

De civiele ruimte vrijwaren voor een vitale democratie



**so
cius.**

steunpunt
sociaal-cultureel
werk



socius.be

Lode Vermeersch, Stijn Oosterlynck,
Filip De Rynck & Bram Verschuere

De civiele ruimte vrijwaren voor een vitale democratie

kennisdossier

Lode Vermeersch, Stijn Oosterlynck,
Filip De Rynck & Bram Verschuere

De civiele ruimte vrijwaren voor een vitale democratie - kennisdossier

Onderzoek uitgevoerd door een consortium van KULeuven
(Lode Vermeersch) en UAntwerpen (Stijn Oosterlynck)
in samenwerking met Filip De Rynck en Bram Verschuere (beiden UGent)
in opdracht van Socius, Steunpunt voor sociaal-cultureel werk vzw

Dit kennisdossier is een uitgave van:
Socius, Steunpunt voor sociaal-cultureel werk vzw
Saintelettesquare 19 - 1000 Brussel



BE 0430 838 564
RPR Brussel

T 02 215 27 08
E welkom@socius.be
W www.socius.be

Auteurs: Lode Vermeersch, Stijn Oosterlynck,
Filip De Rynck & Bram Verschuere
Vormgeving: www.depoedelfabriek.com
Voorpagina: Delicate tension, Wassily Kandinsky (publiek domein)

Brussel, mei 2025
D/2025/4393/3

inhoud

Inleiding	5
1. Wat is civiele ruimte?	6
2. Middenveld en democratie	10
2.1 Wat is het middenveld?	11
2.1.1 Collectief en normatief: samen en missiegedreven	11
2.1.2 Middenveld valt niet samen met civiele ruimte	12
2.2 Middenveldorganisaties en democratie	13
2.2.1 Oefenschool voor democratie	13
2.2.2 Hefboom voor mensenrechten	14
2.2.3 Platform voor open debat	14
2.2.4 Draagvlak voor maatschappelijke instituties	15
2.2.5 Buffer tegen een mogelijk ontsporende overheid	15
2.2.6 Versterken van de representativiteit van de democratie	16
2.2.7 Innovatie stimuleren	16
2.3 Krimpende civiele ruimte voor het middenveld?	17
2.3.1 Een kwestie van mensenrechten	17
2.3.2 Een kwestie van actieve subsidiariteit	19
3. Hoe veranderingen van de civiele ruimte beoordelen?	20
3.1 De ideale civiele ruimte?	21
3.2 Mensenrechten en actieve subsidiariteit	22
3.3 Intentionele ingrepen en structurele maatschappelijke veranderingen	23
3.4 Selectiviteit van intentionele ingrepen	26
4. Ingrepen die de civiele ruimte in Vlaanderen veranderen	28
4.1 Psychologische ingrepen: een spel van uitdaging tot intimidatie	29
4.2 Machtsingrepen: het hertekenen van de verhoudingen van invloed, controle en gezag	30
4.3 Ingrepen door veranderende beleidskaders	31
4.4 Financiële ingrepen: subsidies als kenmerk van een asymmetrische verhouding	34
4.5 Juridische ingrepen: van procederen tot criminaliseren	36
4.6 Bureaucratische ingrepen: van administratieve verplichtingen tot sturing en verstaatsing	38
4.7 Discursieve ingrepen: het gebruiken van klassieke en nieuwe media	40

**De civiele ruimte vrijwaren
voor een vitale democratie**

inhoud

5. Hoe blijven werken aan een sterke civiele ruimte voor een vitale democratie?	43
5.1 Hoe de basiscondities voor het bestaan en het functioneren van de civiele ruimte creëren en vrijwaren?	44
5.1.1 Het beschermen van het middenveld als watchdog	44
5.1.2 Het faciliteren van het middenveld als beleidsactor	45
5.2. Navigeren in een veranderende civiele ruimte	46
5.2.1 Conceptueel kader voor het strategisch navigeren	47
5.2.2 Strategieën op de samenleving gericht (macroniveau)	48
5.2.3 Sectorale strategieën (mesoniveau)	50
5.2.4 Organisatiestrategieën (microniveau)	52
Nawoord	54
Samenvatting	56
Bijlage 1: Internationale literatuur samengevat	58
Bijlage 2: Kunstenhuizen en civiele ruimte	63
Bijlage 3: Klankbordgroep	68

**De civiele ruimte vrijwaren
voor een vitale democratie**

Middenveldorganisaties nemen initiatieven die de samenleving vooruithelpen. Om dat te kunnen doen, hebben ze ruimte nodig: ruimte om zich te verenigen, om hun stem te laten horen en om hun maatschappelijke ambities waar te maken. Kortom: civiele ruimte. Die ruimte is echter niet vanzelfsprekend. Soms staat ze onder druk. Dit dossier onderzoekt welke mechanismen daarbij een rol spelen, wat dat betekent voor een democratie en vooral: wat organisaties en sectoren kunnen doen om de civiele ruimte te beschermen.

Dit is geen klassiek onderzoeksrapport, maar een kennisdossier opgesteld in opdracht van Socius, steunpunt voor sociaal-cultureel werk. Met dit dossier willen we een diepgaande analyse toegankelijk maken voor een breed publiek – niet enkel voor wie graag in studies duikt. We schreven deze tekst niet alleen. In het najaar van 2024 en het voorjaar van 2025 spraken we met tientallen mensen die de civiele ruimte van binnenuit kennen. Medewerkers van middenveldorganisaties – van vakbonden tot kleine sociaal-culturele initiatieven – deelden hun ervaringen samen met enkele academici en beleidsmakers. Daarnaast dachten zo'n 20 leden van een klankbordgroep mee (zie bijlage 3). Zij kwamen vier keer samen en voerden levendige discussies over het wat en waarom van de civiele ruimte. Niet alle ervaringen en analyses kwamen overeen. Soms stonden ze zelfs haaks op elkaar. Maar juist die verschillen maakten het debat waardevol.

Dit dossier kan geen eindpunt zijn. De civiele ruimte is dynamisch. Soms breidt ze uit, soms wordt ze ingeperkt. Ze is veerkrachtig, maar niet onkwetsbaar. Beperkingen kunnen ingrijpende gevolgen hebben – voor individuen, organisaties en sectoren, voor de grondrechten van mensen, voor het voortbestaan van collectieve initiatieven en voor de democratie. Dit dossier is dus niet alleen een analyse, maar ook een waarschuwing voor de gevolgen van het sluipend of radicaal inperken van de bewegingsvrijheid van geëngageerde burgers. En een pleidooi voor alle belanghebbenden om te handelen met het oog op het vrijwaren van een sterke civiele ruimte.

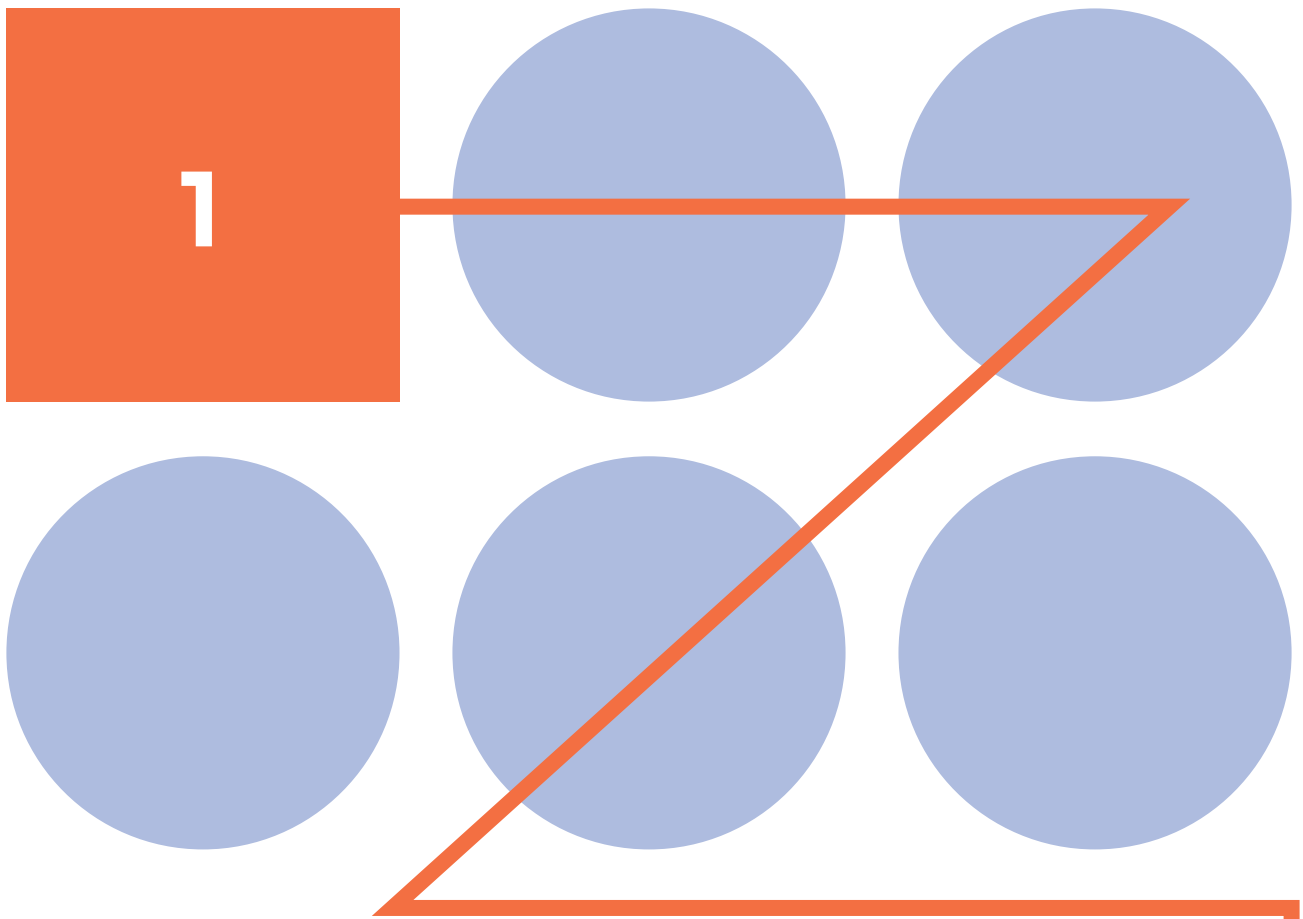
Wie interviewden we?

De belangrijkste inbreng voor dit kennisdossier komt uit 26 individuele interviews en 3 groepsinterviews. Omdat het om een gevoelig thema gaat, vermelden we geen namen en koppelen we geen uitspraken aan specifieke personen. We willen voorkomen dat mensen of organisaties kritiek krijgen op wat ze met ons deelden.

We spraken zowel met medewerkers van gevestigde, grotere (koepel)organisaties als met medewerkers van kleinere burgerinitiatieven in het sociaal-cultureel middenveld. In grote organisaties, zoals vakbonden, organiseerden we groepsgesprekken. We zorgden voor een evenwichtige verdeling van functies onder de geïnterviewden: ongeveer de helft met een functie op strategisch niveau (directeuren, bestuurders) en de andere helft met een functie op een eerder operationeel niveau (sociaal-cultureel werkers, eerstelijnswerkers, vrijwilligers ...).

Tot slot spraken we ook met medewerkers van bovenbouworganisaties (Socius en De Federatie) en met drie onderzoekers die het thema al langer volgen. Ook medewerkers van het Departement Cultuur, Jeugd en Media gaven in een focusgroep hun kijk op het thema.

We gebruiken verwijzingen naar literatuur spaarzaam. In de tekst verwijzen we soms naar literatuur waarvan de bronnen in de bijlage zijn opgenomen, met telkens een korte toelichting voor wie meer wil lezen. In de kaderstukjes verwijzen we, waar nodig, rechtstreeks naar de gebruikte bronnen.



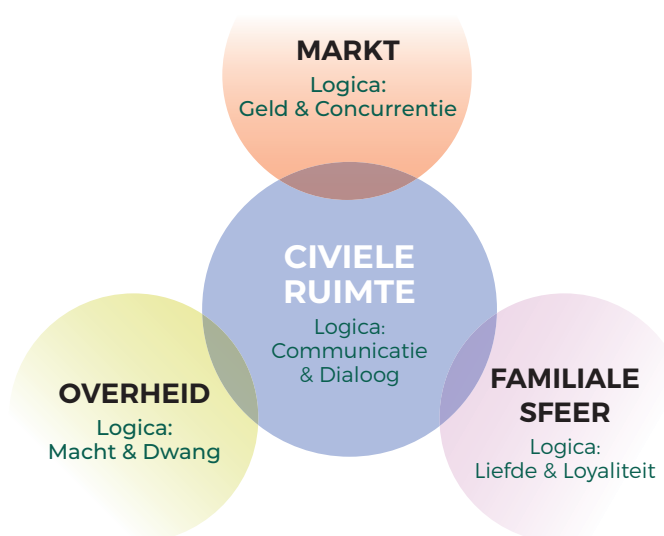
Wat is civiele ruimte?

In dit hoofdstuk beschrijven we wat de civiele ruimte is en waarom die belangrijk is. We situeren middenveldorganisaties in die ruimte. In de kaderstukken lichten we het belang van de rechtsstaat toe en verduidelijken we hoe civiele ruimte en rechtsstaat met elkaar verbonden zijn.

De civiele ruimte staat voor de maatschappelijke sfeer die ontstaat wanneer burgers gebruikmaken van hun recht op vereniging, op vreedzaam vergaderen en op vrije meningsuiting. Het is de ruimte die individuele burgers en groepen creëren wanneer ze zich vrij informeren, hun mening uiten, zich verenigen en via allerlei soorten acties invloed proberen uit te oefenen op de wijze waarop hun samenleving politiek, sociaal, economisch en cultureel vorm krijgt. De civiele ruimte vereist dus het respecteren van een aantal fundamentele rechten en vrijheden, maar ook de aanwezigheid van actoren die actief aan de slag gaan met die rechten en vrijheden (UN Guidance Note on Protection and Promotion of Civic Space, 2020).

De civiele ruimte is geen restruimte – niet wat overblijft als markt, overheid en de private sfeer van familie en vrienden hun plaats hebben ingenomen. Ze heeft, net als die andere sferen, een eigen logica die in de praktijk gebracht wordt door de actoren die erin actief zijn. De economische sfeer is georganiseerd volgens de logica van markten, geld en concurrentie, belichaamd in de acties van private bedrijven. De overheid opereert dan weer volgens de logica van de macht en dwang, die zich ontplooit via publieke instellingen, overheidsbeleid en politieke besluitvorming. In de private sfeer is de logica van liefde en loyaliteit dominant. In de civiele ruimte draait alles rond de logica van communicatie en dialoog, al is er overlap mogelijk met de drie andere sferen. Die drie andere sferen kunnen overigens ook met elkaar overlappen. Figuur 1 geeft een ideaaltypische voorstelling van de vier sferen vanuit het perspectief van de civiele ruimte. Verder in de tekst werken we dat beeld genuanceerd uit.

Figuur 1: De civiele ruimte naast ander sferen

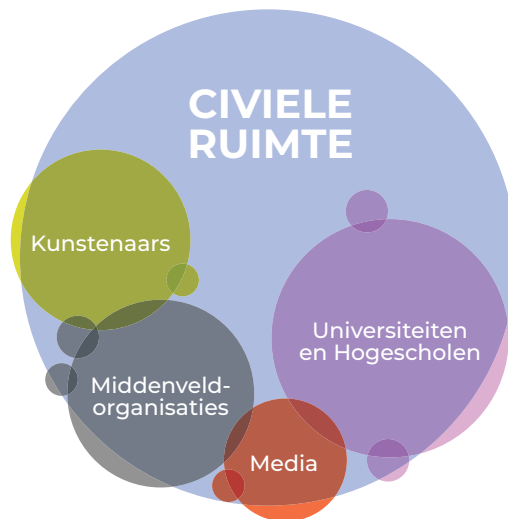


De civiele ruimte is cruciaal voor het publiek debat, waarbij ‘debat’ figuurlijk verwijst naar de veelheid aan manieren waarop meningsvorming en opinies over de meest uiteenlopende maatschappelijke thema’s tot stand komen. Dat gaat van euthanasie tot het klimaatdebat, van persoonsvolgende budgetten in de zorg tot de omgang met de wolf, van mobiliteit in de buurt tot postkolonialisme. Debat omvat niet alleen meningsvorming en opinies, maar ook allerlei vormen van maatschappelijke actie – inclusief het aanbieden van diensten vanuit een specifieke maatschappelijke visie.

Binnen de civiele ruimte zijn er tal van actoren die individuele burgers mogelijkheden bieden om in de civiele ruimte te participeren. Het middenveld, dat in belangrijke mate erkend wordt door de Vlaamse overheid via het decreet op het sociaal-cultureel volwassenenwerk, vormt vanzelfsprekend een belangrijk deel van de civiele ruimte.

Daar ligt de focus van dit kennisdossier vooral op. Ook kunstenaars, een groot deel van de kunsten- en cultuurhuizen en erfgoedorganisaties maken deel uit van de civiele ruimte en van het middenveld (zie hieronder en zie bijlage 2). De media zijn belangrijke actoren door hun informatie en berichtgeving en door fora te vormen voor debat. Universiteiten en hogescholen zijn actoren in de civiele ruimte door de resultaten van hun onderzoek in te brengen en positie in te nemen in het publieke debat. Rechterlijke instellingen zijn betrokken bij de civiele ruimte omdat ze de rechten moeten vrijwaren die een civiele ruimte mogelijk maken (zie kader over de rechtsstaat). Ook overheden en bedrijven spelen een belangrijke rol in het publieke debat, hetzij vanuit eigen initiatief, hetzij als reactie op wat zich in de civiele ruimte afspeelt.

Figuur 2: Actoren in de civiele ruimte



De rechtsstaat waarborgt civiele ruimte

De civiele ruimte en het maatschappelijk middenveld zijn gebaat bij een goed functionerende rechtsstaat en omgekeerd heeft de rechtsstaat baat bij een sterke civiele ruimte. De Europese Unie omschrijft de rechtsstaat als “een organisatiemodel om de uitoefening van overheidsbevoegdheden te reguleren. Het waarborgt dat alle overheidsbevoegdheden worden uitgeoefend binnen de beperkingen die daaraan zijn gesteld door de wet, overeenkomstig de waarden van democratie en grondrechten en onder het toezicht van onafhankelijke en onpartijdige rechters” (EU, 2014).

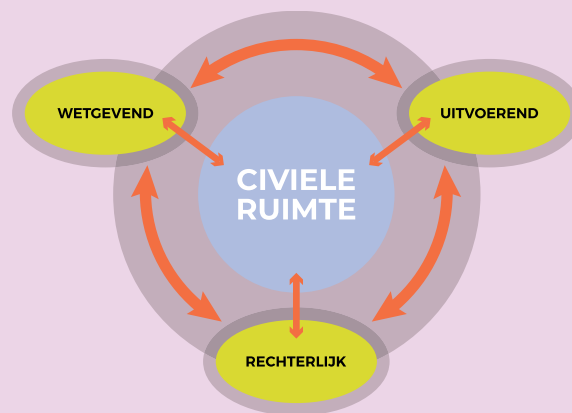
De rechtsstaat waarborgt rechten die door de Grondwet worden omschreven, van oudsher zijn dat het recht op vrije meningsuiting en het recht op vereniging. De Grondwet formuleert in artikel 23 een reeks maatschappelijke grondrechten, in het verlengde van internationale verdragen (o.a. het recht op behoorlijke huisvesting, op zinvolle arbeid, op sociale zekerheid, op een gezond leefmilieu ...). De rechtsstaat beschermt burgers tegen onwettig of onrechtmatig handelen door de overheid. Ze biedt zowel overheid als burgers de mogelijkheid om wederzijdse rechten en plichten te doen naleven, eventueel via uitspraken van onafhankelijke rechters die deze toetsen aan democratisch tot stand gekomen wetgeving. De rechtsstaat garandeert burgers ook toegang tot informatie en openbaarheid van bestuur over het optreden van de overheid. Burgers en middenveldorganisaties hebben dat nodig om hun mening te kunnen vormen en eventueel politieke acties in de civiele ruimte te ondernemen.

De rechtsstaat steunt op de spreading en de scheiding van machten: tussen de wetgevende macht (volksvertegenwoordigers), de uitvoerende macht (colleges van burgemeester en schepenen, regeringen en ministers) en de rechterlijke macht.

Dat machts-evenwicht is een belangrijk principe voor het vrijwaren van de civiele ruimte. Het evenwicht verdwijnt wanneer de uitvoerende macht te zeer de wetgevende macht domineert waardoor het parlement onvoldoende autonoom de uitvoerende macht kan controleren. Het verdwijnt wanneer de uitvoerende macht de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht niet respecteert. In zo'n situatie is er onvoldoende tegenmacht tegen politici die de civiele ruimte willen inperken of aan banden leggen en voor actoren in de civiele ruimte om zich daartegen te verweren.

In dit kennisdossier kunnen we onmogelijk alle problematieken analyseren die met de toestand van de rechtsstaat in ons land verbonden zijn. Dat zou ook vereisen dat we ingaan op complexe juridische discussies. Daarom beperken we ons tot de aspecten die het meest rechtstreeks verband houden met de civiele ruimte.

