierol op het vlak van armoedebestrijding
- door de mogelijkheid tot procesbegeleiding en (verdere) professionalisering te voorzien voor lokale besturen inzake de regierol op het vlak van armoedebestrijding
- door allerlei expertorganisaties voldoende te financieren zodat ze hun rollen inzake onderzoek, dataverzameling en –verwerking, procesbegeleiding, contacten met de doelgroep, opzetten van participatietrajecten, deelname aan samenwerkingsverbanden,... voldoende kunnen opnemen

### 5.3 Wat kunnen ANDERE ACTOREN doen om bij te dragen aan de regierol inzake (kinder)armoedebestrijding van de lokale besturen?

Zoals we zagen in het onderzoek bestaat er een grote variatie in lokale actoren die een rol kunnen spelen in het lokaal armoedebestrijdingsbeleid. We kunnen ze bv. in volgende groepen onderverdelen:

- lokale expertorganisaties (Verenigingen waar armen het woord nemen, Welzijnsschakels, Samenlevingsopbouworganisaties,...)
- lokale welzijnsorganisaties (CAW, CGGZ, opvoedingsondersteuning, Huis van het Kind,...)
- allerlei lokale organisaties die op verschillende beleidsdomeinen actief zijn (jeugd- en sportorganisaties, sociale huisvestingsmaatschappijen, scholen, ziekenhuizen,...)
- de bovenlokale koepels of ondersteuningsstructuren van al deze organisaties
- onderzoeks- en ondersteuningscentra of –instituten die niet lokaal georganiseerd zijn (VDAB, hogescholen en universiteiten, VVSG,...)

Bovendien zijn er in sommige van die organisaties alleen professionelen tewerkgesteld, in andere organisaties spelen vrijwilligers en/of doelgroepleden een grote rol.

Hun rollen ten aanzien van de regierol van lokale besturen inzake armoedebestrijding variëren sterk waardoor de suggesties vrij algemeen blijven. Hierna geven we aan wat in het onderzoek uitdrukkelijk naar voren kwam.

Een succesvolle lokale regie inzake armoedebestrijding vereist dat lokale actoren zich laten inspireren door de lokale omgevingsanalyse om hun doelen en acties te bepalen, dat ze participeren aan samenwerkingsverbanden en dat ze hun krachten bundelen

Enkele suggesties om dit te realiseren:

- Lokale actoren (extern aan het lokaal bestuur) stemmen hun doelen en acties onderling meer af in het kader van lokale armoedebestrijding
- Lokale actoren participeren aan lokale samenwerkingsverbanden en nemen rollen en taken op gebaseerd op hun kennis en deskundigheid
- Lokale actoren investeren in het opbouwen van goede contacten met lokale ambtenaren en politici
- Lokale actoren & expertorganisaties participeren aan evaluatieprocessen en bewaken mee de kwaliteit van het eigen aandeel in acties
- Lokale partners participeren aan de structuren die lokale besturen opzetten om collectief leren te bevorderen
- Lokale actoren nemen een gezamenlijke signaalfunctie op rond het armoedebestrijdingsbeleid
- Lokale actoren & expertorganisaties nemen een kritisch-constructieve rol op ten aanzien van het gevoerde lokale armoedebestrijdingsbeleid
- Lokale actoren werken aan lokale memoranda waarin ze hun adviezen bundelen
- Expertorganisaties versterken mensen in armoede zodat ze een volwaardig partnerschap kunnen opnemen
- Expertorganisaties experimenteren met participatieprocessen en dissemineren hun ervaringen

Lokale actoren en expertorganisaties wisselen op regionaal en Vlaamse niveau informatie, data en goede praktijken uit in functie van de regierol van de lokale besturen inzake armoedebestrijding

Enkele suggesties om dit te realiseren:

- Expertorganisaties ontsluiten hun beschikbaar cijfermateriaal, wetenschappelijk onderzoek, memoranda, ... op een toegankelijke manier
- Expertorganisaties bevorderen de uitwisseling van goede praktijken en methoden via o.a. participatie aan lerende netwerken, initiatieven of publicaties van VVSG, van het Netwerk tegen armoede, samenlevingsopbouw, of van andere thematische organisaties zoals VIGEZ, DEMOS, enz...
- Expertorganisaties stellen hun expertise ter beschikking voor de vragen van lokale besturen en sluiten daarvoor haalbare concrete overeenkomsten af
- Expertorganisaties werken in overleg met lokale besturen een gefaseerd stappenplan/checklist/tool uit waardoor lokale besturen op een kwalitatieve manier het juiste regietype en bijhorende acties op het gepaste moment kunnen inzetten.
- Lokale actoren met beperkte expertise rond regie & netwerking zijn bereid zich te professionaliseren
- Een succesvolle lokale regie inzake armoedebestrijding vereist extra aandacht voor kleinere gemeenten door gemeente-overstijgende derden

## LITERATUURLIJST

- Antoinette, T. (2010). *Werk maken van regie. De gemeente als regisseur bij wonen, werk en zorg*. Utrecht: Movisie, 22p.
- Beurskens, A., & Korsten, A.F.A. (2007). *Bestuur door regie. Concept*, Delft, 19 p.
- Bouckaert, G. & Maes, R. (2002). *Naar een optimale verhouding tussen gemeenten en OCMW*. Brussel : Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Bozek, B., Raeymaeckers, P., & Coene, J. (2016). *De maat van lokale netwerken. Kwantitatieve analyse van de lokale netwerken vrijetijdsparticipatie voor mensen in armoede*. Demos Onderzoeksrapporten 2016/1. Antwerpen: Oases.
- CAW Oost-Vlaanderen (2018) *Oog voor mensen. Memorandum naar aanleiding van de lokale verkiezingen 2018*.
- Denters, S. (1999). De regiefunctie in gemeenten: preadvies. Den Haag: ROB
- De Rynck, F. (2011) Samenwerken en netwerken in lokale besturen: 10 trends en tendensen op bestuurlijk vlak. *Vlaams tijdschrift voor sportbeheer*, 223, p. 25-27
- De Vry, M. (2013). *Lokaal Flankerend Onderwijsbeleid*, Brussel: Politeia.
- Edelenbos, J., Klijn, E.H., & Kort, M.B. (2007). Project- versus procesmanagement in PPS-projecten: welke stijl levert het meeste op?. *Bestuurskunde*, 16(1), p. 66-79
- Europese Commissie (2018). *Europa 2020-strategie*. Laatst geraadpleegd op 29 juni 2018 op [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy\\_nl](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_nl)
- Europese Commissie (2018). *Employment and Social Development in Europe – Annual Review 2018*.
- Federale overheid (2016). *Federaal plan armoedebestrijding 2016 -2019*, Maggie De Block, Staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding.
- Fiers, B. & Jansen, A. (1998). Gemeentelijke regie in de sociale sector. *Overheidsmanagement*, 16 (6), 176-177
- Formesyn, N., Hennion, W., Nachtergaele, S., Reynaert, D., Roets, G. & Roose, R. (2017). *Kansarm maar niet kansloos. Een grondrechtenbenadering van kinderarmoedebestrijding*. Leuven: Acco.
- Godemont, J. (2017). *De verhouding van welzijnsschakels tot OCMW's in 2015. Opstap tot een participatief lokaal sociaal beleid?*. Welzijnsschakels.
- Heen, H. (2009). One size does not fit all. Variations in local networks and their management. *Public Management Review*, 11(2),p. 235 - 253
- Hupe, P.L. & Klijn, E.-H., (1997). *De gemeente als regisseur van lokaal preventief jeugdbeleid*. Utrecht: Sardes.
- Kaats, E. & Opheij, W. (2012). *Leren samenwerken tussen organisaties. Samen bouwen aan allianties, netwerken, ketens, partnerships*. Deventer: Kluwer.