Figuur 3: De civiele ruimte in de rechtsstaat

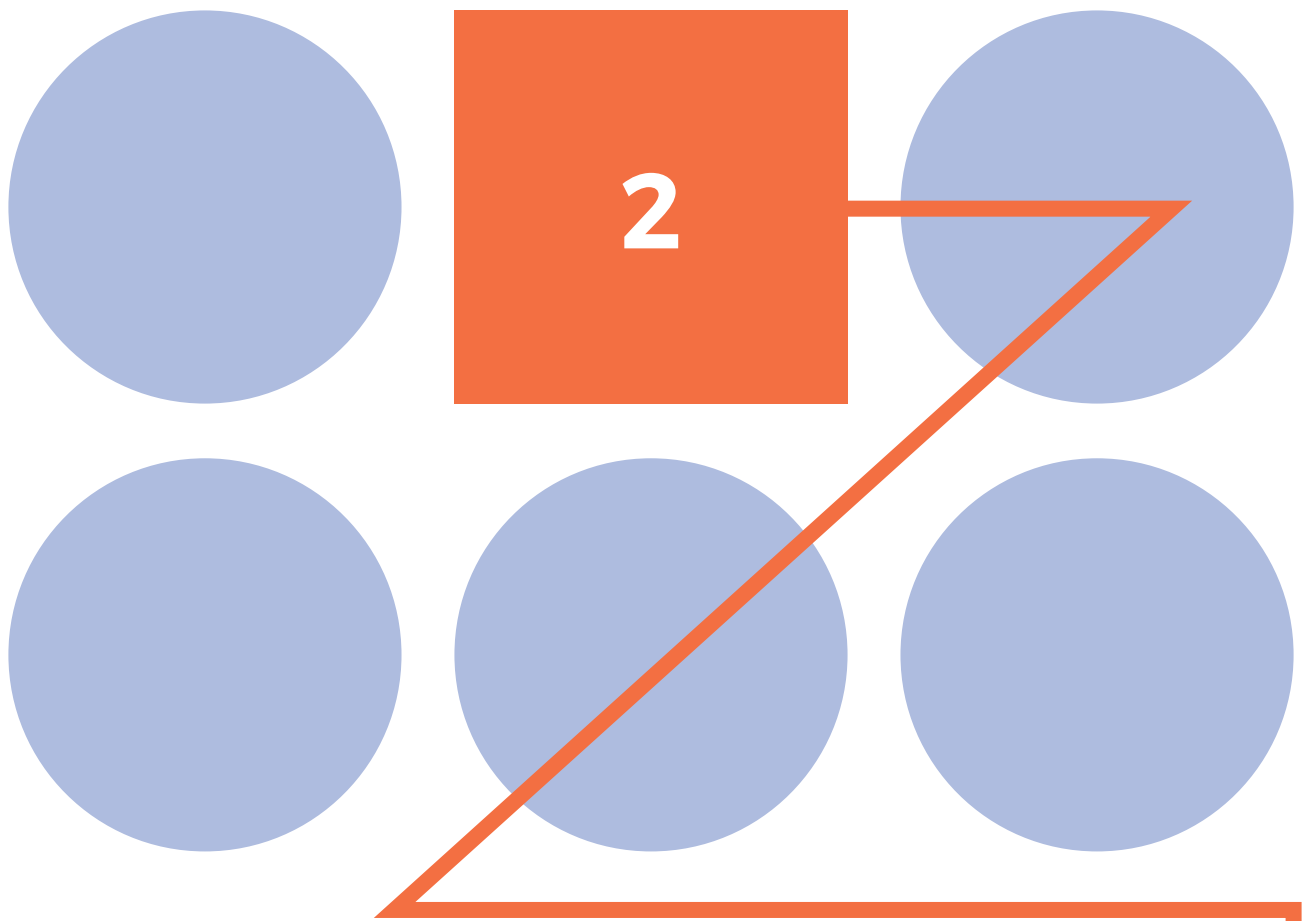


Orde van de Vlaamse Balies – Beoordeling van de verkiezingsprogramma's vanuit de rechtsstatelijkheid (2024)

Naar aanleiding van de verkiezingen van 2024 liet de Orde van de Vlaamse Balies vijf rechtsprofessoren blind de 677 programmapunten uit de verkiezingsprogramma's van de Vlaamse partijen analyseren op hun rechtsstatelijkheid rond dertig thema's (o.a. discriminatie, vrijheid van mening, persvrijheid, arbeid, bestuurlijke handhaving, justitie, privacy, asiel en migratie ...). In die verkiezingsprogramma's staan onder andere voorstellen om subsidies voor middenveldorganisaties in te trekken die "zich bezondigen aan positieve discriminatie"; het schrappen van het aanzetten tot haat als misdrijf; beperkingen op het recht tot staken; voorzien van rechtspersoonlijkheid van de vakbonden; het verplicht openbaar maken van financiën van "organisaties die particuliere belangen vertegenwoordigen"; inperken van beroepsmogelijkheden tegen vergunningen; doorlichting van de subsidies van organisaties in de "migratie-industrie"; stopzetten van subsidiëring "om louter opiniëring, activisme of het tegen elkaar opzetten van gemeenschappen te financieren" ... Tegelijkertijd worden in alle programma's ook positieve voorstellen geformuleerd om de rechtsstaat te versterken: respect voor de grondrechten, onafhankelijke justitie, strijd tegen discriminatie ...

De grondwetspecialisten maakten per partij de balans op. In de voorstellen van Vlaams Belang zijn 55% van de programmapunten een aantasting van de rechtsstaat en 41% een mogelijke bedreiging. Bij Open VLD is 52% van de voorstellen een mogelijke bedreiging. Bij N-VA zijn 23% van de voorstellen een aantasting en 59% een mogelijke bedreiging. Bij CD&V is dat 5% en 29%, bij PVDA is dat 14% en 21%, bij Vooruit is 13% een mogelijke bedreiging en bij Groen is 5,6% een mogelijke dreiging.

Het volledige rapport en de analyse van de voorstellen per partij staan op de website van de Orde van de Vlaamse Balies.



Middenveld en democratie

In dit hoofdstuk richten we ons op het middenveld en de organisaties die daar deel van uitmaken als een cruciaal deel van de civiele ruimte. We schetsen wat de eigenschappen van middenveldorganisaties zijn en lichten de drie rollen toe die ze in de samenleving vervullen. Daarnaast tonen we het belang van die organisaties voor de vitaliteit van de democratie, aan de hand van zeven potentiële kwaliteiten van het middenveld die daartoe bijdragen. We sluiten het hoofdstuk af met twee perspectieven op middenveldorganisaties: het mensenrechtenperspectief en het perspectief van de subsidiariteit. Vooral dat laatste leidt in Vlaanderen tot een unieke situatie en een specifiek debat over de civiele ruimte.

2.1 Wat is het middenveld?

2.1.1. Collectief en normatief: samen en missiegedreven

Net als de andere actoren in de civiele ruimte werken middenveldorganisaties via publieke dialoog en communicatie, maar de unieke kenmerken van het middenveld zijn de principes van 'collectiviteit' en 'normativiteit'. Het middenveld bestaat uit burgers die zich uit vrije wil samen met andere burgers organiseren (vandaar: 'collectief'), gedreven door een maatschappelijke missie (vandaar: 'normatief'). Dat onderscheidt het middenveld van de logica van de economische actoren ('winst maken') of van overheden ('macht opbouwen en inzetten voor beleid'). Het middenveld zet publieke deliberatie centraal ('uitwisselen en confronteren van waardengedreven argumenten'). Dat doen ze door zich uit te spreken, maar ook door met hun activiteiten en dienstverlening te tonen hoe ze de samenleving vanuit hun waardenkader willen vormgeven. Een voorbeeld: organisaties die deelmobiliteit aanbieden, drukken daarmee hun visie uit op hoe mobiliteit in onze samenleving georganiseerd zou moeten worden. Het middenveld omvat zowel erkende en gesubsidieerde organisaties als meer fluïde en tijdelijke burgerinitiatieven die zonder subsidies opereren.

Middenveldorganisaties vervullen drie rollen. Vanuit hun maatschappelijke missie (1) zetten ze autonoom maatschappelijke dienstverlening voor burgers op; (2) streven ze maatschappelijke en politieke verandering na en/of (3) werken ze aan gemeenschapsvorming. Milieuverenigingen die werken aan natuurbeheer en vrijwilligers die instaan voor zorg in de buurt zijn voorbeelden van dienstverlening. Vakbonden die pleiten voor betere arbeidsvoorwaarden en patiëntenorganisaties die ijveren voor betere zorg zijn voorbeelden van politieke verandering. Veel middenveldorganisaties – zoals jeugd- en ouderenverenigingen of organisaties van mensen met een migratieachtergrond – werken (ook) aan gemeenschapsvorming. Soms zijn organisaties op de drie terreinen actief, soms zijn ze alleen met dienstverlening, maatschappelijke en/of politieke verandering of met gemeenschapsvorming bezig. Bovendien kunnen hun ambities op de drie velden over de tijd heen evolueren. De rol van gemeenschapsvorming toont hoe middenveldorganisaties vaak, al dan niet historisch, sterk ingebed zijn in de private sfeer, eerder dan in de economische en politieke sfeer.

Vervullen middenveldorganisaties nog een politieke rol?

Sommigen betwijfelen of middenveldorganisaties de civiele ruimte nog gebruiken voor hun politieke rol. Ze zouden dat minder willen of durven. Uit het CSI Flanders-onderzoek (2020) blijkt echter dat die twijfel ongegrond is. Organisaties die zich bezighouden met thema's als werk en economie, levensbeschouwing en religie, vrede, LGBTQIA+ en diversiteit beschouwen de politieke rol zelfs als hun belangrijkste. Meer dan de helft van alle middenveldorganisaties geeft aan die rol vandaag zelfs sterker op te nemen dan tien jaar geleden. We merken wel op dat deze gegevens gebaseerd zijn op hun eigen inschatting.

De manier waarop organisaties hun politieke rol opnemen, verandert wel. Wanneer hen wordt gevraagd hoe ze politieke actie voeren of de maatschappij willen veranderen, blijft klassiek activisme nog een optie, maar is het zeker niet de enige. Middenveldorganisaties zetten ook in op deliberatieve praktijken zoals burgerpanels, op leefstijlpolitiek via initiatieven rond digitale detox of vegetarisme, en op andere vormen van dienstverlening zoals energiecoöperaties. Via die alternatieve vormen van activisme proberen ze de samenleving te veranderen, zonder zich daarom expliciet tegen een politieke macht te keren.

Bron voor alle verwijzingen in dit rapport naar het onderzoek Civil Society Innovation Flanders: www.middenveldinnovatie.be.

2.1.2 Middenveld valt niet samen met civiele ruimte

Onze definitie van middenveld sluit niet uit dat middenveldorganisaties naar de markt opschuiven en bijvoorbeeld, in hun zoektocht naar financiering, ook commerciële opbrengsten genereren. Daardoor bevinden ze zich deels in een concurrerende marktpositie. Evenmin sluit het uit dat ze evolueren in de richting van de overheid door publieke dienstverlening aan te bieden. In dat geval kunnen ze ook macht ontwikkelen als belangenorganisatie. Het risico neemt dan toe dat de waarden van de organisatie onder druk komen te staan.

In dit dossier beschouwen we het middenveld als de belangrijkste actor in de civiele ruimte, maar we vereenzelvigen het niet met de civiele ruimte. Zoals hierboven al vermeld, zijn er naast het middenveld ook nog andere actoren actief in de civiele ruimte.

De samenleving verandert voortdurend. Nieuwe thema's duiken op en creëren steeds opnieuw kansen voor burgers om zich collectief en missiegedreven te organiseren. Maar ook actoren uit de economische en overheidssfeer reageren op die veranderingen. Neem bijvoorbeeld de groeiende zorgnoden van een vergrijzende bevolking: in antwoord daarop ontwikkelen zowel middenveldspelers, private bedrijven (bijvoorbeeld het aanbod van private serviceflats) als (lokale) overheden (bijvoorbeeld woonzorgcentra van het OCMW) een aanbod. Maatschappelijke verandering en de manier waarop actoren uit de verschillende sferen er volgens hun eigen logica en in interactie op elkaar op inspelen, leidt dus tot een voortdurende verschuiving in en van de civiele ruimte. De civiele ruimte is in constante beweging.

2.2 Middenveldorganisaties en democratie

De civiele ruimte, het middenveld en de rechtsstaat zijn basiselementen van een vitale democratie. Vitale democratie verwijst naar een actiegerichte benadering van democratie waarbij verschillende vormen – zoals representatieve, participatieve en rechtstreekse democratie¹ – op een flexibele manier worden gecombineerd om in te spelen op een voortdurend veranderende samenleving. Naast die combinatie van democratievormen is ook het delen van de macht tussen verschillende actoren in het politieke systeem essentieel voor de civiele ruimte. Het zijn de verkozen volksvertegenwoordigers die, op basis van open en vrije verkiezingen, politieke keuzes maken over de inrichting van de samenleving – inclusief over de verhoudingen tussen de vier verschillende maatschappelijke sferen: overheid, bedrijven, private en civiele sfeer. De wetgeving in de rechtsstaat komt in principe tot stand op democratische wijze: volgens vastgelegde spelregels die bewaakt worden door de juridische macht.

De volksvertegenwoordigers worden in hun wetgevend werk, en de uitvoerende macht in beleidsvoering, ook gevoed, geïnspireerd en beïnvloed door wat er leeft in de civiele ruimte. Thema's die daar op de publieke agenda staan, kunnen uitgroeien tot politieke aandachtspunten. Het omgekeerde geldt ook: wat in het politiek systeem gebeurt, heeft directe impact op de civiele ruimte. Denk aan overheidsbeleid rond asiel, kinderopvang of milieu. Dat lokt zelf weer civiele actie uit, die zowel samenwerking met de overheid kan beogen als verzet tegen overheidsbeslissingen. Het kan middenveldorganisaties stimuleren of dwingen om met eigen alternatieve dienstverlening uit te pakken (bijvoorbeeld de burgerinitiatieven voor opvang van asielzoekers). Het is die dynamiek, interactie en per definitie spannende en soms conflictueuze verhouding die een democratie vitaal houdt.

Onze liberale democratie steunt sterk op het representatieve systeem waarbij politieke partijen op vreedzame wijze via open en vrije verkiezingen om de macht strijden. Daarbij staan ze in nauwe interactie met wat er leeft in de civiele ruimte. De representatieve democratie is in ons land ingebed in een breed stelsel van participatieve democratie waarbij burgers, media, middenveldorganisaties, bedrijven, academische instellingen ... formeel als informeel, al dan niet via gestructureerde overlegkanalen, invloed uitoefenen, advies geven, bevraagd worden, acties voeren en betogen. De dynamiek tussen al deze actoren – waarbij geen enkele actor exclusief de macht over de besluitvorming mag en kan opeisen – is essentieel voor een vitale democratie. Het bewust willen verhinderen van die dynamiek vormt een bedreiging voor de civiele ruimte.

In de uitgebreide internationale literatuur over de verhouding tussen middenveld en democratie komen zeven argumenten terug. Ze tonen aan hoe en onder welke voorwaarden middenveldorganisaties bijdragen aan een vitale democratie. We overlopen ze en voegen er telkens bedenkingen aan toe. Het is belangrijk om te benadrukken dat niet elke individuele organisatie aan alle criteria moet voldoen. Het gaat om kwaliteitskenmerken van het geheel van middenveldorganisaties. Onze bedenkingen kunnen dienen als reflectie voor hen. Wie zich verder wil verdiepen, verwijzen we naar bijlage 2.

2.2.1 Oefenschool voor democratie

In middenveldorganisaties oefenen burgers basisvaardigheden en houdingen die belangrijk zijn voor een democratie. Ze werken samen en dat zorgt voor onderling vertrouwen ('sociaal kapitaal'). Binnen die organisaties leren ze overleggen, beslissingen nemen, consensus zoeken en compromissen sluiten. Dat noemen we democratische vaardigheden.

¹ Representatieve democratie: burgers kiezen vertegenwoordigers die namens hen politieke beslissingen nemen. Participatieve democratie: burgers nemen actief deel aan het politieke besluitvormingsproces, bijvoorbeeld via overleg, adviesraden of burgerinitiatieven. Rechtstreekse democratie: burgers beslissen zelf, zonder tussenkomst van vertegenwoordigers, over wetten of beleid via referenda of volksraadplegingen.

Reflectie

Een bedenking bij dit argument is dat middenveldorganisaties zelf intern minder of niet-democratisch kunnen werken. Er bestaan ook verschillende types van sociaal kapitaal: verbindend en overbruggend kapitaal. Soms brengen organisaties alleen mensen met dezelfde kenmerken samen (verbindend) en werken ze eerder categoriaal. Soms zijn ze divers en meer inclusief (overbruggend). Beide types kunnen voor bepaalde groepen en in bepaalde periodes waarde hebben in een democratie. Ze sluiten elkaar evenmin uit, maar het werken met een homogeen dan wel heterogeen publiek vergt wel andere democratische vaardigheden.

2.2.2 Hefboom voor mensenrechten

Middenveldorganisaties kunnen de overheid en bedrijven ter verantwoording roepen over de naleving van mensenrechten, maar ze kunnen zelf ook actief bijdragen aan de realisatie ervan. Denk bijvoorbeeld aan sociale economie-bedrijven die door aangepast werk te voorzien het recht op arbeid helpen realiseren voor kansengroepen. Ze kunnen burgers informeren over hun rechten en bijstand verlenen aan slachtoffers van schendingen van de mensenrechten. Zo dragen middenveldorganisaties bij aan een rechtvaardige samenleving en aan de bescherming en het goed functioneren van de rechtsstaat.

Reflectie

Organisaties kunnen zelf ook selectief zijn in hun belangenverdediging, bijvoorbeeld door uitsluitend op te komen voor bepaalde groepen of expliciet te pleiten voor de uitsluiting van andere groepen.

2.2.3 Platform voor open debat

Het middenveld biedt burgers fora voor debat over maatschappelijke kwesties. Een levendige civiele ruimte, waarin verschillende perspectieven gedeeld worden – inclusief bijbehorende conflicten – is essentieel voor een vitale democratie. Die wordt ook wel eens omschreven als ‘het georganiseerde meningsverschil’.

Reflectie

Een kritische kanttekening is dat middenveldorganisaties zich ook kunnen beperken tot gemeenschapsvorming, bepaalde vormen van dienstverlening of de behartiging van specifieke belangen. Het is echter belangrijk om niet uitsluitend te focussen op de kenmerken van afzonderlijke organisaties, maar te kijken naar het middenveld als geheel. Wat in bepaalde delen van het middenveld niet gebeurt, wordt mogelijk gecompenseerd door andere delen. In de civiele ruimte is er bovendien plaats voor middenveldorganisaties met zeer uiteenlopende ideologische of filosofische overtuigingen, langs het hele politieke spectrum.

Een lastige kwestie is hoe we omgaan met middenveldorganisaties die er bewust naar streven om de civiele ruimte te beknotten en de fundamenteën van de rechtsstaat en de democratie in vraag te stellen. In de literatuur wordt hierover, onder de noemer 'weerbare democratie', een intens debat gevoerd. Hierbij komen complexe juridische en politieke afwegingen aan bod. Dat debat draait rond de vraag hoe ver je in een democratie en op basis van de democratische spelregels mag gaan bij het uitsluiten van partijen of organisaties die bewust de afbraak van de democratie op het oog hebben. We gaan daar in dit kennisdossier niet verder op in. Toch wordt in sommige analyses dergelijke uitsluiting gezien als een inkrimping van de civiele ruimte, omdat ze drempels opwerpt voor burgers die zelf organisaties willen opzetten.

2.2.4 Draagvlak voor maatschappelijke instituties

Door de opbouw van sociaal kapitaal ervaren burgers dat ze invloed kunnen uitoefenen op de democratie en haar instituties. Dat versterkt hun vertrouwen – en dat is essentieel, want democratie is niet iets dat van op afstand wordt geregeld.

Reflectie

Een bedenking bij dit argument is dat er in de literatuur twijfels bestaan over hoe eenduidig de relatie is tussen sociaal kapitaal en politiek vertrouwen. In de Belgische/Vlaamse traditie en context maken belangrijke delen van het middenveld – zoals het sociaal overleg, de zorg en het onderwijs – ook deel uit van het overheidssysteem. Zo dragen ze bij aan de publieke dienstverlening, maar ook aan het handhaven van sociale orde en sociale vrede. Dat kan ertoe leiden dat middenveldorganisaties te sterk verweven raken met het overheidssysteem. Vanuit die positie kunnen ze drempels opwerpen voor kritische stemmen of ondervertegenwoordigde belangen. Wat voor de 'insiders' als sociale orde geldt, is dat immers niet noodzakelijk voor mensen die buiten die orde vallen.

2.2.5 Buffer tegen een mogelijk ontsporende overheid

Het middenveld kan een regulerende rol spelen tegenover de macht van de staat en ervoor zorgen dat burgers als collectief controle kunnen uitoefenen op de staat en ingaan tegen een te grote machtsconcentratie bij politici of vormen van machtsmisbruik.

Reflectie

Een bedenking daarbij is dat dit mee afhangt van de bereidheid van middenveldorganisaties om samen te werken, én van hun vermogen om zelf kritisch en actief te blijven. Sommige organisaties kunnen immers zelf deel worden van het probleem, net door hun sterke positie binnen het overheidssysteem (zie hierboven). Ze kunnen dan bureaucratisch functioneren en hun macht of monopolie beschermen.

2.2.6 Versterken van de representativiteit van de democratie

Sommige middenveldorganisaties zijn er expliciet op gericht om (nog) niet-vertegenwoordigde groepen een stem te geven.

Reflectie

Een nuancering bij dit argument is dat middenveldorganisaties in een steeds diversere samenleving, misschien te vaak vooral de stem vertolken van bepaalde groepen en zelf te weinig de diversiteit van de samenleving weerspiegelen, bijvoorbeeld in de samenstelling van hun bestuur. Het is ook mogelijk dat organisaties die daar wel in slagen, te weinig gehoor krijgen in de civiele ruimte of te weinig toegang hebben tot het politieke systeem. De fragmentatie van het middenveld noopt tot meer samenwerking. Maar precies de veelheid aan stemmen en thema's die leven onder de bevolking maakt die samenwerking moeilijker dan vroeger.

2.2.7 Innovatie stimuleren

Middenveldorganisaties denken na over de toekomst. Sterker nog: ze proberen die toekomst al vorm te geven. Ze werken als het ware proactief en prefiguratief. Ze bedenken hoe de samenleving anders kan en zetten zelf initiatieven op die ze graag op grote schaal gerealiseerd willen zien. Daarin tonen ze zich altijd creatief. Ze fungeren als aanjagers en voorlopers van trends, groot en klein. Van de invoering van sociale zekerheid (lang geleden), over jeugdhuisen (minder lang geleden), tot autodelen of fietsbibliotheken, van alternatieve woonvormen tot burgercoöperaties voor hernieuwbare energie, van LETS-systemen tot ruilmarkten, van hacklabs tot buurtparlementen. Ze pleiten niet alleen voor verandering, ze brengen die ook in de praktijk. Ze verzetten zich niet alleen tegen bestaande structuren, maar bouwen ook nieuwe op. Zo dagen ze monopolies uit en stellen ze vastgeroeste gewoonten en denkkaders ter discussie. De civiele ruimte is een ruimte voor experimenten – die ook kunnen mislukken.

Reflectie

Proactief en prefiguratief werken is niet voor alle middenveldorganisaties weggelegd. Dat hoeft ook niet. Sommigen komen niet los van de platgetreden paden, of kiezen er bewust voor om dat niet te doen. Bovendien is een prefiguratieve aanpak lang niet altijd doelmatig en kan ze ook leiden tot nieuwe vormen van uitsluiting. Soms nemen overheden of bedrijven die praktijken over. Dat kan ook uitdrukkelijk de bedoeling zijn van een middenveldorganisatie. Overheden kunnen er bijvoorbeeld een veralgemeend recht van maken, zoals dat gebeurde met de sociale zekerheid, basiseducatie of bibliotheken. Daar komen we later op terug wanneer we het hebben over 'verstaatsing'.

De bovenstaande argumenten en nuanceringen maken duidelijk dat de relatie tussen middenveld en democratie vooreerst gaat over het individuele niveau van democratische competenties en rechten van burgers (zoals aangetoond in de eerste twee argumenten) over de kwaliteit van de civiele ruimte (het derde argument) en over de kwaliteit van de democratie en de democratische instellingen (de vier daaropvolgende argumenten).

2.3 Krimpende civiele ruimte voor het middenveld?

Als de samenleving verandert, verandert ook de civiele ruimte. Die veranderingen worden recent eerder negatief beschreven. Zo wordt gewezen op de aantasting van de rechtsstaat, de doctrine van het primaat van de politiek, evoluties naar meer autoritaire bestuursstijlen in het politieke systeem en praktijken van overheden die de civiele ruimte sterker willen aansturen en controleren. De civiele ruimte zou ‘krimpen’, voornamelijk onder invloed van politici en overheden die de ruimte voor vrije publieke dialoog en het speelveld voor middenveldorganisaties intentioneel inperken. Die thematiek leeft sterk op internationale fora, maar krijgt ook in Vlaanderen steeds meer aandacht (zie het kaderstuk en het overzicht van internationale literatuur in bijlage 2).

De stem van De Federatie en de Verenigde Verenigingen (2024)

In een resolutie naar aanleiding van de Vlaamse verkiezingen in 2024, publiceerde De Federatie in samenwerking met de Verenigde Verenigingen een oproep tot het “erkennen, beschermen en waarborgen van de autonome rol van sociaal-culturele organisaties en amateurkunstenkoepels in Vlaanderen en Brussel”. De Federatie wil “de principiële waardering voor het civiel perspectief en inhoudelijke autonomie verankeren in het beleid en de praktijk van de Vlaamse overheid”. Ze licht toe dat “miljoenen mensen in hun vrije tijd actief betrokken zijn bij talloze sociaal-culturele en amateurkunstenpraktijken, ondersteund door ruim 2.000 professionele medewerkers. Het respecteren van het civiel perspectief houdt in dat de overheid deze organisaties principieel waardeert zonder zich te mengen in hun keuze van thema’s, doelgroepen en de aard van hun werking. En zonder extra politieke controle of dreigementen met verlies of vermindering van subsidies als men het politiek niet eens is”. De Federatie organiseerde over dat thema een internationaal congres en bevroeg haar aangesloten leden hierover op de eigen algemene vergadering – zowel over hun ervaringen met de druk op de autonomie (zoals zelfcensuur, werking van het decreet, druk vanuit politieke hoek, druk op subsidies ...) als over mogelijke strategieën die ze als organisatie of samen met De Federatie kunnen ontwikkelen. In hoofdstuk 4 van dit dossier komen we terug op de ervaringen van deze organisaties, in hoofdstuk 5 op de voorgestelde strategieën.

Bron: Resolutie van De Federatie voor sociaal-cultureel werk en amateurkunsten, 2024.

2.3.1 Een kwestie van mensenrechten

De diagnose van de krimpende civiele ruimte maakte in Europa eerst opgang in analyses over de stand van de democratie in Oost-Europa, gekoppeld aan de opkomst van de illiberale democratieën zoals in Hongarije onder Orban, in Polen onder Kaczynski en in Slowakije onder Fico. Illiberale democratieën lijken uiterlijk nog op democratieën: er zijn op geregelde tijdstippen verkiezingen, maar individuele rechten en vrijheden worden beperkt. Het interne evenwicht en de machtsdeling tussen alle spelers die de politieke besluitvorming structureel openhouden voor een pluraliteit aan meningen en belangen wordt daardoor onderuit gehaald. De uitvoerende macht trekt veel – zoniet alle – macht naar zich toe door de legitimiteit en de positie van alle andere spelers systematisch te ondermijnen: die van het parlement, rechters, media, middenveld, academici ... De civiele ruimte is er met andere woorden sterk ingekrompen. Het is zelfs een gevaarlijke ruimte geworden. Het vergt persoonlijke moed om zich erin te profileren.

Deze diagnose circuleert steeds breder via mensenrechtenorganisaties, internationale koepel- of netwerkorganisaties in het middenveld en Europese instellingen. Naast de klassieke voorbeelden van de illiberale democratie duiken ook in gevestigde democratieën manifeste tekenen op van een krimpende civiele ruimte. Applebaum (2021) noemt dat vanuit haar Poolse ervaringen “de schemering van de democratie”. De situatie in Polen toont overigens aan dat aantastingen van de rechtsstaat niet zo gemakkelijk terug te draaien zijn, zonder daarbij zelf het verwijt te krijgen de rechtsstaat niet te respecteren.

Opvallend is dat die diagnose overwegend steunt op een internationale mensenrechten-definitie. De focus ligt op beperkingen van het recht op verenigen, vergaderen en vrije meningsuiting. Uiteraard zijn ook in Vlaanderen die rechten belangrijk voor de civiele ruimte in het algemeen en voor de rol van middenveldorganisaties in het bijzonder.

Mensenrechten in België

Het Federaal Instituut voor de Rechten van de Mens (FIRM) analyseert in zijn Jaarverslag 2023 de toestand van de Belgische rechtsstaat. Het instituut signaleert een achteruitgang op drie fronten. (1) De rechterlijke macht krijgt steeds minder respect en wordt steeds meer gemarginaliseerd ten voordele van de uitvoerende macht. Een voorbeeld hiervan is het steeds breder gebruik van GAS-boetes. (2) Mensenrechtenorganisaties krijgen bedreigingen, vooral online. Gemiddeld genomen blijft de situatie wel vrij goed, maar toch zijn er zorgwekkende tendensen. (3) Het recht op informatie staat onder druk door beperkende regelgeving, geweld tegen journalisten en zogenaamde SLAPP-procedures (*Strategic Lawsuits Against Public Participation*). Dat zijn juridische procedures met als doel om kritische stemmen te intimideren of het zwijgen op te leggen.

Die drie tendensen blijven niet zonder gevolgen. Van de 159 mensenrechtenorganisaties die het instituut bevroeg (op een totaal van 1.154 Belgische organisaties), passen velen hun toon aan uit vrees voor represailles. Dat is het *chilling effect* waarover we het in hoofdstuk 4 hebben. Ook de druk op het personeel neemt toe. De organisaties ondersteunen elkaar intern, maar vragen om structurele bescherming. Het rapport formuleert aanbevelingen rond communicatie, opleiding, samenwerking en een veilig werkklimaat.

Bron: Federaal Instituut voor de Rechten van de Mens, Jaarverslag 2023, Brussel 2024.

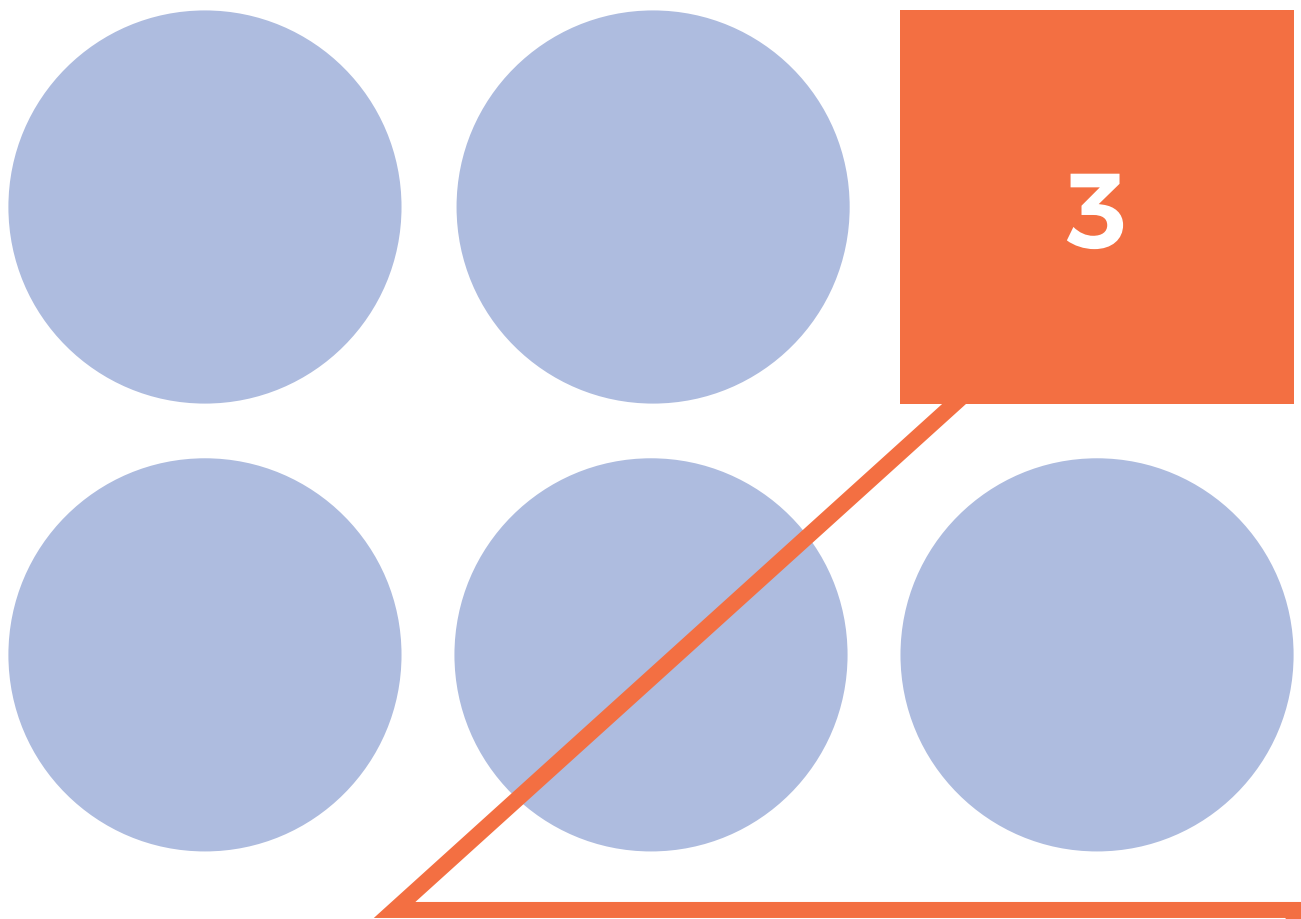
2.3.2 Een kwestie van actieve subsidiariteit

Vlaamse middenveldorganisaties die het over de staat van de civiele ruimte hebben, hanteren meestal een ander perspectief dan de mensenrechten. Ze hebben het in het bijzonder over de mate waarin ze door de overheid erkend worden als volwaardige gesprekspartner, hun adviezen gehoord en meegenomen worden in de besluitvorming, ze autonomie krijgen om hun missie na te streven en of ze bij dat alles financieel ondersteund worden door de overheid. Dat zien we bij organisaties die vanuit een louter mensenrechtenperspectief ageren minder. Zij gaan er meer vanuit dat, zodra de mensenrechten gegarandeerd zijn, organisaties over alle instrumenten beschikken om op eigen kracht in de besluitvorming in te breken en hun missie te realiseren. Dat verschil in visie wijst op een specifiek kenmerk van de relatie tussen overheden en het middenveld in Vlaanderen. Die relatie is historisch gestoeld op het principe van actieve subsidiariteit. Dat maakt de civiele ruimte in Vlaanderen bijzonder, en dat werkt door op het debat over die ruimte. In vergelijking met veel andere landen kent Vlaanderen veel gestructureerd en geïnstitutionaliseerd overleg met het middenveld en een ruime financiële ondersteuning voor de werking van het middenveld. Die relatief unieke situatie creëert in Vlaanderen een uitgebreide, en door overheden goed ondersteunde, civiele ruimte.

Het principe van de actieve subsidiariteit komt uit de katholieke sociale leer. Het betekent dat de staat niet moet doen wat burgers zelf kunnen doen. De staat moet burgers bovendien actief stimuleren om allerlei taken van dienstverlening, gemeenschapsvorming en politieke belangenbehartiging zelf uit te voeren. Van de staat wordt ook verwacht dat ze burgerinitiatief subsidieert. Het is dat element van subsidiëring, en andere overheidsondersteuning voor de werking van het middenveld, dat de subsidiariteit ‘actief’ maakt. Dit principe van actieve subsidiariteit bezegelde in de 19de eeuw een historisch compromis tussen de Katholieke Kerk en de geseculariseerde staat. Het werd de leidraad bij elke uitbreiding van het actieterrein van de staat, in het bijzonder de constructie van een sociale welvaartsstaat in de 20ste eeuw, inclusief het sociaal overleg op alle niveaus en in de maatschappelijke sectoren dat daarvan een belangrijk kenmerk is. Het leidde tot een sterk uitgebouwd middenveld en een eerder zwak uitgebouwde overheid, die op heel wat domeinen afhankelijk is van de expertise, de organisatiecapaciteit en de dienstverlening door middenveldorganisaties. Dat historische compromis is al een aantal decennia aan erosie onderhevig. Heel wat factoren dragen daar aan bij: de sterke terugval van de verzuiling, grondig gewijzigde politieke machtsverhoudingen, kritische vragen over de grote organisaties die nieuwe initiatieven naast – en soms tegen – zich zien functioneren, een overheid die meer resultaatgericht wil werken of die soms oordeelt dat zij beter zelf dienstverlening kan aanbieden in plaats van de (eertijds verzuilde) maatschappelijke organisaties.

Nu de centrumpartijen, die historisch sterk verweven waren met grote delen van het middenveld, in de laatste twee decennia hun leidende electorale rol moesten loslaten, wordt het middenveld (of toch delen ervan) de wacht aangezegd. Dat geldt in het bijzonder voor de actieve subsidiepolitiek van de overheid, maar evengoed voor de vanzelfsprekende positie als gesprek- en adviespartner in de besluitvorming, voor de positie van collectieve dienstverlener in plaats van de overheid en voor de combinatie van afhankelijke subsidiënt en autonome kritische speler ten opzichte van de overheid. In deze context verwijst de kritiek op de vermeende krimpende ruimte voor het middenveld minder op het niet respecteren van fundamentele rechten, maar eerder op het tanende draagvlak bij de overheid – en misschien ook bij de bredere bevolking – voor deze vorm van gesubsidieerd partnerschap tussen overheid en middenveld.

Het is belangrijk te beseffen dat niet elke speler in de civiele ruimte eenzelfde positie heeft ten opzichte van de overheid. Sommige middenveldorganisaties zijn sterk afhankelijk van de overheid en zijn onderdeel geworden van het overheidssysteem van dienstverlening of overleg. Dat betekent overigens niet dat zij hun autonomie volledig moeten opgeven, er zijn immers veel gradaties in de verhouding met de overheid. Die organisaties zijn wel eerder ‘insiders’. Daartegenover staan ‘outsiders’: organisaties die autonoom en niet gebonden aan of met de overheid streven naar maatschappelijke verandering.



**Hoe veranderingen
van de civiele ruimte
beoordelen?**

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag hoe we veranderingen van de civiele ruimte moeten beoordelen. De twee perspectieven uit hoofdstuk 2 komen hier opnieuw aan bod omdat ze ook mee bepalen hoe middenveldorganisaties de civiele ruimte beoordelen. Veranderingen aan het systeem van subsidiariteit worden dan snel gezien als een doelgerichte aantasting van de civiele ruimte. Dat nuanceren we in dit hoofdstuk. We geven aan dat ook structurele wijzigingen in de samenleving een impact kunnen hebben op de civiele ruimte. We zien drie niveaus die kunnen helpen bij een genuanceerde beoordeling: het macroniveau van de samenleving, het mesoniveau van sectoren in het middenveld en het microniveau van de individuele organisaties.

3.1 De ideale civiele ruimte?

Een vaste en ideale civiele ruimte bestaat niet. Elke civiele ruimte verandert voortdurend. Het gaat dan om veranderingen in die ruimte zelf, bijvoorbeeld door de opkomst van nieuwe burgerinitiatieven die gevestigde middenveldorganisaties uitdagen op hun gebrek aan interne diversiteit of maatschappelijke representativiteit. Tegelijk verandert de civiele ruimte ook als gevolg van de maatschappelijke context waarin ze zich ontwikkelt. Het gaat dan bijvoorbeeld over de impact van individualisering of van de sociaal-politieke polarisatie in de samenleving. We kunnen in dit kennisdossier onmogelijk op al die factoren ingaan. Elke factor op zich is voer voor uitgebreide literatuur en controverse. Het is alvast een kenmerk van een gezonde civiele ruimte in een democratische rechtsstaat dat deze aspecten en evoluties in de civiele ruimte publiek bespreekbaar blijven. Het debat over de al dan niet krimpende civiele ruimte is daar een mooi voorbeeld van.

We kunnen de veranderingen in de civiele ruimte vanuit drie analyseniveaus bekijken.

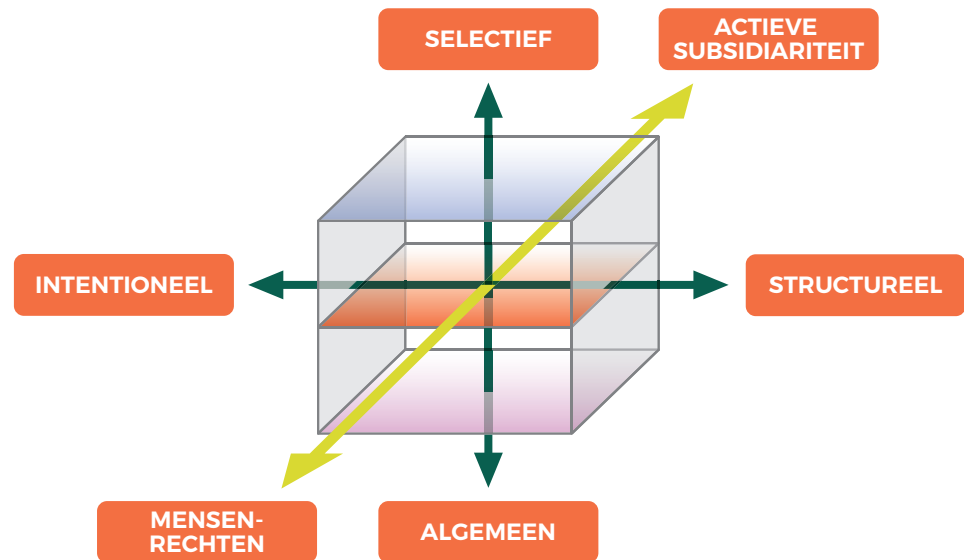
- Er is het macroniveau waarop allerlei algemene maatschappelijke en politieke tendensen spelen die kunnen ingrijpen op de civiele ruimte en op de mate waarin, en de wijze waarop, het maatschappelijk middenveld haar rollen kan blijven spelen in de samenleving. Denk aan fenomenen als individualisering, digitalisering en polarisatie.
- Er is het mesoniveau waarop we de veranderende civiele ruimte in specifieke beleidsdomeinen situeren. Met beleidsdomein bedoelen we een min of meer afgebakend segment of aspect van onze samenleving waarin overheids- en middenveldorganisaties – en desgevallend ook for-profit organisaties – beleid en regelgeving ontwikkelen en diensten leveren. Denk bijvoorbeeld aan de milieusector of de cultuursector.
- Tot slot is er het microniveau. Op dat niveau situeren we de individuele organisaties met de rollen die zij spelen in de civiele ruimte en de relaties die zij hebben met overheden en/of met bedrijven.

De drie niveaus zijn van elkaar te onderscheiden, maar ze hangen ook samen en werken op elkaar in. Omdat veranderingen zich op verschillende niveaus tegelijkertijd afspelen, is een eenduidige beoordeling van de stand van de civiele ruimte lastig.

Hoe moeten we dan veranderingen van de civiele ruimte beoordelen? Welk afwegingskader gebruiken we daarvoor? Het beoordelen van die veranderingen is sterk normatief van aard. Wij kunnen als wetenschappers wel bijdragen tot het debat, maar we kunnen geen sluitende uitspraken over de meest wenselijke civiele ruimte formuleren. Daarom stellen we een afwegingskader voor dat meerdere criteria op verschillende analyseniveaus bevat en aan de hand waarvan we evoluties in de civiele ruimte kunnen beoordelen.

We bespreken die criteria hieronder, zonder er zelf een bepaald gewicht aan toe te kennen. Met dat afwegingskader willen we middenveldorganisaties, maar evengoed politici, ambtenaren, juristen, mediamakers en betrokken burgers helpen bij het vormen van een eigen, onderbouwd oordeel. We doen dat op zo'n wijze dat de eigen normatieve afwegingen van wie beoordeelt, ruimte krijgen om dat oordeel mee te kleuren, bijvoorbeeld door aan bepaalde dimensies meer gewicht te geven dan aan anderen.

Figuur 4: Mogelijke veranderingen van de civiele ruimte op drie assen



3.2 Mensenrechten en actieve subsidiariteit

Over een eerste criterium om veranderingen in de civiele ruimte te beoordelen hadden we het eerder (zie 2.3.1 en 2.3.2). We kunnen die evoluties in de civiele ruimte bekijken vanuit een mensenrechtenperspectief. Dan beoordelen we of het recht van mensen op vrije meningsuiting, vereniging en vreedzaam vergaderen ingeperkt wordt. Organisaties waarvan de missie de verdediging is van mensenrechten en organisaties die georiënteerd zijn op internationale solidariteit, hanteren dat criterium vaker. Via hun partners in het Globale Zuiden worden die organisaties vaker geconfronteerd met grove schendingen van die rechten. Internationale organisaties die rond de krimpende civiele ruimte actief zijn, hanteren overwegend dit perspectief. Omdat de mensenrechten steunen op een internationaal kader dat universele geldigheid claimt, laat het gemakkelijker internationale vergelijking toe. Daarom domineert dit perspectief in de internationale literatuur.

Het perspectief van de actieve subsidiariteit steunt niet op die universele geldigheid, maar zoekt de legitimatie in een sterke, maar ook particuliere, Belgische en Vlaamse traditie. Het is gebaseerd op het idee dat de overheid expliciet erkent dat het middenveld goed en zelfs beter geplaatst is om bepaalde maatschappelijke problemen aan te pakken of diensten aan te bieden. Om die taken op zich te nemen, ondersteunt de overheid dat middenveld. Die actieve ondersteuning houdt ook subsidiëring in, zonder dat de overheid raakt aan de autonomie van organisaties om die taken in lijn met de eigen missie in te vullen. Middenveldorganisaties verantwoorden die nood aan autonomie op basis van het argument dat ze met een civiel perspectief werden of worden opgericht. Daardoor staan ze dicht bij burgers, voelen ze beter hun noden aan en hebben ze een groter draagvlak voor acties. Dat civiel perspectief is ook een krachtlijn van het decreet voor het sociaal-cultureel volwassenenwerk (zie hieronder).

Het perspectief van actieve subsidiariteit sluit het perspectief van de mensenrechten niet uit, wel integendeel. Het recht op vrije meningsuiting, vereniging en vreedzaam vergaderen beschermt ook de autonomie en de civiele ruimte voor middenveldorganisaties tegen staatsingrijpen. Bovendien omvatten mensenrechten – naast politieke – ook sociale rechten, die onder meer via allerlei vormen van sociale dienstverlening ingevuld worden. Door het principe van actieve subsidiariteit spelen middenveldorganisaties in België en in Vlaanderen een vooraanstaande rol in de sociale dienstverlening. Het debat over de civiele ruimte krijgt echter een andere invulling wanneer een gegarandeerd partnerschap tussen overheid en middenveld en allerlei vormen van actieve ondersteuning van het middenveld door de overheid – niet in het minst subsidies – als integraal onderdeel van een actieve civiele ruimte worden beschouwd. Nogal wat middenveldorganisaties zien bijvoorbeeld een moeilijke toegang tot politici en ingrepen in het volume, de verdeling en de spelregels voor subsidies als indicatoren van het krimpen van de civiele ruimte. Het perspectief van de actieve subsidiariteit is daarom nauwer en gevoeliger voor een veranderende opstelling van de overheid – al dan niet als gevolg van veranderde sentimenten bij burgers – dan het perspectief van de mensenrechten. Dat perspectief stelt minder specifieke eisen aan de institutionele arrangementen tussen overheid en middenveld.

3.3 Intentionele ingrepen en structurele maatschappelijke veranderingen

De meest gangbare omschrijving van de inkrimping van de civiele ruimte verwijst naar ingrepen van het parlement, de gemeenteraad, een minister, een schepen of een administratie die bedoeld zijn om de civiele ruimte te laten krimpen. Dat kan door bepaalde rechten zoals het recht op betogen in te perken, de ondersteuning van het middenveld of specifieke middenveldorganisaties te reduceren, of hen het werken moeilijker te maken door onnodige bijkomende verplichtingen op te leggen. Het gaat dan om acties op mesoniveau die binnen specifieke beleidsvelden of sectoren van het middenveld plaatsvinden (zoals het sociaal-cultureel volwassenenwerk) of op het microniveau van concrete organisaties of hun activiteiten.

Een voorbeeld van het mesoniveau is het aanpassen van een decreet zodat een bepaald type organisaties moeilijker subsidies kan krijgen. Denk aan de gecontesteerde voorwaarde voor sociaal-culturele organisaties om zich niet louter op één etnisch-culturele groep te richten maar te werken aan overbruggende contacten met andere groepen. Die aanpassing lijkt in het bijzonder de financiering van etnisch-culturele zelforganisaties te viseren. Op microniveau kan het gaan om een organisatie die door een ingenomen standpunt te maken krijgt met een politieke tegenreactie (bijvoorbeeld via de (sociale) media), of met een verscherpte controle door de overheid op wat ze doen en wat ze communiceren. Andere organisaties die rond hetzelfde thema werken maar een minder expliciet standpunt innemen, blijven dan uit het vizier van de overheid.