Kenis, P. & Provan, K., (2008) Het network-governanceperspectief, p. 297-312 in T. Wentink (ed.), *Business Performance management*, Lemma, Boom.

Kind & Gezin (2018). Evolutie *kansarmoede-index per gemeente in excelbestand*. Laatst geraadpleegd op 28/08/2018 via <https://www.kindengezin.be/cijfers-en-rapporten/cijfers/kansarmoede/gemeentelijk-niveau/#Evolutie-kansarmoede-inde>

Konijn, T. & Van der Aa, A. (2004). *Ketens, ketenregisseurs en ketenontwikkeling. Het ontwikkelen van transparante en flexibele samenwerkingsverbanden in netwerken*. Utrecht: Lemma

Koulen, I., Scheidel, C. & Wolthuis, J.A. (2006). *De gemeente als regisseur. Lokale daadkracht mobiliseren*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 47 p.

Kwekkeboom, R., Roes, T. & Veldheer, V. (2002). *De werkelijkheid van de welzijnswet*. Den Haag: SCP, 158 p.

Landman, W. & Muller, T. (2004). Regie in het integrale veiligheidsbeleid. *Tijdschrift voor de Politie*, 66(10), p.20-25.

L'Enfant, R. (2008). Samenwerking tussen organisaties: handvaten voor een praktijk van netwerkvorming, pp. 617-630 in A. Desmet, H. Baert, M. Bouverne-De Bie, & L. Verbeke (reds.), *Handboek samenlevingsopbouw in Vlaanderen*, Die Keure, p. 617-630

Netwerk tegen armoede (2018a). *Sterk lokaal beleid tegen armoede. Mensen in armoede geven hun vragen en uitdagingen*. Laatst geraadpleegd op 30/08/2018 via <http://www.netwerktegenarmoede.be/documents/Sterk-lokaal-beleid-tegen-armoede-MIA.pdf>

Netwerk tegen armoede (2018b). *Gewoon mens mogen zijn! Visietekst Netwerk tegen Armoede*, [www.netwerktegenarmoede.be](http://www.netwerktegenarmoede.be). Laatst geraadpleegd op 30/08/2018 via <http://www.netwerktegenarmoede.be/over-ons/visietekst>

Oosterlynck, S., Raeymaeckers, P., Coene, J., Delbeke, B., Debruyne, P. & Ghys, T (2016). *Armoede en sociale uitsluiting Jaarboek 2016 - blik op energiearmoede*. Antwerpen: OASeS.

Opstaele, V., Bonne, K., De Schepper, B. & Naert, L., (2013) PRONET maakt samenwerking tussen organisaties succesvoller, pp. 1688-1698 in J. Mortier (red.), *Praktijkboek kwaliteitszorg voor welzijnsvoorzieningen*, 45, Brussel: VVSG ism Politeia.

Partners van Decenniumdoelen2017 (2017). *10 armoedebarmeters: een decennium armoedig beleid*. Brussel: M. Debruyne.

POD Maatschappelijke Integratie (2017). *Gids. Inspirerende praktijken in verband met kinderarmoedebestrijding in Belgische steden*. Brussel: POD Maatschappelijke integratie

PRONET (2018) *Pronet laat organisaties succesvol samenwerken*. Laatst geraadpleegd op 30/08/2018 via <http://sites.arteveldehogeschool.be/pronet/>

Pröpper, I., Litjens, B. & Weststeijn, E. (2004). *Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie. Eindrapport*, Vught, april 2004, 191 p.