Intentionele ingrepen houden niet altijd verband met aanpassingen aan de regelgeving. Meer nog, volgens een aantal onderzoekers gaat het eerder over de concrete toepassing van de regels (Ploszka, 2020; Buyse, 2018). Het kan bijvoorbeeld gaan over het inzetten van een financiële audit – een legitiem overheidsinstrument om na te gaan hoe subsidies besteed worden – om organisaties via extra werklast het werken te bemoeilijken. Of het gaat om zware en ontmoedigende procedures en ambtelijke drempels om informatie te bekomen (zie het rapport van FIRM in het kader onder 2.3.1).

Welke intentionele ingrepen al dan niet gericht zijn op het inkrimpen van de civiele ruimte is voer voor veel discussie (zie verder). Over de uiteindelijk geschrapte decretale bepaling van de niet-segregatie in het sociaal-cultureel volwassenenwerk is bijvoorbeeld debat mogelijk.

Is die bepaling intentioneel gericht op inkrimping van ruimte of gaat het om een legitieme beleidskeuze die aan overheidssubsidies gekoppeld mag worden? En welke intentionele ingrepen die nu misschien nog geen grote problemen veroorzaken, worden eventueel in de toekomst wel problematisch voor het functioneren van middenveldorganisaties? Denk bijvoorbeeld aan de verplichting voor een aantal kunstenhuizen om een regeringscommissaris in hun bestuur op te nemen. Wat als een toekomstige regering expliciet vijandig staat tegenover het middenveld of specifieke organisaties (zie de bijlage over kunstenhuizen)? Bovendien zijn er ook ingrepen die niet gericht zijn op het inkrimpen van de civiele ruimte, maar wel dat effect kunnen hebben. Een voorbeeld daarvan is de Ultimate Beneficial Owners (UBO)-registratieplicht voor vzw's en stichtingen. Die verplichting kwam er om het witwassen en de financiering van terrorisme te bestrijden, maar maakt door bijkomende administratieve verplichtingen het oprichten en besturen van een vereniging (onbedoeld) moeilijker. Dat geldt zeker voor kleinere verenigingen.

Minder zichtbaar in deze discussie zijn de structurele veranderingen in de maatschappij op macroniveau die niet doelbewust worden aangestuurd, maar evengoed de civiele ruimte veranderen of inkrimpen. We geven eerst voorbeelden over justitie, dan over de media en ten slotte over de academische wereld, die ook (deels) actoren in de civiele ruimte zijn.

De structurele problemen bij de modernisering van de gerechtelijke organisatie kunnen ertoe leiden dat rechten minder gemakkelijk juridisch afdwingbaar zijn. Daardoor kunnen middenveldorganisaties ontmoedigd geraken en opgeven. Zeker wanneer de uitvoerende macht rechterlijke beslissingen zelf niet respecteert (zie bijvoorbeeld de duizenden veroordelingen voor het gebrek aan opvang van asielzoekers). Media zijn door bedrijfsbelangen vaak commercieel gedreven en worden beoordeeld op basis van clicks of kijkcijfers. Ze selecteren informatie die past binnen die formats en hanteren beeldvorming die letterlijk en figuurlijk impact heeft op de civiele ruimte. De opkomst van de sociale media creëert nieuwe mogelijkheden om zich in de civiele ruimte te profileren, maar de door algoritmes aangestuurde aandachtseconomie en opiniebubbels kunnen de civiele ruimte verkleinen of polariseren. Het manipuleren van informatie en het op grote schaal verspreiden van *fake news* leiden tot vervuiling van de civiele ruimte. In de academische wereld zetten internationale rankings en citaten, en de daarmee verbonden prestaties, druk op de maatschappelijke dienstverlening door academici in de vorm van bijdragen tot de civiele ruimte.

Er zijn ook macro-evoluties in de bredere samenleving die impact hebben op het middenveld en de civiele ruimte. Een veranderend engagement van burgers kan de civiele ruimte verzwakken. Dat engagement kan zich bijvoorbeeld meer op de korte termijn richten. Of er kan gewoon minder engagement zijn, door voortschrijdende individualisering of een groeiend commercieel aanbod van vrijetijdsbesteding.

Die macro-evoluties op het niveau van de maatschappelijke context wijzigen de structuur van onze samenleving. Door het individueel handelen van burgers of organisaties zijn ze niet gemakkelijk – of zelfs helemaal niet – bij te sturen. Ze plaatsen het effect van intentionele ingrepen in een breder perspectief. Bovendien zijn structurele en intentionele ingrepen soms met elkaar verweven. We geven twee voorbeelden: het primaat van de politiek en het Nieuw Publiek Management (NPM).

Het discours over het primaat van de politiek is versterkt. Dat betekent dat de verkozen uitvoerende politici in een democratie de beslissingen nemen en dat andere maatschappelijke actoren hoogstens mogen adviseren of een mening ventileren. De versterking van het primaat van de politiek is intentioneel. Uitvoerende politici willen hun macht versterken tegenover de volksvertegenwoordigende macht en eventueel ook ten aanzien van justitie, door bijvoorbeeld rechters slechts tijdelijk te benoemen of door het uitbreiden van het systeem van de Gemeentelijke Administratieve Sancties (GAS-boetes). Het gevolg is dat stemmen in de volksvertegenwoordiging die de (beleidskeuzes van de) uitvoerende macht uitdagen, al dan niet met steun van een deel van het middenveld, steeds minder luid klinken. De roep om het primaat van de politiek is echter niet enkel het gevolg van intentioneel handelen van politici.

Het zit ook ingebed in de bredere macrotrend van afbrokkelende steun bij de bevolking voor een politiek model waar overheid en middenveld als gelijkwaardige partners beleid voeren. Dat zouden we kunnen afleiden uit de decennialange afkalving van het electorale draagvlak van de zogenaamde centrumpartijen en van de electorale opkomst van andere politieke partijen die geen wortels hebben in de traditie van de verzuiling of van de nieuwe sociale bewegingen. Sommige van die partijen komen expliciet op voor het primaat van de uitvoerende macht. De politieke verschuivingen in die richting zijn ook internationaal onmiskenbaar.

Een tweede voorbeeld van vermenging van structurele maatschappelijke veranderingen en intentionele ingrepen is de opkomst en de uitwerking van het Nieuw Publiek Management (NPM). Volgens het NPM moet een overheid als een bedrijf werken en staan criteria als efficiëntie en effectiviteit voorop. Dat uit zich in een toenemend gebruik van managementinstrumenten (strategische plannen en doelstellingen, operationele doelstellingen, impactmetingen, vormen van prestatiemeting zoals Key Performance Indicators ...). Private organisaties (zoals middenveldorganisaties) die met en voor overheden werken, worden hier in verschillende mate mee geconfronteerd. Het gevaar bestaat dat alles wat niet meetbaar is, niet of minder meetelt (en middenveldorganisaties doen veel wat niet direct meetbaar is). Het duwt organisaties in een specifieke manier van werken en in een bepaalde relatie met de overheid die niet altijd compatibel is met hun missie en doelen. Ook dat verandert de (gepercipieerde en reële) ruimte die organisaties kunnen innemen in de samenleving. De opkomst van NPM weerspiegelt een bredere visie op wat een goede overheid is en hoe die organisaties moet aansturen. Het komt voort uit het zogenaamde falen van de overheid. Maar NPM vormt tegelijk ook de aanleiding voor specifieke beslissingen van een regering om bijvoorbeeld meer in te zetten op projectfinanciering en op andere manieren om de effectiviteit van subsidies te monitoren. We merken terzijde op dat het NPM in Vlaanderen slechts gedeeltelijk impact heeft op de relaties met middenveldorganisaties. NPM is bijvoorbeeld wel zichtbaar in de stijging van projectfinanciering en het werken met strategische plannen, maar we weten uit eigen onderzoek dat veel middenveldorganisaties de relatie met de overheid, zeker met de administratie, ervaren als vrij open en als een partnerschap (zie CSI Flanders). Dat maakt de analyse ook extra lastig. Tussen de retoriek die rond macrotrends en intentionele ingrepen hangt en de operationele praktijk in de relatie tussen administratie en middenveld, kan een ruime grijze zone bestaan die zelf weer voer is voor uiteenlopende interpretaties.

Middenveldorganisaties kunnen zelf intentionele keuzes maken die de civiele ruimte inkrimpen. Zij kunnen zelfcensuur toepassen uit vrees – terecht of onterecht – voor de negatieve gevolgen van sommige uitspraken. Grote gevestigde organisaties zijn – deels door eigen keuzes – vaak erg vergroeid geraakt met de overheid. Daardoor functioneren ze zelf eerder als een soort onderaannemer en is hun autonoom vermogen in de civiele ruimte beperkt. In die gevallen heeft de krimpende ruimte minder te maken met ingrepen van politici, maar met bepaalde keuzes van middenveldorganisaties zelf. Keuzes die al dan niet verbonden zijn met bredere maatschappelijke evoluties.

3.4 Selectiviteit van intentionele ingrepen

Een derde belangrijk criterium bij de beoordeling van de veranderende civiele ruimte situeert zich opnieuw op het mesoniveau van sectoren en organisaties. Gaat het om druk op de civiele ruimte in haar geheel, of specifiek op bepaalde sectoren of actoren?

Uit internationale rapporten blijkt dat vaak dezelfde segmenten van het middenveld onder vuur komen te liggen. De meest geïsoleerde organisaties zijn actief rond vrouwenrechten, seksuele en reproductieve gezondheid en -rechten, LGBTQIA+-rechten, rechten van migranten, asielzoekers en religieuze minderheden, integriteit en corruptiebestrijding en milieubescherming (Europese Commissie, 2023; Civic Space Watch, 2023).

Dat komt overeen met onze observaties dat er – naast een algemene visie op de civiele ruimte en de rol van middenveldorganisaties – ook belangrijke verschillen zijn in hoe de overheid (en bij uitbreiding de samenleving) naar verschillende doelgroepen en thema's kijkt en hoe ze zich tot organisaties verhoudt die van die groepen of thema's hun missie hebben gemaakt.

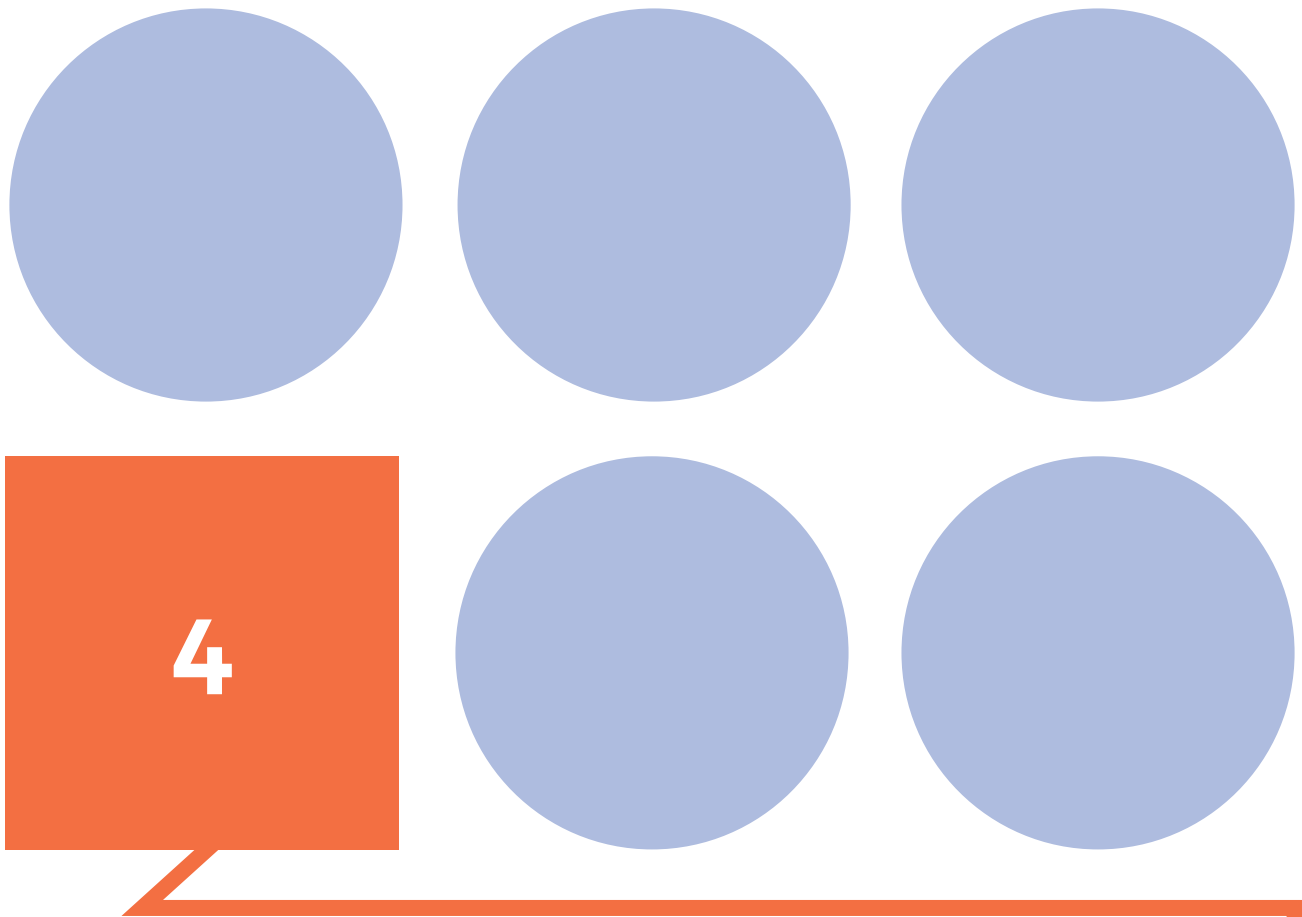
Het middenveld dat zich bekommert om etnisch-culturele minderheden kan meestal op minder sympathie rekenen dan organisaties die zich bekommeren om bijvoorbeeld mantelzorg of een actieve vrijetijdsbesteding. Dat heeft een weerslag op de relaties tussen de overheid en middenveldorganisaties. Wie zich bekommert om thema's waarover maatschappelijk grote onenigheid is of die politiek gevoelig liggen, kan een minder constructieve relatie hebben met politici of de publieke opinie. Dat uit zich dan op verschillende manieren: van strakkere regelgevende kaders, over meer controle en bureaucratie, tot meer voorwaardelijke overheidssteun.

Sommigen zullen dat beschouwen als een logisch gevolg van het democratische spel. Wie democratisch verkozen is, handelt op basis van zijn of haar politieke programma, sluit in functie daarvan bepaalde partnerschappen en verdeelt middelen. Democratie houdt echter altijd ook het beschermen van minderheden in. Eerder dan het eenzijdige dictaat van een tijdelijke meerderheid is het duurzaam beschermen van de minderheid het basiskarakter van een stabiele democratie. Het stelselmatig viseren van organisaties die voor minderheden opkomen of voor thema's die minder dominant zijn, verarmt en verzwakt de civiele ruimte als ruimte voor democratische dialoog in een meerstemmige en steeds meer diverse samenleving.

Hoe de civiele ruimte evolueert, hangt ook af van het gebruikte referentiepunt. Een historische vergelijking toont dat de civiele ruimte vandaag veel meer pluralistisch is dan toen het maatschappelijk debat nog vooral door de vertegenwoordigers van hiërarchisch georganiseerde zuilen gebeurde en dus minder publiek was. Er is vandaag plaats voor een veel bredere waaier aan thema's in de civiele ruimte die vroeger niet of moeilijker bespreekbaar waren: gender, milieu, intra-familiaal geweld, verslavingsproblematieken, kansarmoede, postkolonialisme ... Er zijn nu veel meer verschillende organisaties actief in de civiele ruimte dan vroeger. Veel organisaties zijn nu minder groot en sterk, maar tegelijkertijd creëert dat ook meer ruimte voor tijdelijke burgerinitiatieven. Veel meer mensen beschikken nu over de mogelijkheid en kanalen om hun mening en houding kenbaar te maken, individueel en in groep, gesteund en aangedreven door een sterk gestegen opleidingsniveau van burgers, wat op zich al een grote impact heeft op de civiele ruimte.

De veranderende civiele ruimte is dus niet eenduidig of lineair te vatten. Op macroniveau lijken een aantal tendensen een zekere druk te zetten op het maatschappelijk middenveld en de rol die het kan en mag spelen. Die druk wordt echter in sommige beleidsvelden, of rond sommige thema's en doelgroepen, scherper ervaren. En ook binnen beleidsvelden zien we verschillen tussen organisaties in de manier waarop de relaties met overheden en andere actoren zich ontwikkelen.

We vatten samen. Om te begrijpen wat veranderende civiele ruimte is en hoe die zich manifesteert, is het cruciaal om te kijken naar de dynamieken die tegelijkertijd spelen op de drie eerder vermelde niveaus. De vorm, inhoud en mate van veranderende civiele ruimte waarmee een middenveldorganisatie wordt geconfronteerd, zal afhangen van de specifieke relatie van de organisatie met de samenleving en de overheid (micro), die mee wordt bepaald door de manier waarop die samenleving en de overheid kijken naar hun doelgroep, domein of thema (meso). Dat alles gebeurt binnen een breder kader van structurele maatschappelijke veranderingen in de manier waarop de samenleving en de overheid kijken naar de wenselijke rol van niet-overheidsactoren (zoals het middenveld) in de overheidsorganisatie en de beleidsvorming (macro). Die veranderingen kunnen betrekking hebben op de mensenrechten die een civiele ruimte mogelijk maken, maar ook op het voor Vlaanderen specifieke arrangement van actieve subsidiariteit. Ze kunnen intentioneel en gericht zijn of onbedoeld en deel van structurele of systemische veranderingen in de samenleving. Om de civiele ruimte sterk en robuust te houden, moeten middenveldorganisaties er rekening mee houden dat er druk kan ontstaan op verschillende niveaus. En dat eventuele strategieën om daarmee om te gaan ook op die drie niveaus geënt moeten zijn (zie verder hoofdstuk 5).



Ingrepen die de civiele ruimte in Vlaanderen veranderen

In het vorige deel beschreven we waarom de civiele ruimte voortdurend verandert. Net zoals eb en vloed de grenzen van zee en land verleggen, verschuiven ook de grenzen van wat burgers samen kunnen en mogen doen. In de volgende paragrafen analyseren we de meest voorkomende ingrepen of invloeden die middenveldorganisaties zelf verbinden met veranderingen van de civiele ruimte. We categoriseren dus de meest bekende ingrepen. Dat betekent niet dat elke organisatie alle ingrepen (even sterk) ervaart. Sommige organisaties voelen zelfs nauwelijks verschuiving in hun handelingsruimte. Alle ingrepen die we beschrijven, kunnen worden ingezet om zowel de civiele ruimte in te krimpen als uit te breiden. De ingrepen werken dus in twee richtingen. Bovendien kunnen ze zowel intentioneel worden gebruikt als deel zijn van een structureel proces. Daarmee bedoelen we dat de ingrepen bewust en doelgericht kunnen ingezet worden om de civiele ruimte te raken. Structurele ingrepen zijn ingrepen die niet doelbewust of doelgericht zijn, maar eigen aan maatschappelijke verschuivingen.

Dit hoofdstuk is volledig gebaseerd op de interviews, de focusgroepen en de discussies in de klankbordgroep van dit kennisdossier. Voor de indeling gebruiken we ook elementen uit de internationale literatuur.

4.1 Psychologische ingrepen: een spel van uitdaging tot intimidatie

We halen uit de interviews een aantal indicaties van wat we psychologische ingrepen noemen: organisaties bewust geen advies vragen, ze niet uitnodigen om overlegfora of de deur spreekwoordelijk dicht houden als ze zelf contact zoeken. Het zijn manieren om organisaties opzettelijk te negeren, zich overbodig te laten voelen en ze daardoor ook te ontregelen. Het links laten liggen van organisaties of het niet langer erkennen van hun rol als spreekbuis voor een bepaalde groep (bijvoorbeeld in het sociaal overleg), zijn psychologische acties om vrije ruimte en inspraak te beperken. Dat gaat vaak gepaard met stilzwijgen of zelfs het doodzwijgen van initiatieven die net het publieke forum willen betreden. Maar het is niet alleen de stilte die organisaties pijn kan doen. Gesprekken met middenveldorganisaties tonen dat dergelijke psychologische tegenbewegingen in de civiele ruimte vaak gepaard gaan met (veelal harde) woorden (zie ook de discursieve ingrepen hieronder). De organisaties, de acties die ze doen of de mensen die ze vertegenwoordigen, worden soms met erg scherpe bewoordingen aangepakt. De toon van de communicatie zegt daarbij soms zelfs meer dan de inhoud ervan. Zachte en harde verwijten, tussen de regels door of expliciet, *naming and shaming* ..., het zijn retorische technieken die bij het spel van (al dan niet wederzijdse) uitdaging en zelfs intimidatie en stigmatisering lijken te horen. Het gaat nu en dan zelfs zo ver dat wat gezegd wordt echt als een dreigement of ultimatum klinkt of althans zo overkomt. Soms is het voldoende dat iets als een dreigement overkomt om ook daadwerkelijk een psychologische impact op een organisatie of een sector te hebben.

Uit de interviews leren we dat bij veel middenveldorganisaties dergelijke psychologische ingrepen hard aankomen. Ze ervaren het als een gezochte polemieek of stemmingmakerij die hun geloofwaardigheid aantast en goedbedoelde initiatieven in een kwaad daglicht zet. Bovendien weten organisaties niet altijd hoe ze daarop moeten reageren. Dat zorgt voor onzekerheid bij medewerkers of vrijwilligers, die soms schrikken of terugdeinzen: het zogenaamde *chilling effect*. Toch zijn er ook organisaties die dat soort taalgebruik als een normaal onderdeel van een scherp debat beschouwen. Harde woorden worden ervaren als een bewijs dat de organisatie zich bezighoudt met maatschappelijk relevante zaken. Ze redeneren dat alleen zaken die raken, een reactie uitlokken. Bovendien gebruiken middenveldorganisaties soms eenzelfde harde, talige aanpak. Ze gebruiken dezelfde wapens om zelf kritiek te geven op bijvoorbeeld bestuurders, politici of bedrijven. Sommigen zeggen dan ook dat wie de bal kaatst die ook kan terug verwachten.

Toch lijkt er een brede consensus in de civiele arena dat de omgang tussen het maatschappelijk middenveld en de andere maatschappelijke sferen is verhard. Interacties zijn meer direct en vaker als confrontatie bedoeld, meer op de persoon gericht en soms ook met de bedoeling om controverses uit te lokken. Snedig taalgebruik hoort bij de gespannen relatie tussen politiek en het middenveld. Maar niet alleen politici doen hieraan mee. Ook journalisten, opiniemakers en zelfs burgers in het algemeen uiten zich scherper en minder geremd tegenover middenveldorganisaties en trekken explicieter dan vroeger de ruimte van sommige organisaties in twijfel. Ruw taalgebruik, soms bewust gebruikt voor polarisatie, is daarmee niet alleen een gerichte strategie, maar ook een structureel symptoom van deze tijd.

De veranderende retoriek en psychologische benadering zijn overigens niet alleen te merken aan het taalgebruik. Ook de *framing* die ermee gepaard gaat is vaak veelzeggend. Organisaties getuigen dat hun specifieke aanpak of activiteit soms uit de context wordt gehaald, of dat een enkel geval zo wordt uitvergroot dat de organisatie zich er niet meer in herkent. Die beide technieken kunnen we omschrijven als psychologische en retorische trucs in de strijd om de publieke stem van organisaties of zelfs sectoren te dempen.

Soms kunnen dezelfde ingrepen ook in het voordeel van organisaties werken, bijvoorbeeld wanneer politici hen expliciet lof toezwaaien en dat hen extra slagkracht geeft. Bovendien kunnen thema's die vroeger heel gevoelig lagen, nu veel meer tot het gedeelde gedachtegoed horen doorheen het hele politieke spectrum. Dat is wellicht in ons land bijvoorbeeld het geval voor genderkwesties.

4.2 Machtsingrepen: het hertekenen van de verhoudingen van invloed, controle en gezag

Een klassiek twistpunt, zo blijkt uit de gesprekken, is de manier waarop democratische legitimiteit tot stand komt. Verkozen politici houden vaak vast aan het basisprincipe van de representatieve democratie: wie rechtmatig is verkozen, heeft de hoogste beslissingsmacht. Niet dat principe staat ter discussie, wel de interpretatie ervan – vaak onder de noemer van het primaat van de politiek. In de praktijk van ons land betekent het primaat van de politiek vaak het primaat van de partijpolitiek, vertegenwoordigd door de zogenaamde uitvoerende politici. In de vele interviews voor dit dossier merken we trends die de positie van ministers, regeringen, colleges ... versterken of althans pogingen om in die richting te evolueren. Door die verschuiving zijn die instanties minder strikt uitvoerend en worden ze sterk dominant en beleidsbepalend. Dat principe wordt gebruikt om de invloed van niet-verkozen actoren, zoals middenveldorganisaties, te bekritisieren of te minimaliseren. Het lijkt een onderdeel te zijn van een bredere overheidscultuur waarbij instrumenten en mechanismen, zoals onafhankelijke adviescommissies, de inbreng van academici of beleidsvoorbereidend onderzoek en beleidsadvies van ambtenaren soms worden overstemd of genegeerd.

Strikt genomen beperkt zo'n politieke houding de vrije meningsuiting of het verenigingsrecht van middenveldorganisaties niet. Toch ervaren zij die politieke aansturing vaak als een vorm van het ondergraven van hun legitimiteit en soms zelfs als een vorm van intimidatie. Het voortdurend benadrukken van het primaat van de politiek drukt op de politiserende rol van vrije initiatieven.

Middenveldorganisaties willen, net als beleidsmakers, de samenleving veranderen, maar moeten dat doen zonder de representatieve legitimiteit op basis van verkiezingen. Dat is het kernargument voor politici die het primaat van de politiek opeisen.

In het debat over legitimiteit beroepen middenveldorganisaties zich daarom soms op cijfermatige representativiteit door ledenaantallen of aantallen burgers die deelnemen aan een betoging (dat zien we vooral bij de grote organisaties). Maar vaak refereren zij ook aan andere principes van legitimiteit. Ze benadrukken dat democratie meer is dan verkiezingen en meerderheidsbesluitvorming. Ze pleiten voor een *sociale* democratie met niet enkel aandacht voor de macht van het getal, maar ook voor gelijkheid en rechtvaardigheid en dus met oog voor, en de bescherming van, minderheden. Ze drukken erop dat een samenleving ook een deliberatieve en levende democratie moet zijn, met actieve participatie en betrokkenheid van burgers in het dagelijks bestuur – ook los van verkiezingen. Ze wijzen op het belang van overleg en rationele discussie, waarbij de kwaliteit van het debat en de inclusie van diverse stemmen even zwaar wegen als de uitkomst van een stemming. Een kwaliteitsvol debat geeft die stemming ook meer maatschappelijk draagvlak. Een democratie die louter op mathematische representativiteit steunt, is in hun ogen een kille democratie. Ze brengt het gevaar met zich mee dat systemen als bijvoorbeeld justitie, onderwijs of de kunsten slechts instrumenten zijn van de heersende meerderheid. Dat pleidooi voor een sociale democratie, die tegenover het principe van het primaat van de politiek staat, kan wrevel opwekken bij politici die zich door hun kiespubliek gemandateerd voelen om maatschappelijke knopen door te hakken.

Die uiteenlopende interpretaties van een democratische werking van een samenleving – van puur formele representatie op basis van een getalsmatige parlementaire meerderheid tot een participatieve democratische organisatie met bescherming van minderheden – kunnen leiden tot spanningen in de civiele ruimte. Het beperken van het spreekrecht van het middenveld of van onafhankelijke stemmen kan dan deel uitmaken van het instrumentarium om het primaat van de politiek ongehinderd uit te oefenen.

Ideologische stellingnames zijn onvermijdelijk en van alle tijden. Ze horen bij een levendig publiek debat. Politieke voorkeuren en machtsverschuivingen beïnvloeden hoe overheden naar het middenveld kijken. Alle middenveldorganisaties – oud en nieuw – ondervinden dat vandaag in sterke mate. Zeker de organisaties die vroeger tot het verzuilde middenveld hoorden (opgedeeld en verankerd volgens levensbeschouwelijke overtuiging) voelen zich vandaag minder gesteund in hun traditionele positie. Overheden hanteren vaker een instrumentele benadering: financiering en samenwerking zijn afhankelijk van beleidsprioriteiten, niet langer van historische of ideologische banden.

4.3. Ingrepen door veranderende beleidskaders

De beleidskaders die de relatie tussen overheden en het middenveld regelen zijn de afgelopen jaren ingrijpend veranderd. De aanpassingen in regelgeving en financieringsmechanismen zijn niet alleen technisch van aard. Ze kunnen ook een impact hebben op de werking en positie van middenveldorganisaties. Ze kunnen gebruikt worden om civiel initiatief sterker te sturen, te verzakelijken en bureaucratisch in te perken of zelfs onmogelijk te maken. In een apart onderdeel hieronder gaan we dieper in op de subsidiemechanismen die bij die wijzigende beleidskaders horen.

Tijdens de interviews voor dit dossier kwamen uiteraard de opeenvolgende decreten voor het sociaal-cultureel volwassenenwerk het vaakst naar voor als voorbeeld van een veranderend beleidskader. Dat decreet is de voorbije drie decennia een aantal keren aangepast of zelfs volledig vernieuwd (2003, 2017, 2023).

De regelgeving is in die periode meer open geworden. Met ‘open’ bedoelen we dat de regels nu meer ruimte bieden voor nieuwe organisaties om voor het eerst erkend en gesubsidieerd te worden.

Tegelijkertijd is het daardoor voor organisaties ook makkelijker geworden om hun subsidies te verliezen. Waar vroeger enkel een geleidelijke afbouw van subsidies mogelijk was, kan dat vandaag nog steeds, maar is de Vlaamse Regering niet langer gebonden aan begrenzingen op de bepaling van de subsidiebedragen. Positief hieraan is dat de in- en uitstroom – en dus de mobiliteit in de sector – is vergroot. Maar tegelijkertijd nam ook de onzekerheid voor organisaties toe.

Ook de erkennings- en subsidiecriteria zijn veranderd. Het gaat vandaag bijna uitsluitend om kwalitatieve criteria. Het tellen van afdelingen of groepen, vormingsuren ... behoort tot het verleden. Als gevolg daarvan kregen visitatie- en beoordelingscommissies een meer centrale rol in de beoordeling. Die beoordeling is nu minder formalistisch, minder een zaak van afvinken en meer gericht op kwalitatieve verantwoording en debat. Organisaties moeten zich dus op een meer actieve manier verantwoorden voor de subsidies die ze ontvangen. De organisaties die we interviewden zijn niet tegen dat principe, maar wijzen er wel op dat dat extra druk en vaak extra verantwoordingsdocumenten met zich meebrengt. Omdat de nadruk nu op dialoog en debat ligt, ervaren organisaties bovendien minder zekerheid dan vroeger over het behalen van kwantitatieve criteria. Twee andere elementen stimuleren ook nog dat gevoel van onzekerheid bij de organisaties. De complexiteit van het decreet (met concepten als rollen, functies, ...) versterkt een gevoel van spanning bij nogal wat organisaties. Daarnaast vragen organisaties zich af of de besparingen op het ambtenarenapparaat op termijn niet op de kwaliteit van het debat (de processen van woord en wederwoord) zullen drukken.

De erkenning van organisaties is nu sterker dan vroeger gekoppeld aan politieke beslissingsbevoegdheid. Het Vlaams regeerakkoord 2024-2029 zegt over het decreet voor het sociaal-cultureel volwassenenwerk: “Net zoals in andere cultuurdecreten, moet de Vlaamse Regering autonoom kunnen beslissen over de subsidietoekenning. Behalve de decretaal voorziene uitzondering voor excellerende organisaties, worden geen uitzonderingen voorzien.” (Vlaams Regeerakkoord 2024: 182) Dat maakt alvast duidelijk dat de uitvoerende politici niet op armlengte willen blijven van de inhoudelijke beslissingen in het sociaal-cultureel volwassenenwerk. Dat was eerder al de regel in de andere culturele sectoren. Soms wordt die rechtstreekse politieke beslissing door sectoren ook positief bekeken. Waardevolle organisaties die eventueel tijdelijk in moeilijkheden zitten, kunnen zo toch kansen krijgen. De bepaling in het regeerakkoord voedt in de sector echter wel de perceptie dat politieke affiniteit en afspraken tussen politieke partijen kunnen meespelen bij belangrijke erkennings- of subsidiebeslissingen. Voorbeelden van ministers die organisaties – na een negatief advies door de commissie – toch subsidies toekennen zonder duidelijke motivering, versterken dat gevoel. Ook de volgende passage in het regeerakkoord wordt door sommige sociaal-culturele organisaties gelezen als zou de overheid liever niet hebben dat een sociaal-cultureel middenveld zich kritisch positioneert: “We schrappen de decreetale verplichting voor organisaties om elk van de drie maatschappelijke rollen (de verbindende rol, de kritische rol en de laboratoriumrol) op te nemen.” (Ibidem). Andere organisaties prijzen die schrapping net omdat het voor planlastvermindering kan zorgen.

Dat zijn de meest opvallende veranderingen aan het decreet voor het sociaal-cultureel volwassenenwerk. Het is duidelijk dat de decreetswijzigingen in de ogen van een aantal geïnterviewden hefboomen bevatten om de civiele ruimte voor organisaties in te krimpen. Anderen zien vooral kansen. Ze wijzen er ook op dat het civiel perspectief nog steeds een van de krachtlijnen van het decreet is en daarom bescherming biedt. Dat dubbele gevoel zien we ook als het gaat om andere beleidsinstrumenten die voor het sociaal-cultureel volwassenenwerk – en zeker ook in de belendende sectoren – gebruikt worden. In de interviews worden vooral die instrumenten aangehaald die organisaties in hun vrijheid kunnen beperken of althans een gevoel van inperking kunnen teweegbrengen, zoals het aanstellen van regeringscommissarissen of het verplicht invoeren van ‘onafhankelijke’ bestuursleden.

Beheersovereenkomsten zijn een ander voorbeeld. Een beheersovereenkomst is een bindend contract tussen de overheid en één organisatie. Dat laat wat meer sturing toe, dan bij de breed geldende en algemene regels van een decreet en een gewone subsidieovereenkomst.

Vroeger werden beheersovereenkomsten vooral voor organisaties van de bovenbouw gebruikt. Nu zijn ze de norm voor een breder spectrum aan actoren in de civiele ruimte, in het bijzonder voor de kunstenhuizen (zie bijlage 2, zie kaderstuk hieronder) en sinds kort ook voor de amateurkunstenorganisaties. Een beheersovereenkomst is een instrument dat op verschillende manieren kan worden ingevuld. Sommigen zien het als een gerichte, (over) gedetailleerde en sterk verzakelijkte benadering. Anderen zien een beheersovereenkomst als een manier voor de subsidiërende overheid om nauw betrokken te blijven bij de organisaties die ze subsidiëren.

Tot slot merken we op dat ook nieuwe financieringsmodellen de structurele inbedding van sociaal-cultureel werk kunnen ondermijnen. De opmars van kortlopende en thematisch gestuurde projectsubsidies en het instrument van de tendering, waarbij opdrachten steeds vaker worden opgesplitst in kleinere percelen, zorgt volgens een aantal organisaties voor een cultuur van tijdelijke ondersteuning en versterkt een competitieve omgeving tussen middenveldorganisaties. In vergelijking met een kwarteeuw geleden is projectfinanciering vandaag meer courant, zowel binnen belangrijke decreten voor het middenveld (bijvoorbeeld het decreet sociaal-cultureel volwassenenwerk en het amateurkunstendecreet) als erbuiten. Het duwt organisaties in de richting van een “pop-up” middenveld waarbij steeds meer organisaties elkaar beconcurreren voor steeds minder middelen en met een steeds veranderende inhoudelijke focus. En hoewel projectfinanciering en tendering zeker ook mogelijkheden bieden aan organisaties die vroeger achter het net visten, horen we in de interviews met sociaal-culturele actoren dat de systematiek individuele organisaties ook kwetsbaarder maakt en het hun mogelijkheid belemmert om langdurige impact te genereren. Ook hier stelt zich natuurlijk de vraag of die nieuwe manieren van (korte) financiering de gerichte intentie hebben de civiele ruimte te raken dan wel of ze gewoon eigen zijn aan deze tijd en deel van een veranderende kijk op de overheid (zie hierboven over NPM).

Alle beschreven evoluties maken duidelijk dat de veranderingen in het beleidsinstrumentarium meer zijn dan technische of administratieve aanpassingen. Ze hebben, soms bedoelde, soms onbedoelde, ingrijpende gevolgen voor de werking en autonomie van het middenveld. Gekoppeld aan de interpretatie van het primaat van de politiek, lijkt de verschuiving van de beleidskaders naar de sfeer en de dominante cultuur bij de overheid duidelijk. Dat zien we bij de kunstenhuizen bijvoorbeeld duidelijker dan bij het sociaal-cultureel werk (zie kader).

Kunstenaars, kunstenhuizen en erfgoedorganisaties: Vlaams en lokaal

Kunstenaars en kunstenhuizen zijn een belangrijk onderdeel van de civiele ruimte. Het Kunstendecreet ondersteunt 248 kunstenorganisaties. Voor de samenstelling van het bestuur van de zeven Vlaamse kunstinstellingen die deels uit particulier initiatief zijn ontstaan, wordt het Cultuurpact toegepast. In zes van de zeven instellingen zetelt nu ook een regeringscommissaris in het bestuur. De zestien kunstenorganisaties die voor twee periodes van vijf jaar worden erkend, werken op basis van een gedetailleerde beheersovereenkomst in plaats van op basis van een subsidieovereenkomst. De overheid formuleert zelf ook landschapsversterkende opdrachten en verwacht gedetailleerde prestatie-evaluaties. Na drie jaar beoordeelt een commissie de werkingen. De vier steunpunten voor de kunsten werken ook op basis van een beheersovereenkomst en met een regeringscommissaris. Het systeem van controle en evaluatie schuift duidelijk op in de richting van de overheid en steunt op instrumenten die bij het NPM aanleunen.

De 225 kleinere kunstenorganisaties maken zich vooral zorgen over een dominante *framing* die mee vanuit een deel van het politieke systeem wordt opgebouwd en in de publieke opinie wordt versterkt: “subsidieslurpers”, “links elitair gedoe”, “anti-Vlaams en volksvreemd”... Het stelsel is tot nu toe vrij robuust maar er is een toegenomen druk op de inhoud, programmatie en artistieke keuzes, deels als afgeleid effect van de evolutie waarin de grote kunstinstellingen zijn gevat.

De lokale cultuurcentra stonden altijd al dicht bij de lokale overheid. In eerdere decreten was de praktijk ingebouwd dat de directeur van de centra instond voor de programmatie. Op veel plaatsen werd het cultuurcentrum, conform een van de drie opties in het Cultuurpact, beheerd door een gemengd bestuursorgaan dat bestond uit politici en mensen uit het culturele veld. We zien een trend van meer rechtstreekse interventies van lokale politici in de programmatie, deels gericht op volle zalen en dus op een meer commercieel aanbod, deels vanuit een grotere druk tot voorzichtigheid in de keuze van partners om mee samen te werken. Op veel plaatsen is het beheer van het cultuurcentrum nu volledig binnen de gemeentelijke administratie geïntegreerd.

Op Vlaams niveau verschuift het systeem waarin de kunstenhuizen werken naar de overheid, op lokaal niveau is de integratie binnen de overheid nagenoeg volledig. In bijlage 2 bij dit kennisdossier leest u meer over de kunstenhuizen en de civiele ruimte.

FARO, het Vlaams steunpunt voor cultureel erfgoed, publiceerde een memorandum over 'musea en politieke inmenging'. Het kwam tot stand vanuit de bezorgdheid over de wijze waarop politici in sommige landen rechtstreeks ingrijpen in het beheer van musea. FARO geeft aan dat het in ons land lang niet zo'n vaart loopt, maar waarschuwt wel voor een voortschrijdende politieke instrumentalisering van musea en andere erfgoedorganisaties. Dat sluit aan bij onze vaststelling voor de kunstenhuizen.

4.4 Financiële ingrepen: subsidies als kenmerk van een asymmetrische verhouding

In Vlaanderen, waar actieve subsidiariteit centraal staat, is het al dan niet toekennen van subsidies een van de belangrijkste manieren om actoren in de civiele ruimte te ondersteunen, maar ook om ze eventueel te sturen. Het is een van de belangrijkste indicatoren die middenveldorganisaties met het al dan niet krimpen van de civiele ruimte associëren. Naast de rechtstreekse subsidies gaat het ook over indirecte ingrepen in de financiën van organisaties. Voorbeelden daarvan zijn het afschaffen van de duolegaten op Vlaams niveau en het voornemen van de federale overheid om de fiscale aftrekbaarheid van giften van 45% naar 30% terug te brengen. In dit dossier richten we ons verder op de Vlaamse subsidies.

Tijdens de interviews voor dit kennisdossier kwam de subsidieband tussen middenveldorganisaties en overheden vaak ter sprake. Vooral de afhankelijkheid van subsidies baart veel organisaties zorgen. We spreken van subsidieafhankelijkheid als overheidsmiddelen voor organisaties essentieel zijn om te kunnen voortbestaan en hun missie waar te maken. Maar het begrip afhankelijkheid geldt ook ten aanzien van de overheid. Voor heel wat dienstverlening en maatschappelijke opdrachten is de overheid immers afhankelijk van middenveldorganisaties (denk bijvoorbeeld aan daklozenopvang, natuurbeheer, gezondheidspreventie, thuiszorg, kinderopvang ...). Het drastisch beperken of afschaffen van subsidies zou in sommige sectoren van onze samenleving ook grote gevolgen hebben voor de overheid zelf. Ingrijpen in de sfeer van de subsidiariteit als basis van de civiele ruimte kan dus ook rechtstreeks de effectiviteit van het overheidsbeleid schaden, zeker als het gaat om maatschappelijke opdrachten die niet zomaar door de overheid zelf kunnen worden opgenomen of aan bedrijven worden gevraagd. Dat aspect wordt vaak onderschat en onderbelicht, en is een gevolg van de vrij unieke situatie in ons land.

We spraken met veel organisaties die deels of zelfs grotendeels publiek gefinancierd worden. Zeker kleinere organisaties voelen zich alleen al daardoor kwetsbaar. Hun relatie met de subsidiërende overheden is vaak asymmetrisch. Bij velen heerst het gevoel dat de overheid de voorwaarden en omvang van de financiering bepaalt en die vaak strenger maakt. Die organisaties zijn door hun beperkte financiële autonomie gevoelig voor beleidswijzigingen, bezuinigingen en veranderende politieke prioriteiten. Die asymmetrie kan door beleidsmakers bewust worden ingezet om organisaties in de pas te laten lopen. Het doet de richting van de organisatie veranderen van “wat kunnen we doen om onze missie waar te maken?” naar “wat moeten we doen om onze overheidsfinanciering niet te verliezen?”. Dat kan uiteindelijk impact hebben op hun missie.

Dat geldt niet voor alle middenveldorganisaties. Er zijn ook organisaties die nauwelijks of geen subsidies van de centrale overheid krijgen. Sommigen – van vakbonden tot kleine activistische burgerinitiatieven – kiezen daar bewust voor. Zo kunnen ze een vrije en assertieve rol blijven vervullen. Anderen ontvangen wel subsidies, maar beperken die tot een klein deel van hun inkomsten. Er zijn ook organisaties die actief inzetten op alternatieve of aanvullende financiering. Wie echter met kostenintensieve methodieken werkt, gevoelige thema's aansnijdt of kwetsbare doelgroepen bedient, kan vaak weinig eigen inkomsten genereren uit deelnamegelden, fondsenwerving of lidgelden. Sponsoring is voor hen meestal ook geen optie. Voor die initiatieven is overheidssubsidie een vorm van marktcorrectie. Zonder tussenkomst van de overheid zouden waardevolle initiatieven gewoon nooit zelfbedruipend zijn en dus niet kunnen overleven. Overheidsmiddelen kunnen organisaties in staat stellen hun missie te realiseren en zo de toegang tot de civiele ruimte vergroten. Tegelijk kunnen subsidies (en vooral de dreiging ze weg te nemen of veel strakker aan te sturen) ook beperkend werken wanneer organisaties hun acties aanpassen aan de voorwaarden van de overheid en de verhouding verschuift van subsidiair naar instrumenteel.

Het subsidieregister

Het Vlaamse subsidieregister maakt alle subsidies die de Vlaamse overheid sinds 2022 toegekend heeft openbaar. Dat draagt bij tot de transparantie van het bestuur. Het is een belangrijke bron van informatie waarmee journalisten, academici en volksvertegenwoordigers aan de slag kunnen. Het levert objectieve data om de prioriteiten van de overheid vast te stellen, de effectiviteit van de subsidies te helpen beoordelen en het beleid van de Vlaamse overheid te monitoren. Toch is het register niet alleen zaligmakend. Het schept de illusie van volledige transparantie, vooral naar individuele burgers toe. Het vaststellen van de prioriteiten van overheden, het beoordelen van de effectiviteit van subsidies en het monitoren van overheidsbeleid vergt meer dan data over toegekende subsidies, maar vraagt ook om inzicht in hoe subsidies zich verhouden tot andere beleidsinstrumenten, de bredere institutionele en maatschappelijke context waarbinnen beleid gevoerd wordt, de procedures van toekenning en opvolging (met bijvoorbeeld de rol van de beoordelingscommissie, de administratie, de werking van een decreet) en de politieke verhoudingen en onderhandelingen. Zonder die context kan het subsidieregister ook misbruikt worden om te communiceren naar de bredere bevolking om bepaalde gesubsidieerde organisaties of subsidies als beleidsinstrument *tout court* in een negatief daglicht te stellen.

Financiële inspectie: uitzondering of nieuwe praktijk?

Recent kregen Climaxi en Natuurpunt bezoek van de Inspectie van Financiën, op vraag van het Departement Financiën en Begroting. Dat soort rechtstreekse inspectie door de financiële diensten was tot nu toe geenszins de praktijk. Was die inspectie eenmalig of is het de voorbode van een systematische (bijkomende) inspectie over het gebruik van subsidies, al dan niet als gevolg van het subsidieregister?

Een verscherpte inspectie

In 2023 en 2024 screende de administratie, op vraag van de toenmalige minister van Cultuur, zeven organisaties die communiceren over het conflict in het Midden-Oosten: Amnesty International, Climaxi, Kif Kif, Pax Christi, Vrede vzw, Forum voor Vredesactie en Get Basic vzw. De administratie besloot na inspectie dat deze organisaties hun subsidievoorwaarden en de bepalingen van het decreet niet hadden geschonden. De minister vroeg naar aanleiding daarvan alle gesubsidieerde organisaties uit de hele sociaal-culturele sector extra te screenen op de communicatie en boodschappen die ze via hun kanalen verspreiden. Hij drong vervolgens aan op een verscherpte controle op Get Basic vzw en Vrede vzw en vroeg een maandelijks rapport na elke inspectie. De administratie onderzocht de berichtgeving van de vzw's op basis van de regels van het Europees Verdrag inzake de Rechten van Mensen en liet zich daarbij ondersteunen door juristen. De conclusie luidde dat beide organisaties hun subsidievoorwaarden niet hadden geschonden en dat "het opleggen van een sanctionering door het stopzetten, verminderen of terugvorderen van subsidies een inperking van de vrijheid van meningsuiting zou zijn". Die uitzonderlijke interventie van de minister zorgde voor onrust in de sector. Tot nu toe heeft zich dat niet herhaald.