Provan, K. & Kenis, P.N. (2008). Modes of Network Governance: Structure, management and effectiveness. *Journal of public administration, research and theory*, 18(2), p. 229-252

Raad van Openbaar Bestuur (1999). *Op het toneel en achter de coulissen: de regiefunctie van gemeenten*. Den Haag: ROB

- Raeymaeckers, P. (2014). *Tussen centrum en periferie: over de integratie van netwerken tussen hulpverleningsorganisaties*. Leuven: Acco
- Raeymaeckers, P., Noël, C., Boost, D., Vermeiren, C., Coene, J. & Van Dam, S. (2017). *Tijd voor sociaal beleid. Armoedebestrijding op lokaal niveau*. Leuven: Acco,
- Samenlevingsopbouw Gent (2048). *Memorandum Ieders Stem Telt! 2018-Gent*.
- Schepers, W. & Nicaise, I. (2013). Investeren in kinderen: de vicieuze cirkel van achterstand doorbreken. De uitvoering van de EU-aanbeveling inzake strijd tegen kinderarmoede in België. *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 3, 379-406.
- Sels, P. (2007). *Regie en coördinatie door lokale besturen*. Brussel: VVSG, 14 p.
- Span, K., Luickx, K., Schols, J. & Schalk, R. (2009). De regierol van gemeenten nader omschreven. Een theoretische empirische analyse van de literatuur. *Bestuurskunde*, 1, 92-100
- Studiedienst Vlaamse Regering (2016). *Vlaamse armoedebarmometer 2016*. Brussel: Studiedienst Vlaamse Regering, departement kanselarij en bestuur.
- Terpstra, P. R.A. (2002) *De gemeente van producent naar regisseur?*. *B&G*, 2, 17-20
- Thijs, N., Van Roosbroek, S., & Wijnen, T. (2008). *Netwerking en organisatieontwikkeling. Samenwerken om te verbeteren* [VVSG-Pockets]. Brussel: Politeia.
- United Nations (2018). *Sustainable Development Goals*. Laatst geraadpleegd op 29 juni 2018 op <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>
- Van der Ham, W. (2002). Publiek-private samenwerking. Maar hoe zit het met de regie?, *B&G*, p. 28-30.
- Van Regenmortel, T. (2002). *Empowerment en maatzorg : een krachtgerichte psychologische kijk op armoede*. Leuven: Acco.
- Van Tomme, N., Voets, J. & Verhoest, K. (2011). Samenwerking in ketens en netwerken: praktijkervaringen uit de zorg en welzijnssector. Leuven: Steunpunt Welzijn, Volksgezondheid en gezin, 119p.
- Verschuere, B., & De Rynck, F. (2009). Regie zonder macht, besturen zonder kracht? Samenwerking tussen lokale besturen en de private sector. *Res Publica*, 51(3), p. 351 – 373.
- Vlaamse Overheid (2018). *Gemeente- en Stadsmonitor*. Laatst geraadpleegd op 29/08/2018 via <https://gemeente-en-stadsmonitor.vlaanderen.be/>
- Vlaamse Regering (2014a). *Beleidsnota Armoedebestrijding 2014-2019*, ingediend door mevrouw Liesbeth Homans, vice-minister-president van de Vlaamse Regering, Vlaams minister van Binnenland Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding.
- Vlaamse Regering (2014b). *Beleidsnota Welzijn, Volksgezondheid en Gezin 2014-2019*, ingediend door de heer Jo Vandeurzen, Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.
- Vlaamse Regering (2015). *Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2015-2019*. Laatst geraadpleegd op 30/08/2018 via <https://armoede.vlaanderen.be>
- Vlaamse Regering (2017). *Ontwerp van decreet betreffende het lokaal sociaal beleid*. Vlaams Parlement, Ingediend op 20 november 2017

Voets, J., Van Dooren, W., & Winters, S. (2012). *Onderzoek naar samenwerkingsmodellen voor een afgestemd stedelijk en stadsregionaal woonbeleid*. Agentschap voor binnenlands bestuur, Team stedenbeleid.

VVSG (2011). *Leidraad Regie en Coördinatie. Samenwerken aan diversiteit*. Brussel: VVSG.

Wijnen, T. (2013). *Coördineren en samenwerken. Visies, methoden en instrumenten voor het middenkader* [VVSG-pockets Professionele Vaardigheden]. Brussel: Politeia.

Willem, A. (2013). Organisatienetwerken, pp. 543-561 in S. Desmidt & A. Heene. *Strategisch management. Een handboek voor de publieke sector*. Tiel: Lannoo.