Het spel van overheidsmiddelen aanvragen en ze niet krijgen, wordt vaak in verband gebracht met het al dan niet bewust inperken van de civiele ruimte. Wanneer subsidies verminderen of helemaal worden stopgezet, ondanks positieve evaluaties, ervaren organisaties dat vaak als een bewuste poging om hun mogelijkheden in te perken en hun normatieve ambities te kortwieken. Toch is dat niet altijd de bedoeling. Subsidiekaders evolueren, vaak gedreven door veranderende beleidsambities. Overheden moeten nu eenmaal keuzes maken over welke organisaties en initiatieven ze ondersteunen. Sterker nog, de samenleving verwacht dat verkozen politici permanent en kritisch nadenken over wat het subsidiëren waard is. Dat sommige subsidies worden afgebouwd om ruimte te maken voor nieuwe initiatieven, hoort daar nu eenmaal bij. Organisaties ervaren en interpreteren dat verschillend. Zo stelt een geïnterviewde directeur vast dat niet-verzuilde middenveldorganisaties vroeger vaak moeilijkheden hadden om toegang te krijgen tot subsidies (bijvoorbeeld voor DAC-middelen) of om in te breken in bestaande adviesstructuren. Voor hen is de ontzuiling en het in vraag stellen van de sterke verbanden tussen overheden en de klassieke verzuilde verenigingen, een kans om een gelijk speelveld te creëren.

4.5 Juridische ingrepen: van procederen tot criminaliseren

In onze gesprekken met middenveldorganisaties kwam juridisering vaak ter sprake. De spanning tussen middenveld en overheid lijkt vaker dan vroeger bij de rechtbank te belanden. Die spanningen monden zowel uit in juridische stappen van het middenveld richting overheid als in procedures die door de overheid tegen middenveldorganisaties worden gestart.

Sommige organisaties kiezen bewust voor juridisering als strategie, bijvoorbeeld om hun civiele ruimte te beschermen of uit te breiden. Tijdens het schrijven van dit dossier kregen we talloze voorbeelden van strategisch procederen. Daarmee willen organisaties de urgentie van bepaalde dossiers onderstrepen of overheden onder druk zetten. Neem bijvoorbeeld de Klimaatzaak, de Woonzaak en de juridische strijd rond kinderopvang. Vaak zijn het activistische organisaties die procederen. Zij hebben meestal niet de intentie om een duurzame relatie op te bouwen met de overheid waartegen ze zich richten.

Organisaties die die intentie wel hebben of sterker ingebed zijn, trekken doorgaans minder snel naar de rechtbank. Als ze dat toch doen, gebeurt dat vaak als onderdeel van een breder consortium. Dat is bijvoorbeeld het geval bij de Woonzaak.

Voor veel organisaties is procederen niet iets dat ze graag doen. Het wordt vaak omschreven als een aanpak die pas gebruikt wordt als andere onderhandelende initiatieven niet het gewenste resultaat opleveren. Een laatste redmiddel eerder dan een eerste keuze. Daar zijn verschillende redenen voor. Een rechtszaak tegen een overheidsbeslissing brengt altijd risico's met zich mee. De beslissing van een rechter kan anders uitvallen dan gehoopt of verwacht. Bovendien heeft zo'n beslissing meestal alleen impact op één case, wet of maatregel en zet ze geen bredere beleidswijziging in gang.

Gesubsidieerde organisaties wijzen daarnaast op een ander risico. Zelfs als procederen hun missie of doelgroep ten goede komt, kan het de relatie met de overheid schaden. Dat kan tot vervelende gevolgen leiden. Zo vrezen gesubsidieerde organisaties voor het (gemakkelijke) verwijt dat ze overheidsmiddelen gebruiken om procedures op te starten tegen de overheid. Dat ze 'in de hand bijten die hen voedt'. Die angst leidt tot terughoudendheid, ook al werken organisaties in juridische geschillen met eigen middelen en niet met subsidies.

Dryade: van de administratie naar de minister

De vzw Dryade stapte naar de Raad van State omdat haar aanvraag tot subsidies in het kader van de erkenning en subsidiëring van verenigingen die voor de kwaliteit van de omgeving opkomen, door de minister werd geweigerd. De minister vond dat zij geen organisatie moest subsidiëren die zich als een juridische tegenstander opstelde.

In het uitvoeringsbesluit van de Vlaamse Regering was opgenomen dat het hoofd van de administratie hierover een gemotiveerde beslissing kon nemen op basis van een advies van een adviescommissie. Volgens de Raad van State had de minister daarom geen wettige grondslag om de beslissing van de secretaris-generaal te herzien. De Vlaamse Regering besliste om dat uitvoeringsbesluit aan te passen en de beslissing over erkenning en subsidiëring bij de minister te leggen.

Raad van State, Arrest van 17 oktober 2024 (de vzw Dryade tegen het Vlaams Gewest).

Ondanks de terughoudendheid van veel organisaties neemt het aantal juridische procedures met middenveldorganisaties toe. Steeds vaker worden conflicten en beleidsvraagstukken – ook die rond civiele ruimte – via juridische regels, procedures en rechtbanken beslecht. Die trend kan wijzen op een groeiende spanning tussen middenveld en overheid. Maar het kan evengoed een uiting zijn van een veranderende samenleving. In een complexere en meer gelaagde wereld zijn er meer wetten en regels, en is er dus meer kans op conflicten. Burgers stappen sneller naar de rechter om hun gelijk te halen. Ouders procederen vaker over schoolbeleid. Werkgevers en werknemers lossen hun geschillen minder op via onderhandeling en vaker via de rechtbank. Juridisering is dus een maatschappelijke tendens en niet een instrument dat enkel wordt ingezet om de civiele ruimte te doen krimpen of uit te breiden.

Als een overheid zelf de juridische kaart trekt, wordt dat soms ervaren als een manier om civiel initiatief te problematiseren of te criminaliseren. Veel organisaties melden overdreven juridische acties tegen hen, van kleine processen-verbaal tot rechtszaken.

Een juridisch ingrijpen door de overheid betekent niet per definitie een intentionele inperking van civiele ruimte. Administratieve aanhoudingen bij betogingen, juridische acties tegen online haatspraak zijn voorbeelden van ingrenen die kunnen voortkomen uit bezorgdheid over veiligheid, privacy, fraudebestrijding of openbare orde. Indirect komen ze zo de civiele ruimte eigenlijk ten goede. Niettemin kan een stijging van juridische interventies negatieve neveneffecten hebben voor de civiele ruimte. Ze kunnen mensen afschrikken om zich maatschappelijk uit te spreken en sociale en politieke debatten uit de publieke ruimte naar de rechtszaal verplaatsen. We zien het onder punt 4.1 al beschreven *chilling effect* hier terugkeren.

4.6 Bureaucratische ingrenen: van administratieve verplichtingen tot sturing en verstaatsing

Veel organisaties signaleren een inkrimping van hun autonomie door de juridische kaders waarin ze moeten werken. Een illustratie hiervan is het Wetboek van Vennootschappen en Verenigingen dat de strikte scheiding tussen commerciële en niet-commerciële organisaties grotendeels heeft opgeheven. Vzw's zijn nu juridisch meer gelijkgesteld aan vennootschappen, waardoor hun specifieke maatschappelijke rol minder duidelijk wordt erkend. Door de gelijkschakeling met ondernemingen gelden er strengere boekhoudkundige en governance-verplichtingen.

Heel wat middenveldorganisaties en zeker de kleinere vzw's en feitelijke verenigingen, klagen over overreglementering (ook wel 'regulitis') en administratieve procedures die te complex of te tijdrovend zijn. Organisaties die geen vzw willen oprichten, worden daar door de regelgeving vaak toe gedwongen. Voor alle organisaties zorgt overreglementering voor planlast en bureaucratie. Dat beperkt hun mogelijkheden om zich te verenigen of hun stem te laten horen. Het gaat om registers, aansprakelijkheidsregels voor bestuurders, planningsverplichtingen ... In een steeds complexere samenleving hebben veel van die regels legitieme grond. Het gaat dus niet om pestmaatregelen. Toch ervaren organisaties ze soms als een bewuste strategie om hen klein en onmachtig te houden. Hiervoor hoorden we twee redenen.

Ten eerste ervaren veel organisaties bureaucratie snel als een vorm van externe sturing. Het dwingt civiele initiatieven in een uitvoerende rol die weinig ruimte laat voor reflexiviteit. Met dat gebrek aan reflexiviteit bedoelen we dat organisaties niet meer over de eigen missie en betrachtingen kunnen spreken en schrijven op een manier die zij passend vinden. Ze moeten zich inschakelen in een opgelegd en uniform format van extern vastgelegde systematiek van doelstellingen halen en afvinken. Het duwt de eigen taal en wil van organisaties naar de achtergrond. Bureaucratie kan negatief sturend zijn voor de autonomie van organisaties en de civiele ruimte die ze kunnen gebruiken. Niet elke vorm van bureaucratie is echter gericht op het inperken van de civiele ruimte.

Een tweede belangrijk punt: bureaucratie kost veel tijd en werkt ontmoedigend. De complexe lokale procedures voor het aanvragen van een betoging of manifestatie zijn daar een goed voorbeeld van. Ze vormen vaak een serieuze drempel voor civiele initiatieven en kunnen zo worden ingezet om zulke initiatieven te smoren. Ook aansprakelijkheidsregels kunnen een afschrikkend effect hebben. De administratieve verplichtingen (en de risico's als ze niet goed worden nageleefd) verkleinen de bereidheid om publieke stelling te nemen. Ze creëren extra onzekerheid en zorgen ervoor dat kleinere of minder ervaren groepen afhaken. Zo komen het recht op collectieve actie en de innovatie van het middenveld indirect onder druk te staan.

Verstaatsing en vermarkting

Een overheid kan organisaties dwingen een bepaalde rol op te nemen. In het uiterste geval leidt dat tot coöptatie door de overheid: de overheid neemt een dienst van middenveldorganisaties over en organiseert die in haar eigen apparaat. Een dergelijke verstaatsing van civiel initiatief is niet heel uitzonderlijk, denk maar aan de integratiesector. Die is geleidelijk aan opgegaan in de overheidsorganisatie. Waarom doet de overheid dat? Soms is het een manier om een initiatief in een bepaald model te duwen en het politiserende randje eraf te vijlen. Maar soms is het ook een logische volgende stap: een volksbibliotheek wordt een gemeentelijke bibliotheek, studieondersteuning door de Gezinsbond maakte plaats voor het systeem van studiebeurzen ... Vanuit een rechtenbenadering kan de overheid beslissen dat iedereen toegang moet krijgen tot bepaalde innovatieve diensten uit het middenveld. Het risico is dat die verstaatste dienstverlening geleidelijk minder innovatief wordt, vatbaar voor bureaucratie en voor politieke interventies. We zien overigens ook de tegengestelde beweging: een overheid die aan het middenveld vraagt om overheidstaken over te nemen. Enkele voorbeelden: tijdens de coronaperiode vroeg de overheid organisaties om mondkmaskers te maken, het Brussels Gewest vroeg aan de Gezinsbond om de Huizen van het Kind te coördineren, de overheid doet beroep op middenveldorganisaties voor de integratie van mensen op de arbeidsmarkt of om Oekraïense vluchtelingen op te vangen ...

Daarnaast kan ook een beweging van vermarkting ontstaan: organisaties die uit eigen wil of onder druk van subsidiërende overheden hun werking meer gaan afstemmen op een marktlogica en op competitieve principes. Ze gaan zich commerciëler opstellen, ontwikkelen verdienmodellen en versmelten hun maatschappelijke doelstellingen met financiële leefbaarheid. Net als verstaatsing kan vermarkting voor een middenveldorganisatie een logische volgende stap zijn. Het houdt ook risico's in zoals een versmalling van het aanbod in functie van de (wisselende) vraag, de druk om snel rendement te verwezenlijken, de gevoeligheid voor conjunctuurschommelingen, een afnemende bereidheid om kennis en expertise met collega-organisaties te delen ...

Vermarkting kan ook betekenen dat taken die daarvoor door het middenveld werden uitgevoerd, nu worden overgelaten aan de markt. Een voorbeeld is de privatisering van de zorg, waarbij het beheer van zorginstellingen wordt overgedragen aan commerciële zorgaanbieders. Ook de arbeidsmarkttoeleiding wordt steeds vaker via tenders aan private firma's toegewezen. Hierdoor vermindert de rol van het middenveld ten gunste van commerciële bedrijven.

Administratieve regels: enerzijds/anderzijds

Enerzijds:

- de verstrenging van de regeling voor de patrimoniumtaks voor vzw's
- de verplichting tot het aangeven van de rijksregisternummers voor fiscale attesten
- de formaliteiten voor het aanvragen van een betoging
-

Anderzijds:

- de Vlaamse belofte tot vereenvoudiging en vermindering van de administratieve lasten
- de federale belofte tot het vereenvoudigen van de neerlegging van jaarrekeningen, het aanpassen van het UBO-register door automatische doorstroming vanuit andere databanken ...
- de federale belofte om regels te vereenvoudigen, om een impactanalyse uit te voeren van nieuwe regelgeving op vzw's, om het wetboek van vennootschappen en verenigingen te hervormen, om de verschillende belastingen te evalueren die drukken op vzw's ...

Voor meer details: zie www.regulitis.be.

4.7 Discursieve ingrepen: het gebruiken van klassieke en nieuwe media

De civiele ruimte wordt vandaag sterk beïnvloed door de manier waarop organisaties en hun standpunten worden voorgesteld in de media. Niet alleen klassieke media zoals kranten, radio en televisie spelen hierin een rol, ook sociale media zijn van groot belang voor de beeldvorming over de manier waarop middenveldorganisaties opereren en hoe hun boodschappen worden ontvangen. Het medialandschap anno 2025 is echter versnipperd, en dat laat zich voelen.

Sociale media bieden individuen en organisaties een direct kanaal om hun boodschap uit te dragen. Tegelijk kunnen die platformen een vijandige omgeving zijn. Uit gesprekken blijkt dat middenveldorganisaties steeds vaker geconfronteerd worden met bitse tegenreacties, variërend van kritische opmerkingen tot georganiseerde online aanvallen of bedreigingen. Trollencampagnes, vijandige tweets, haatmail en 'shadowbanning' (sociale mediaplatformen blokkeren organisaties buiten hun weten) leren hoe tegenstemmen de online aanwezigheid van middenveldorganisaties onder druk zetten. Hierdoor moeten organisaties niet alleen bezig zijn met het verspreiden van hun boodschap, maar ook met het managen van negatieve reacties. Ze moeten voortdurend afwegen of ze zullen reageren op de 'volgende vuile tweet'. Politici spelen hierin een niet te onderschatten rol. Ze kunnen als gebruikers van sociale media hun pijlen richten op civiel initiatief (*credit claiming, blaming ...*). Ook kunnen ze druk uitoefenen op organisaties. Zo hoorden we in gesprekken voorbeelden van politici die van middenveldorganisaties eisten om bepaalde berichten of statements te verwijderen, een vorm van indirecte censuur. Dergelijke praktijken beïnvloeden niet alleen de boodschap, maar ook de interne strategieën van middenveldorganisaties om hun publieke communicatie te beheren.

Sociale media roepen prikkelende vragen op over de positie van organisaties. Elke opinie weegt daar even zwaar, of die nu van een individu komt of van een organisatie met een brede achterban. Algoritmes maken geen onderscheid. Voor middenveldorganisaties betekent dat een strijd om gehoord te worden, midden in een zee van digitaal lawaai.

De klassieke media blijven een belangrijke speler, zij het in een veranderende rol. Middenveldorganisaties merken op dat journalisten steeds vaker op zoek zijn naar sensationele verhalen en scherpe quotes, wat ten koste gaat van diepgaande analyse en nuance. De normalisering van extreme en onfatsoenlijke opinies in die media verhardt het publieke debat. Daarnaast ervaren organisaties dat klassieke media steeds minder een beroep doen op het geïnstitutionaliseerde middenveld. In plaats van organisaties met een brede achterban als stem te erkennen, krijgen individuele experts en persoonlijke verhalen steeds vaker de voorkeur.

Middenveldorganisaties opereren in een complexe mediale wereld. Veel mediastrategieën kunnen worden ingezet om organisaties te schaden en fungeren zo als instrumenten voor een discursieve inperking van de civiele ruimte. Tegelijk mogen we niet vergeten dat media – en vooral sociale media – de discursieve ruimte ook kunnen vergroten. Ze bieden een platform voor debat, ook voor mensen die anders geen stem zouden krijgen. Sociale media maken bovendien snelle en brede informatieverspreiding mogelijk. Dat helpt middenveldorganisaties om mensen te informeren en snel te activeren. Zeker voor jongeren is het online informatie vergaren en zich engageren een vanzelfsprekendheid geworden.

Kunnen middenveldorganisaties ook zelf de civiele ruimte veranderen?

In de bovenstaande paragrafen bespraken we ingrepen die de grenzen van de civiele ruimte verleggen. Maar soms beperken middenveldorganisaties die ruimte ook zelf. Zeker het civiel sociaal-cultureel middenveld is vandaag heel levendig. Nieuwe spelers kloppen aan voor erkenning en subsidie. Dat zorgt voor een veranderende morfologie van de sector. Het leidt ook tot meer druk op de onderliggende verhoudingen tussen organisaties. Vooral wanneer een subsidiesysteem wordt ervaren als een *zero-sum game*: elke euro die de ene organisatie krijgt, gaat ten koste van een andere. In plaats van samenwerking en kennisdeling, overheerst de competitie. Organisaties voelen zich gedwongen om hun eigen belangen te beschermen, terwijl het gedeelde maatschappelijke doel naar de achtergrond verdwijnt. Het gevolg? Versnippering, verdeeldheid en onderlinge conflicten. Een verdeeld middenveld is uiteindelijk een onmachtig middenveld. Dat geldt niet alleen voor de individuele organisaties maar ook voor het collectief.

Meer civiele organisaties betekenen dus niet automatisch meer civiele ruimte. Meer nog: een grotere diversiteit kan leiden tot fragmentatie, waarbij belangen en visies verder uiteenlopen. Soms is net een kleinere groep invloedrijke organisaties beter in staat om de civiele ruimte te beschermen door strategisch en effectief op te treden, zonder zich te moeten verliezen in interne verdeeldheid.

De lokale civiele ruimte

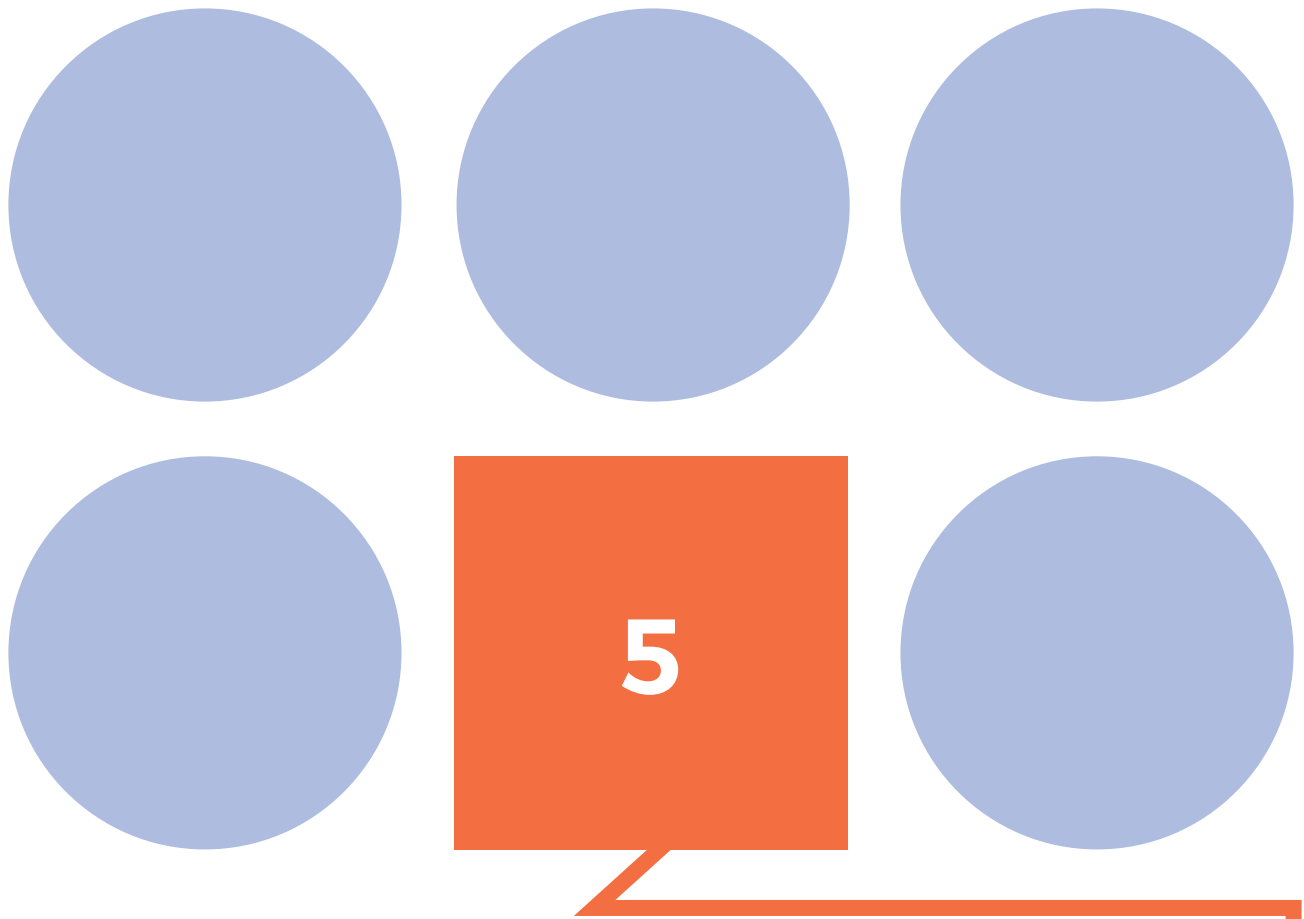
Voor dit kennisdossier konden we geen volledige analyse maken van de lokale civiele ruimte in alle lokale besturen. De lokale praktijk is daarvoor te divers. Uit het CSI-onderzoek weten we wel dat lokale middenveldorganisaties minder met politiserende acties bezig zijn, maar eerder inzetten op gemeenschapsvorming en dienstverlening. In de grotere lokale besturen wijzigt dat beeld: daar zijn bijvoorbeeld meer lokale burgerinitiatieven politiserend actief. In veel lokale besturen beperkt de verhouding zich tot indirecte steun (infrastructuur, materiaal ...). In de meeste lokale besturen zijn de subsidies beperkt. In de grotere lokale besturen zien we meer middenveld dat zowel vanuit de Vlaamse overheid (vooral) als door het lokaal bestuur wordt gesubsidieerd.

In bijlage 2 hebben we het over de lokale culturele centra die nu nagenoeg volledig in de gemeentelijke administraties zijn geïntegreerd.

Subsidies op het lokale niveau zijn minder juridisch verankerd dan op het Vlaamse niveau. Daardoor zijn ze ook meer vatbaar voor directe politieke interventies. Gemeenteraden staan aan de zijlijn van het beleid voor het middenveld en in veel lokale besturen steunt dat beleid op een relatief zwakke ambtelijke bezetting.

In Denderleeuw, Ninove en Aalst zijn er recent conflicten ontstaan met middenveldorganisaties die bepaalde gesubsidieerde diensten aanbieden zoals taalcursussen of integratie-initiatieven. De contracten werden ofwel eenzijdig door het gemeentebestuur stopgezet, aan nieuwe voorwaarden gekoppeld (bijvoorbeeld over hoofddoeken of taalgebruik) of aan bijkomende bureaucratische vereisten (bijvoorbeeld lijsten opstellen van wie betrokken is bij een project, verplicht externe communicatie eerst voorleggen ...). Ook in sommige andere lokale besturen zien we praktijken van meer bindende subsidievoorwaarden en politieke interventies in de werking van organisaties. De kleur van de coalitie heeft impact op de samenwerking en dat ervaren de middenveldorganisaties die in meerdere gemeenten actief zijn. In de ene gemeente is hun autonomie groter en is de relatie constructiever dan in de andere.

De vermelde cases dagen de strategie van middenveldorganisaties uit. Sommigen kiezen er om principiële redenen voor niet meer te werken in lokale besturen waar Vlaams Belang deel uitmaakt van de coalitie. Daardoor verlaten ze de lokale civiele ruimte en verzwakken ze de positie en coalities met middenveldorganisaties die er wel actief blijven. Die organisaties onderhandelen over de subsidievoorwaarden of kiezen ervoor niet meer afhankelijk te worden van het lokale bestuur, maar wel te blijven bijdragen aan de lokale civiele ruimte.



**Hoe blijven werken
aan een sterke civiele
ruimte voor een
vitale democratie?**

In dit hoofdstuk denken we na over strategieën die organisaties en sectoren kunnen inzetten om de civiele ruimte te vrijwaren. Die ruimte is niet alleen de verantwoordelijkheid van het middenveld, maar van een hele reeks actoren: volksvertegenwoordigers op alle niveaus, journalisten, academici en experts, rechters en (sociale) ondernemers. Elk van die groepen kan vanuit de eigen positie bijdragen aan het beschermen en versterken van de civiele ruimte.

Daarom starten we dit hoofdstuk met een korte bespreking van de basisinfrastructuur die nodig is voor een sterke, open en brede civiele ruimte waarin het middenveld – naast andere actoren – kan opereren (5.1). Daarna gaan we dieper in op concrete strategieën van middenveldorganisaties en sectoren. Wat daarbij opvalt, is dat de bestaande internationale literatuur zich vooral richt op het sterk houden van de democratie in het algemeen en de rol van een sterk middenveld daarin, maar slechts beperkt ingaat op concrete strategieën voor organisaties of sectoren. Daarom brengen we in dit hoofdstuk vooral de inzichten samen uit onze interviews met organisaties waarin we peilden naar zulke strategieën. We bieden met andere woorden een inventarisatie van strategisch navigeren – van manieren waarop organisaties en sectoren (kunnen) omgaan met een veranderende civiele ruimte (5.2 – 5.6).

5.1 Hoe de basiscondities voor het bestaan en het functioneren van de civiele ruimte creëren en vrijwaren?

In hoofdstuk 2 bespraken we het belang van de civiele ruimte voor een sterke democratie. We gaven daarbij zeven argumenten voor de democratische rol die het middenveld opneemt of kan opnemen. Die vormen het vertrekpunt voor onze aanbevelingen rond de basiscondities om de civiele ruimte te creëren en te vrijwaren. In lijn met onze indeling in niveaus, focussen we hier op het macroniveau.

Wat is er nodig om de relatie tussen de individuele burger en de democratie scherp te houden? Hoe kunnen burgers in middenveldorganisaties democratische vaardigheden oefenen en aandacht hebben voor mensenrechten? Wat is er nodig om de kwaliteit van de publieke sfeer hoog te houden en de ruimte voor maatschappelijk debat te vrijwaren? En hoe houden we de waarden en instellingen van de democratie sterk: sociaal kapitaal, het in toom houden van al te voortvarende overheden, voldoende representativiteit en inclusie in het maatschappelijk debat en beleid? Het onderhouden en versterken van de basisinfrastructuur voor de civiele ruimte is niet enkel een taak voor het middenveld. Alle actoren die op de civiele ruimte betrokken zijn dragen daarin verantwoordelijkheid. De basisinfrastructuur voor de civiele ruimte verwijst ook vooral naar het mensenrechtenperspectief op de civiele ruimte.

5.1.1 Het beschermen van het middenveld als watchdog

De principes van de democratie zoals vertegenwoordiging, verantwoording en participatie laten burgers toe om hun overheden te ‘monitoren’. Dat is niet alleen een kwestie van het individueel engagement van burgers, maar ook een cruciale taak van instituties zoals media, de rechterlijke macht, universiteiten, het middenveld en bepaalde overheidsgebonden instellingen. Die instanties vervullen, volgens een systeem van *checks and balances*, de ‘*watchdog*’-functie ten aanzien van de andere machten, niet in het minst tegenover de uitvoerende macht. In ons systeem is een belangrijke taak weggelegd voor Unia, het Federaal Instituut voor de Rechten van de Mens en het Vlaams Mensenrechteninstituut. Hun autonomie en werkingsmiddelen zouden door alle civiele actoren verdedigd moeten worden, omdat ze de condities creëren en bewaken voor een goed werkende civiele ruimte.

We sluiten ons aan bij het pleidooi van organisaties zoals Civic Space Watch (2023) en de Council of the European Union (2023). Zij roepen overheden op om niet alleen de genoemde autonome overheidsinstellingen, maar ook het middenveld te blijven erkennen in hun ‘*watchdog*’-rol. Dat betekent: hen een kader bieden waarin ze autonoom kunnen handelen, hen daarin niet beknotten, en hen de nodige middelen verstrekken om een maatschappelijke tegenmacht te kunnen zijn. Een vitale democratie vraagt om het monitoren van de macht van overheden. Dat vereist op zijn beurt dat de civiele ruimte van waaruit dat gebeurt, gestut wordt door robuuste instituties en een weerbaar middenveld. Net omdat die monitoring gedeeld wordt met andere actoren, is het belangrijk dat elk van die actoren de verdediging daarvan opneemt, in het bijzonder tegenover de uitvoerende macht. We zien in het buitenland dat het de uitvoerende macht is die deze kritische functie het vaakst in vraag stelt.

5.1.2 Het faciliteren van het middenveld als beleidsactor

Het middenveld vervult een politieke rol in de civiele ruimte. Het ondersteunt en organiseert de betrokkenheid en participatie van burgers. Daarbij is speciale aandacht nodig voor de inclusie van kwetsbare groepen in de samenleving, waarvoor een deel van het middenveld als spreekbuis optreedt. Dat vraagt van middenveldorganisaties dat ze zorgen voor een laagdrempelige toegang voor kansengroepen in hun eigen organisaties, zoals mensen die in kansarmoede leven, etnisch-culturele minderheden ... Belangrijk hierbij zijn die middenveldorganisaties die zich inzetten voor de bevordering en bescherming van de grondrechten van iedereen. Zij geven een stem aan individuen en groepen uit diverse geledingen van de samenleving – in het bijzonder aan de meest kwetsbaren. Zij bevorderen pluralisme en verantwoordelijkheid in de besluitvorming en verbeteren zo de kwaliteit van de representatieve democratie.

Een basisvoorwaarde is dat middenveldorganisaties kunnen werken in een democratie met respect voor de principes van de rechtsstaat en de grondrechten: vrijheid van vereniging, van bijeenkomen en betogen, en van meningsuiting zijn daarbij cruciaal. Internationale organisaties zoals de Europese Commissie, de VN, de OESO en de OVSE roepen regelmatig op om die rechten te respecteren. Overheden spelen hier een belangrijke rol. Zij “hebben de plicht de vrijheid van vereniging en meningsuiting en de veiligheid van maatschappelijke organisaties te beschermen door te zorgen voor een passend juridisch kader, door bedreigingen tegen maatschappelijke organisaties te monitoren en doeltreffend proberen aan te pakken, door toegang te bieden tot adequate ondersteuningsdiensten en door financiële en andere middelen beschikbaar te stellen waarmee maatschappelijke organisaties hun werk kunnen doen” (Europese Commissie 2023). Het Europees Hof van Justitie oordeelde dat maatschappelijke organisaties moeten kunnen voortbestaan en functioneren “zonder ongerechtvaardigde overheidsinmenging” en dat “lidstaten zich moeten onthouden van ongepaste inmenging in de activiteiten van maatschappelijke organisaties maar ook juridische, administratieve en praktische maatregelen moeten nemen om te voorzien in ondersteunende randvoorwaarden voor maatschappelijke organisaties” (Europese Commissie 2023).

Het Federaal Instituut voor de Rechten van de Mens (FIRM, 2023) formuleert enkele concrete aanbevelingen voor de overheden in België om een veilige omgeving voor mensenrechtenverdedigers te helpen vrijwaren: zorg voor (civiele) ruimte, leg niet te veel beperkingen op (rond protest en betoging bijvoorbeeld), zorg voor een stabiele financiering zonder dat het de autonomie van de organisaties in het gedrang brengt, laat organisaties participeren aan beleidsprocessen (en interpreteer dus ‘het primaat van de politiek’ niet te strikt), bescherm mensenrechtenverdedigers tegen ongegronde gerechtelijke procedures. Dat kan bijvoorbeeld door een ambitieuze omzetting van de EU-richtlijn tot bescherming tegen ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures (SLAPP) van personen die bij publieke participatie betrokken zijn. Pro-actiever kunnen overheden in België de beleidsparticipatie versterken en middenveldorganisaties meer een plaats in de cockpit van het beleid geven.

Maar het gaat niet alleen om het vrijwaren van mensenrechten. Ook op het niveau van wetten en decreten die meer betrekking hebben op het middenveld – zoals de regelgeving voor het sociaal-cultureel volwassenenwerk – moeten overheden organisaties ondersteunen en versterken in plaats van ze te kortwieken. Daarom vragen organisaties zoals De Federatie aandacht voor het vrijwaren en beschermen van de autonomie van de organisaties en sectoren, voldoende middelen om de decretale opdrachten te kunnen uitvoeren, minder bureaucratische regeldrift die de werking van organisaties bemoeilijkt (bijvoorbeeld rond vrijwilligers) en dialoog met de sectoren wanneer decreten in uitvoeringsbesluiten worden gegoten.

De discussie wordt lastig als we de focus verschuiven van het fundamentele niveau van de mensenrechten naar meer concrete arrangementen waarin het middenveld als beleidsactor is verankerd. Over het universele belang van mensenrechten voor de civiele ruimte bestaat weinig discussie. Maar de uitwerking ervan kan uiteraard wel tot debat leiden – zonder dat dit een aanval op de civiele ruimte in zijn geheel is. Denk bijvoorbeeld aan de kritiek op het sociaal overleg, waarbij vakbonden en werkgeversorganisaties overleggen over loon- en arbeidsvoorwaarden en over sociaal en economisch beleid. Die sterk geïnstitutionaliseerde structuren zijn historisch gegroeid, maar krijgen zowel van buitenaf als van binnenuit kritiek. Enerzijds komt die kritiek van verkozen politici, die vinden dat die overlegstructuren niet goed passen bij het primaat van de politiek en ze vaak negeren of proberen te omzeilen. Anderzijds klinkt er ook interne kritiek, bijvoorbeeld van militante leden van vakbonden die vinden dat hun organisaties te veel ingekapseld zijn geraakt en daardoor te weinig als strijdorganisaties optreden.

De discussie over het wezen, het belang en de specifieke vormgeving van het sociaal overleg is een debat waard. Een aanpassing van de overlegstructuren betekent niet noodzakelijk een inkrimping van de civiele ruimte. Het is wel essentieel dat die discussie open en transparant gebeurt. Alle betrokkenen, zowel werknemers- als werkgeversorganisaties, moeten als legitieme gesprekspartners worden erkend en op gelijke voet kunnen spreken over alternatieve manieren van overleg. Alleen zo kan de bijdrage van het middenveld als beleidsactor haar beslag krijgen en houden. Dat is belangrijk omdat het sociaal overleg op bepaalde mensenrechten steunt die essentieel zijn voor het behoud van de civiele ruimte en de sociaal-economische democratie zoals het recht op collectieve onderhandelingen, het recht op een veilige en gezonde werkomgeving, het recht op gelijke kansen, het recht op vrije meningsuiting en het recht op vrijheid van vereniging. Elk voorstel voor alternatieve sociale overlegstructuren moet op basis van die parameters bekeken worden. Vandaag wordt dat soort debat te weinig met open vizier gevoerd en lijkt bij een deel van de uitvoerende macht vooral een houding te leven van negeren, overleg marginaliseren of de toegang tot overleg ontzeggen. Vanuit democratisch oogpunt is dat nefast.

Daarnaast is er de specifieke positie van lokale initiatieven (zoals in de kunsten- en cultuursectoren), terwijl de regelgevende kaders vaak nog op centraal (Vlaams) niveau liggen. Aan die realiteit zijn kansen, maar ook risico's verbonden. Het is belangrijk om via Vlaamse kaders de lokale kracht van het middenveld te ondersteunen. Dat kan door te letten op de lokale uitvoerbaarheid van Vlaamse regelgeving, het stimuleren van een echt lokaal participatiebeleid door lerende netwerken, door de positie van het middenveld te versterken en door het stimuleren van een participatief (bovenlokaal) Vlaams beleid, bijvoorbeeld in het kader van zorgzame buurten, wijkverbeteringscontracten, regiovorming, vervoerregio's of eerstelijnszones ...

5.2. Navigeren in een veranderende civiele ruimte

Doorheen dit kennisdossier merken we belangrijke verschillen op tussen organisaties en sectoren op het vlak van hun perceptie van de veranderende civiele ruimte. Dat bleek al uit hoofdstuk 4. Die perceptieverschillen bepalen de nood aan, en de mogelijkheden van, bepaalde strategieën om in een veranderende civiele ruimte te kunnen navigeren. Hoe organisaties en sectoren zich uiteindelijk kunnen of willen positioneren, hangt dan

ook af van verschillende factoren. Denk bijvoorbeeld aan het beleidsthema waarmee een organisatie bezig is en het maatschappelijk draagvlak voor dat thema.

Dat draagvlak wordt onder andere bepaald door de publieke opinie, de mate van politiek belang op dat moment, de mate van maatschappelijke polarisatie rond het thema of het ideologisch belang ervan. Het vrijwaren van voldoende civiele ruimte rond een thema met een beperkt draagvlak vraagt wellicht een meer activistische aanpak ten opzichte van de overheid. Terwijl voor een thema met een breed draagvlak een goede samenwerking met de overheid misschien een meer effectieve strategie is. Zo is het vandaag wellicht lastiger voor middenveldorganisaties om zich te profileren als partner van de overheid op thema's zoals vluchtelingenwerk, in vergelijking met thema's zoals natuurbeheer of gezinsbeleid.

Ook het soort organisatie beïnvloedt de keuze voor bepaalde strategieën. We zien belangrijke verschillen tussen kleine activistische *grassroots*-organisaties en grote geïnstitutionaliseerde middenveldorganisaties met nauwe banden met de overheid. De schaal van de organisatie en de nauwe of losse band met de overheid maken wellicht een verschil voor het soort middelen dat de organisatie kan inzetten. Neem bijvoorbeeld het gebruik van sociale media binnen een communicatiestrategie. Gevestigde organisaties die geïnstitutionaliseerd zijn, die banden hebben met politiek en politici en die de overheid 'kennen', zullen wellicht baat hebben bij een zekere gematigdheid – ook online. Ze zien wel de opportuniteiten van sociale media, gebruiken ze uiteraard ook, maar doen dat niet noodzakelijk vanuit een conflictmodel. Kleinere zogenaamde *grassroots*-organisaties die autonoom willen blijven, die activisme hoog in het vaandel voeren en een contesterende houding aannemen, zullen de sociale media wellicht ook sneller aanwenden om protest te organiseren, complementair met andere methoden. Het is dan een manier om snel en goedkoop bereik te hebben voor hun zaak.

In dit deel 5.2 geven we een overzicht van hoe organisaties en sectoren in het maatschappelijk middenveld kunnen navigeren in een veranderende civiele ruimte. We bieden een set van strategieën die organisaties en sectoren kunnen inzetten. We baseren ons hierbij op de vele voorbeelden die we kregen tijdens de interviews en die we proberen te systematiseren in een overzichtelijk conceptueel kader (5.2.1) dat we vervolgens verder uitwerken (5.2.2 – 5.2.4).

5.2.1 Conceptueel kader voor het strategisch navigeren

In de onderstaande tabel vatten we het conceptuele model samen van de soorten en niveaus van reacties op de veranderende civiele ruimte. Dat model leidt tot een set van mogelijke strategieën die organisaties en sectoren kunnen aanwenden, afhankelijk van de context en de situatie. We benadrukken dat we dat model zien als een menukaart van mogelijke reacties op de veranderende civiele ruimte, waarvan we de toepasbaarheid in de context moeten bekijken: in welke omstandigheden is welke strategie nuttig en zinvol of niet?

De menukaart biedt meteen een kader waarmee organisaties en sector in de praktijk aan de slag kunnen. We gaven al aan dat de verwachte effectiviteit van een strategie contextgebonden is en afhangt van een aantal variabelen zoals de beleidssectoren en -thema's in kwestie, de omvang (financieel, aanhang, lidmaatschap ...) van de betrokken organisaties, de rollen die de organisaties/sectoren traditioneel opnemen in het publieke domein, de relaties en verhoudingen die sectoren en organisaties met de overheid hebben en hoe die al dan niet aan verandering onderhevig zijn ... Die variabelen bepalen hoe uitgebreid of beperkt de menukaart van strategieën is waaruit sectoren en organisaties kunnen kiezen.

De eerste manier om de strategieën in te delen, is op basis van het niveau waarop de reactie van een organisatie of sector zich richt. Eerder gaven we al aan dat de plaats die het maatschappelijk middenveld kan of mag innemen in de civiele ruimte mee bepaald wordt door ontwikkelingen op macro-, meso- en microniveau (zie hoofdstuk 3). De mogelijke reacties van organisaties en sectoren op een veranderende civiele ruimte kunnen we dan indelen volgens die drie niveaus:

- reacties gericht op ontwikkelingen in de samenleving als geheel (5.2.2),
- reacties gericht op ontwikkelingen in een bepaalde sector of rond een bepaald beleidsthema (5.2.3),

- reacties gericht op ontwikkelingen waarmee een bepaalde organisatie geconfronteerd wordt (5.2.4).

Een tweede manier om strategieën in te delen, is op basis van de soorten reacties tegenover de overheid. In de literatuur worden die reacties onder verschillende noemers gevat, zoals *collaboration*, *complicity*, *coping* en *conflict* (Toepler et al. 2023). ‘*Collaboration*’ verwijst naar het streven naar samenwerking met de overheid, waarbij overheid en middenveld elkaar opzoeken en ondersteunen. Organisaties krijgen bijvoorbeeld middelen in ruil voor beleidsondersteuning. ‘*Complicity*’ sluit daarbij aan, en betekent dat het middenveld – vanuit een samenwerkingsrelatie – mee verantwoordelijk is of blijft voor het gevoerde overheidsbeleid. Dit soort reacties van het middenveld ten aanzien van de overheid zijn dus eerder samenwerkingsgericht. Het middenveld realiseert in zijn relatie met de overheid een gezamenlijk doel, op het snijvlak tussen de missie en de autonomie van de organisatie en het overheidsbeleid. Het zoekt op die manier een partnerschap met de overheid. ‘*Conflict*’ en ‘*coping*’ begrijpen we hier als contesteringsgerichte of activistische reacties. Conflict is een strategie waarbij het middenveld de overheid bewust kritisch aanspreekt op haar beleid en waardenkaders. Als gevolg daarvan zoekt het middenveld naar manieren om zich aan die conflictueuze relatie aan te passen, naar manieren om met dat conflict om te gaan. Dat vatten we onder de noemer ‘*coping*’: organisaties zoeken naar manieren om zich aan te passen zodat hun voortbestaan niet in het gedrang komt. Want conflict roept immers vaak tegenreacties van de overheid op.

Niveau ►	Macro	Meso	Micro
Soort reactie ▼			
Samenwerkingsgericht	Belang middenveld in de samenleving benadrukken Politiseren, maar niet partijpolitiek Andere aanpak voor meer maatschappelijke impact	Overheid benaderen vanuit expertise Duidelijke publieke rol opnemen	Vertrouwen opbouwen: • Partijpolitieke neutraliteit en onafhankelijkheid benadrukken • Aantonen dat de organisatie breed maatschappelijk relevant is • Aantonen van beleidsexpertise Strategisch communiceren met respect voor missie en visie.
Contesteringsgericht	Eigen rollen en missie blijven benadrukken Coalities vormen Strategisch communiceren via sociale media	Strategische netwerken en partnerschappen Betrouwbaar communiceren Juridiseren	Strategisch publiek communiceren Strategisch eigenheid bewaren Middelendiversificatie

5.2.2 Strategieën op de samenleving gericht (macroniveau)

Om een brede civiele ruimte te vrijwaren, is het cruciaal dat brede lagen van de samenleving overtuigd blijven van het belang van een sterk maatschappelijk middenveld. Daarvoor zijn meerdere strategieën mogelijk. Die zijn erop gericht om een al te negatief maatschappelijk discours over het maatschappelijk middenveld in de publieke sfeer tegen te gaan. Een discours dat de rol van het middenveld in de samenleving erkent, vormt mee de basis van een stevige en gezonde civiele ruimte. Dat wordt versterkt door tal van internationale instanties die overheden oproepen hier aandacht voor te houden – zoals we eerder aanhaalden in 5.1. Maar ook organisaties en sectoren kunnen hiertoe bijdragen.

Samenwerkingsgerichte strategieën

Belang van het middenveld in de samenleving benadrukken

Het middenveld kan zelf inspanningen leveren om zijn meerwaarde voor de samenleving te benadrukken, onder meer door zich expliciet te blijven opstellen als een waardevolle partner van de overheid. Uit onze gesprekken blijkt dat middenveldorganisaties op minstens twee manieren te werk kunnen gaan om door de overheid gezien te worden als een partner, eerder dan als een tegenstander. Ten eerste kan het middenveld iets sterker benadrukken dat het voor de beheersbaarheid van de sociale relaties in de samenleving kan zorgen door maatschappelijk ongenoegen rond bepaalde thema's te bundelen en te kanaliseren. Het interne maatschappelijke debat dat middenveldorganisaties voeren met hun leden en collega's is dan een belangrijke troef. Het creëert een maatschappelijk en politiek draagvlak voor maatschappelijke opgaven. Maar dan moeten middenveldorganisaties dat debat ook actief voeren en zich er niet zelf uit terugtrekken.

Politiseren, maar niet partijpolitiek

Ten tweede zijn er de gevoeligheden rond de relatie met partijpolitiek – een relatie die om zorgvuldige en strategische reflectie vraagt. Hoewel bevoorrechte relaties tussen een middenveldorganisatie en één bepaalde politieke partij minder vaak voorkomen dan tijdens de hoogdagen van de verzuiling, bestaan ze soms nog steeds. Bovendien zijn partijen aan de centrum- en linkerzijde van het politieke spectrum meer geneigd om het middenveld te ondersteunen en toegang te geven tot de besluitvorming. Daaruit ontstaan bijna onvermijdelijk sterkere relaties. Tegelijk wekken relaties tussen middenveldorganisaties en politieke partijen vaak wantrouwen op – zeker bij politieke partijen die kritischer staan tegenover het middenveld als beleidsactor. In die context kan het een effectieve strategie zijn om geen bevoorrechte relaties aan te gaan met één bepaalde partij, maar om bewust met alle democratische partijen relaties aan te knopen. Zo'n aanpak kan vertrouwen wekken bij politieke partijen en in de bredere samenleving omdat het niet de verdenking opwekt dat achter de strijd voor bepaalde normen en waarden (bijvoorbeeld voor mensenrechten) een partijpolitieke agenda zit.

Andere aanpak voor meer maatschappelijke impact

Soms loont het om te innoveren in aanpak, bijvoorbeeld om een nieuw en breder publiek voor de zaak te bereiken, of om acties die door een breder publiek als minder legitiem worden gezien – zoals stakingen, betogingen of burgerlijke ongehoorzaamheid – te vervangen of aan te vullen. Tijdens een van de groepsinterviews werden de 505-concerten als voorbeeld genoemd. Ook sociaal-culturele volwassenenorganisaties gaan soms mee in de praktijken van de belevingseconomie om een breder publiek te bereiken, bijvoorbeeld door het organiseren van allerlei events. Dat blijft evenwel een evenwichtsoefening waarbij de beleving niet mag overheersen op de missie van de organisatie.

Contesteringsgerichte strategieën

Omdat de kracht en de meerwaarde van het middenveld in innovatie en een zekere mate van contestatie liggen, moeten organisaties erop letten dat ze niet worden gezien als een sterk door de overheid aangestuurde actor – als een 'medeplichtige' (*complicity*). Dat zou hun maatschappelijke meerwaarde te sterk kunnen ondergraven. Daarom zijn er ook een aantal strategieën die steunen op een meer activistische houding om de meerwaarde van het middenveld voor de samenleving en de publieke sfeer in de verf te zetten.

Eigen rollen en missie blijven benadrukken

Om de contesterende rol geloofwaardig en legitiem te houden, moet het middenveld blijven opkomen voor de eigen missie, de bestaansreden en de doelgroep(en). Uit de interviews distilleren we hierover enkele aandachtspunten.

Zo moet er voldoende aandacht zijn voor de ‘onderbouw’ van initiatieven (die de praktijken in het veld voldoende moeten blijven steunen), omdat daar de mobilisatiekracht zit (de achterban van mensen die vertegenwoordigd moeten worden). Op die manier tonen middenveldorganisaties ook aan dat ze in de eerste plaats voor hun zaak staan en vermijden ze het etiket van corporatisme en organisatiebelang. We illustreren dat met de opinie van een vakbondsafgevaardigde (in Sampol, 2024): vakbonden moeten volgens haar de motor worden van een breed gedragen maatschappelijke verandering, weer meer beweging maken, ruimte maken voor bewegingswerkers binnen de vakbond. En hoewel actie (zoals betogen en staken) zeker kan, is het belangrijk om dat te reserveren voor momenten waarop dat nuttig en relevant is om zo voldoende draagvlak voor die actie te bewaren.

Coalities vormen

Voor een middenveld dat wil en moet blijven contesteren, is het bovendien belangrijk om voldoende samenwerkingsmodellen over sectoren heen te ontwikkelen. Dat garandeert een zekere macht en capaciteit. Brede coalities met grote spelers zorgen voor een tegenmacht om bijvoorbeeld ongewenste institutionele veranderingen tegen te gaan. Zo werd het voorbeeld aangehaald van de coalitie tegen het betogingsverbod in het voorstel van ex-minister Van Quickenborne. Tegelijk blijft het, omwille van de geloofwaardigheid en het draagvlak, belangrijk om een al te uitgesproken partijpolitieke affiliatie of recuperatie te vermijden.

Strategisch communiceren via sociale media

Ten slotte is het belangrijk om strategisch te communiceren en de mogelijkheden van sociale media verder te verkennen. Sociale media bieden een manier om een nieuw en breder publiek te bereiken. Voor *digital natives* zijn ze bijvoorbeeld een manier om virtueel actie te voeren. Betogen is voor hen misschien ‘oud/out’. Ze maken weinig onderscheid tussen online actie en op straat komen. Bovendien haalt die groep haar informatie over maatschappelijke thema’s ook steeds meer online. Daarin schuilt een belangrijke boodschap voor middenveldorganisaties die vasthouden aan meer traditionele communicatievormen. Organisaties kunnen mensen de kans geven om hun standpunten te onderbouwen met goede en correcte online informatie over de thema’s waar rond ze bezig zijn. Tegelijk is het belangrijk om een strategie te ontwikkelen om te kunnen omgaan met de keerzijde van sociale media: bubbels, *fake news*, hard taalgebruik (zie hoofdstuk 4). Het middenveld moet een betrouwbare bron zijn. Ook voor online actie is er een zeker engagement bij de leden, de doelgroep en de supporters van de organisatie nodig.

5.2.3 Sectorale strategieën (mesoniveau)

De civiele ruimte verandert op verschillende wijzen met verschillende impact op verschillende beleidsdomeinen. Daar hebben we in de vorige hoofdstukken al vaker op gewezen. Organisaties en sectoren die actief zijn op bepaalde beleidsdomeinen of rond bepaalde beleidsthema’s, moeten daar rekening mee houden. Die context bepaalt immers mee welk keuzemenu aan reacties en strategieën ze kunnen aanwenden.

Samenwerkingsgerichte strategieën

Overheid benaderen vanuit expertise

Het middenveld beschikt over enorm veel kennis en competentie over bepaalde beleidsdomeinen en -thema’s. Vaak zijn die opgebouwd door een decennialang engagement en opgebouwde expertise rond bepaalde maatschappelijke vraagstukken. Dat is bijvoorbeeld duidelijk zichtbaar voor alle thema’s rond welzijn en zorg. Maar voor nagenoeg alle complexe maatschappelijke opgaven heeft de overheid die kennis nodig. Zeker omdat door de toepassing van het principe van subsidiariteit, de overheid op veel vlakken zelf maar over een beperkte capaciteit beschikt. De wederzijdse afhankelijkheid voor het creëren van een maatschappelijk draagvlak en voor de uitvoerbaarheid van beleidskeuzes, is groter dan ooit. Het bespelen en zichtbaar maken van die wederzijdse afhankelijkheid – ook en vooral naar de overheid toe – is dan een belangrijke strategie.

Een overheid die het best mogelijke beleid wil voeren om complexe maatschappelijke vraagstukken aan te pakken, heeft er alle belang bij om die kennis en competentie van het middenveld te ontsluiten. In de interviews werden verschillende manieren gesuggereerd om als middenveld toegang te blijven houden tot de overheid. Een eerste is om zelf proactief – in plaats van reactief – naar de overheid te stappen met voorstellen. Dat vereist niet alleen de ontwikkeling van een politieke strategie en politieke feeling, maar ook de bereidheid om mee te spelen in het niet altijd even fraaie politieke spel. Een onderdeel van die strategie is kennis van politieke besluitvormingsprocessen en –procedures, én van de manier waarop je beleidsmakers kan informeren en benaderen. Dat betekent ook het openhouden van de toegang tot, en de communicatie met, politieke kabinetten en overheidsadministraties. Het is met andere woorden voor organisaties niet genoeg om van zichzelf te vinden dat ze relevant zijn.

Duidelijke publieke rol opnemen

Door bij de uitvoering van beleidskeuzes bepaalde vraagstukken te helpen ontwarren, levert het middenveld ook op een meer concreet niveau een belangrijke bijdrage. Zo neemt het maatschappelijk middenveld duidelijk een zichtbare publieke rol op. Het middenveld kan een actieve partner zijn in de beleidsuitvoering, bijvoorbeeld in het kader van het medebeheer. Of door als belangrijke stakeholder vanuit het eigen maatschappelijk draagvlak mee een compromis uit te werken van zodra de overheid de kans biedt om mee te praten of te onderhandelen. Het meest spectaculaire voorbeeld in Vlaanderen is het partnerschap tussen de stad Antwerpen, de Vlaamse overheid en de burgerbewegingen voor het Oosterweeldossier en de overkapping van de Antwerpse ring. Het middenveld kan ook als dienstverlener het overheidsbeleid helpen handhaven zoals in de natuur- en milieusector. Dat gebeurt onder andere door rechtstreeks te onderhandelen met bedrijven en zo voor beide partijen juridische procedures te vermijden.

Contesteringsgerichte strategieën

Strategische netwerken en partnerschappen

Soms staan overheden en het middenveld rond bepaalde maatschappelijke vraagstukken lijnrecht tegenover elkaar. Dat is eigen aan de civiele ruimte in een democratie, maar het leidt onvermijdelijk tot tijdelijke of langdurige conflicten. Om te kunnen blijven contesteren en hun standpunten te blijven verdedigen, kunnen organisaties en sectoren verschillende pistes volgen. Tijdens interviews werd vaak gewezen op het belang van samenwerking tussen organisaties die een belang hebben bij – of die werken rond – dezelfde beleidsthema's. Samenwerking is belangrijk om niet uit elkaar gespeeld te worden. Als dat gebeurt, vermindert de totale slagkracht van het middenveld. Samenwerking kan wellicht ook innovatiever opgevat worden. Door ook coalities en strategische netwerken te vormen met niet-middenveldorganisaties, met op het eerste gezicht 'minder natuurlijke' partners zoals bedrijven, universiteiten, overheidsagentschappen en burgers ('quadruple helix'). Dat kan het draagvlak en de geloofwaardigheid van actie rond een bepaald onderwerp vergroten. Samenwerken met andere actoren of over de sectoren heen kan soms ook 'onverwachte coalities' opleveren (bijvoorbeeld organisaties die acties opzetten rond halavalvoeding in samenwerking met bedrijven).

Betrouwbaar communiceren

Het is niet alleen belangrijk om samen te werken met organisaties, maar ook om de bewustwording rond maatschappelijke vraagstukken bij het brede publiek scherp te houden. Dat kan door betrouwbaar te communiceren. Zeker in tijden van *fake news* en desinformatie moet het middenveld zich profileren als een betrouwbare bron door feiten te brengen, *fact checks* te doen en kennis over thema's te verspreiden. Dat is belangrijk om geloofwaardigheid en uiteindelijk draagvlak te behouden.

Juridiseren

Tot slot wordt ook juridiseren genoemd als mogelijke strategie – al dan niet op eigen initiatief, of als medepartij in een gezamenlijk aangespannen zaak – om zo de overheid ter verantwoording te roepen over belangrijke beleidsopgaven zoals wonen, klimaat en de rechten van asielzoekers. Over de voor- en nadelen van de juridische strategie hadden we het in hoofdstuk 4.

5.2.4 Organisatiestrategieën (microniveau)

Naast het belang van sectoraal handelen en samenwerken, blijven individuele organisaties ook zoeken naar manieren om hun eigen rol en positie in de publieke ruimte sterk te houden. Op het microniveau van de individuele organisatie is het zoeken naar goede en effectieve strategieën tegelijk het meest concreet (wat kan een organisatie doen) én het meest in de context te bekijken. Want de aard van de organisatie bepaalt de handelingsmogelijkheden.

Samenwerkingsgerichte strategieën

Vertrouwen opbouwen

Een organisatie moet een evenwicht vinden tussen het bewaren van haar eigenheid (wie zijn we, wat doen we, voor wie?) en het opwekken van voldoende vertrouwen bij overheden om de wederzijdse betrokkenheid sterk te houden. Middenveld en overheid hebben elkaar immers vaak nodig – dat is de onderliggende boodschap die we hierboven ook al aanstipten. Dat vertrouwen kan bijvoorbeeld groeien wanneer een organisatie toont dat ze zich niet laat inkapselen door deze of gene politieke partij. Vertrouwen kan verder groeien wanneer de organisatie duidelijk aantoont dat ze breed maatschappelijk relevant is. Dat wat ze doet brede lagen in de bevolking ten goede komt – voorbij een heel specifiek thema of voorbij een unieke doelgroep. Dat betekent niet dat een organisatie geen specifieke doelgroep of thema voor ogen mag hebben, maar wel dat ze aantoont dat ze op die manier ook relevant is voor brede lagen in de samenleving. Vertrouwen groeit ten slotte ook wanneer een organisatie aantoont dat ze nuttige expertise en lange ervaring heeft rond bepaalde thema's ('een institutioneel geheugen zijn') en die kennis ook aanbiedt aan de overheid, zodat die ze kan benutten in haar beleid.

Strategisch communiceren met respect voor missie en visie

Hoe kan een organisatie haar meerwaarde aantonen aan de overheid? Dat kan door strategisch te communiceren – een inzicht dat uit meerdere gesprekken naar voor kwam. Door een naam of *branding* te overwegen die brede relevantie uitstraalt zonder de missie of eigenheid te verloochenen. Door stappen proberen te zetten in het verder uitbouwen van overbruggend sociaal kapitaal tussen de eigen doelgroep en andere groepen in de samenleving of de samenleving in haar geheel. Maar ook door een gezonde voorzichtigheid in te bouwen bij alle communicatie: om niet onnodig te contesteren waar dat niet nuttig of relevant is. Voor organisaties blijft het belangrijk om op strategische wijze hun missie en boodschap uit te dragen, zonder onnodig voor conflict te zorgen.

Contesteringsgerichte strategieën

Strategisch publiek communiceren

Vaak hoorden we het woord 'zelfcensuur' vallen als reactie op een krimpende civiele ruimte. Dat lijkt ons alvast geen wenselijke strategie, omdat ze defensief is en een terugtrekking uit de civiele ruimte lijkt in te houden. Dat neemt natuurlijk niet weg dat organisaties moeten blijven nadenken over hoe ze hun missie en visie kunnen blijven uitdragen zonder de band met de overheid nodeloos onder druk te zetten. Zelfcensuur kan strategisch zijn, bijvoorbeeld wanneer er terughoudendheid aan de dag wordt gelegd in de communicatie op een welbepaald tijdstip (bijvoorbeeld in de periode van het indienen van een beleidsplan of tijdens een subsidieronde).

Strategisch publiek communiceren betekent ook dat je je voldoende wapent tegen weerstand: medestanders voor de boodschap zoeken, *disclaimers* voorzien, juridisch indekken ... Tegelijk moeten organisaties kunnen blijven communiceren over hun standpunten, ook al gebeurt dat op een meer strategische manier. Enig zelfbewustzijn is aangewezen. Een publiek standpunt innemen is zelfs cruciaal om als organisatie relevant en geloofwaardig te blijven. Reageren op misinformatie en *fake news* uit bepaalde hoeken is noodzakelijk. Een goede communicatiestrategie blijft dus belangrijk. Via sociale media zijn er steeds meer mogelijkheden – zeker voor organisaties met beperkte personele capaciteit – om te mobiliseren en de nodige urgentie te creëren rond de zaak waarvoor ze opkomen.

Strategisch eigenheid bewaren

Het principe van het corporatisme staat onder druk. In een negatieve lezing verwijst dat naar de al te nauwe verstrengeling van sommige organisaties met de overheid. Organisaties krijgen dan het verwijt dat ze eerder voor zichzelf werken dan voor een bepaalde missie of doelgroep. In dat kader wordt het *'stand your ground'*-principe belangrijk. Niet de organisatie moet in de kijker gezet worden, maar waarvoor ze staat. 'Pro domo' pleiten ('onze organisatie is belangrijk') is vaak een zwakgebod, hoorden we in de interviews. De focus moet daarentegen liggen op de doelstellingen. Sommige organisaties werken bijvoorbeeld met stroomdiagrammen die hen helpen om intelligent te reageren wanneer de missie of de doelgroep onder vuur liggen. Organisaties moeten zich met andere woorden wel organiseren, maar steeds in functie van hun doel en missie.

Middelendiversificatie

Zowat alle organisaties die we interviewden, bevestigden dat het spreiden van inkomsten een belangrijke reactie is op het veranderen van de civiele ruimte. Wie te afhankelijk is van één overheidsinstelling is kwetsbaar. Diversificatie kan op verschillende manieren. We bespreken ze in het kader hieronder. Het ontwikkelen van een inkomstenstrategie vergt echter ook capaciteit. Er is kennis nodig over soms complexe procedures, onderhandelingscapaciteit, een externe blik en enige competentie inzake public relations naar potentiële middelenverstrekkers. En het vraagt een zekere commerciële reflex in het geval organisaties via verkoop eigen middelen willen verwerven.

Hoe subsidieafhankelijkheid als organisatie milderen?

Het verminderen van de subsidieafhankelijkheid van één of enkele overheden brengt ook nieuwe uitdagingen met zich mee. Niemand wil immers van de ene afhankelijkheid in de andere terechtkomen. Een vaak toegepaste strategie is het bewust diversifiëren van financiers – ook binnen de overheid. We spraken met een organisatie die middelen verwerft bij vijftien overheidsinstanties op alle niveaus. Daarnaast is er het streven naar partnerschap met de financierende overheid. Een organisatie die we spraken, hanteert voor lokale projecten de vuistregel dat een derde van de lokale projectmiddelen altijd samengaat met twee derde bovenlokale/structurele middelen. Op die manier verhindert de organisatie dat zij te veel uitvoerder wordt van één opdrachtgever. De lokale overheid wordt dan eerder partner dan opdrachtgever. Een andere strategie bestaat erin om meer in te zetten op het dienstverlenende aspect van de organisatie, en voor die dienstverlenende aspecten hogere, marktconforme prijzen te vragen. Denk aan trainingen voor bedrijven, advies over milieu-impact en maatschappelijk verantwoord ondernemen, of het verhuren van ruimtes voor evenementen. Ook het intensiever samenwerken met bedrijven – en het werken voor bedrijven – past in die tactiek. Samenwerken kan ook gericht zijn op meer sponsoring, het verkrijgen van giften of leningen. Ten slotte geven organisaties ook aan de betalingsbereidheid van de eigen achterban sterker te bespelen. Een slimme, gedifferentieerde prijsstrategie voor lidmaatschappen en activiteiten kan extra inkomsten genereren zonder de toegankelijkheid uit het oog te verliezen.

Krimpt de civiele ruimte? Met die ogenschijnlijk eenduidige vraag gingen we als auteurs van dit rapport aan de slag. We herlazen eigen onderzoek over de politieke rol van het middenveld, verkenden de recente internationale literatuur over de *'shrinking civic space'* en spraken met tientallen vertegenwoordigers van (vooral Vlaamse) middenveldorganisaties en het beleid. We toetsten onze tussentijdse conclusies af bij een klankbordgroep van middenvelders en experts en op diverse andere platforms, en stuurden die conclusies meermaals bij. Wat eerst een eenduidige vraag leek, bleek in de praktijk moeilijk te grijpen.

We stelden een opvallend verschil vast tussen het internationale en het Vlaamse debat. De term 'krimpende civiele ruimte' komt uit dat internationale debat en is vooral gebaseerd op de bedreiging van een aantal mensenrechten. In het Vlaamse middenveld en beleid gaat het debat vooral over de actieve subsidiariteit. Internationaal ligt de nadruk op het recht op vereniging, vergadering, vrije meningsuiting en informatie als voorwaarden voor een levendige civiele ruimte. In Vlaanderen gaat het vooral over het behoud van het historische compromis tussen overheid en middenveld, waarbij die eerste veel ruimte laat voor middenveldorganisaties om autonoom te ageren. Middenveldorganisaties worden daarvoor ook actief financieel ondersteund door de overheid.

In het Vlaamse debat domineert vooral de zorg over het tanende respect voor de autonomie van het middenveld. Vooral als het gaat om zijn politieke rol, en over de bereidheid van overheden om dat actief en financieel te ondersteunen. Over de mensenrechten zijn er zeker ook bezorgdheden, maar die worden minder sterk gethematiseerd. Als auteurs delen we beide bezorgdheden. In dit dossier dragen we zowel voorbeelden aan van het knibbelen aan de mensenrechten die noodzakelijk zijn om de civiele ruimte te behouden, als voorbeelden van volgehouden en gerichte pogingen om de actieve subsidiariteit te delegitimeren en af te bouwen. We delen die bezorgdheden echter met nuance.

Die nuance is vooreerst nodig omdat de inzichten uit de internationaal gedocumenteerde voorbeelden van krimpende civiele ruimte, vaak gebaseerd zijn op 'illiberale democratieën' zoals Hongarije en Turkije. Die zijn niet zomaar lineair toe te passen op Vlaanderen, hoe verleidelijk dat ook is.

Ten tweede is nuance nodig omdat het systeem van actieve subsidiariteit een invulling van de civiele ruimte is die Vlaanderen/België een sterk middenveld en een vitale democratie heeft opgeleverd – en dat nog steeds doet. In een internationaal perspectief is dat systeem echter redelijk uniek. Bovendien stuit het ook bij sommige delen van het middenveld op kritiek, bijvoorbeeld omdat het gevestigde organisaties bevoordeelt en minder open staat voor nieuwe groepen, hun organisaties en maatschappelijke bezorgdheden.

Het belang van de actieve verdediging van de mensenrechten staat buiten kijf, maar de specifieke institutionele invulling die de civiele ruimte in Vlaanderen krijgt moet het onderwerp kunnen vormen van debat. Dat is een lastige evenwichtsoefening omdat niet iedereen dat debat voert vanuit de intentie om de civiele ruimte te versterken en te vernieuwen. Het behoud ervan is uiteraard afhankelijk van een machtsverhouding tussen overheid en middenveld die in bestaande instituties en procedures verankerd zit.

Toch menen we dat het middenveld zijn rol en imago als maatschappelijke vernieuwer in dit debat niet ten volle uitspeelt. Ook intern kan het middenveld assertiever het debat aangaan over hoe de civiele ruimte vernieuwd kan worden om tot een hernieuwde verhouding tussen middenveld en overheid te komen. De civiele ruimte verandert immers niet alleen door gerichte ingrepen van bijvoorbeeld beleidsmakers, maar ook door structurele maatschappelijke veranderingen zoals een voortschrijdende individualisering en fragmentatie van de samenleving.

Ten derde, en daarmee verbonden, stellen we vast dat organisaties op velerlei manieren omgaan met de veranderingen in de civiele ruimte. In dit dossier schetsen we een waaier aan strategieën – gaande van samenwerking tot conflict – waarin minstens een deel van de middenveldorganisaties kansen ziet om de civiele ruimte te versterken en hun positie tegenover de overheid en de bedrijfswereld te behouden en zelfs te versterken.

Ook met al die nuances eindigen we dit rapport met een waarschuwing. We stellen een duidelijke verschuiving vast van de macht in het voordeel van de uitvoerende politici. Dat is deel van de dominante doctrine van het primaat van de politiek. Dat zet onvermijdelijk druk op de autonomie van de georganiseerde burgersamenleving, zeker als organisaties in het middenveld subsidies krijgen of ervan afhankelijk zijn – in het bijzonder als ze kwetsbare doelgroepen organiseren of gevoelige thema's verdedigen.

De grotere greep die de uitvoerende macht op middenveldorganisaties heeft, wordt getemperd als er diverse ideologische stromingen binnen de uitvoerende macht aanwezig zijn. Dat kan echter snel en drastisch veranderen wanneer autoritaire politieke stromingen aan de macht komen. De electorale opgang van de illiberale democratische krachten overal ter wereld toont dat dat gevaar niet denkbeeldig is.

De civiele ruimte biedt burgers de vrijheid om hun mening te uiten, zich te verenigen en voor hun waarden en belangen op te komen. In dit dossier brengen we kennis samen om de kwaliteit van de civiele ruimte in ons land in te schatten. De aanleiding is de opkomst van illiberale democratieën: landen – ook in de Europese Unie – die uiterlijk nog op een representatieve democratie lijken, maar die stap voor stap de civiele ruimte inperken als strategie voor een autoritair bestuur.

Middenveldorganisaties zijn niet de enige actoren in die ruimte, maar ze vormen er wel het hart van. Het middenveld omvat een brede waaier van heel uiteenlopende soorten organisaties die door burgers samen worden opgericht en bestuurd, en die een maatschappelijke missie hebben. In dit dossier – opgesteld in opdracht van Socius, steunpunt voor sociaal-cultureel werk – focussen we vooral op organisaties in het sociaal-cultureel werk.

Een vitale democratie steunt op een autonome civiele ruimte. We onderscheiden zeven potentiële kwaliteiten waarmee middenveldorganisaties daaraan bijdragen. Ze oefenen democratische vaardigheden van burgers. Ze zijn een hefboom voor het verdedigen en het realiseren van mensenrechten. Ze zijn platformen voor open maatschappelijk debat. Ze vormen een draagvlak voor vertrouwen in maatschappelijke instituties. Ze vormen een buffer tegen een eventueel ontsporende overheid. Ze versterken de representativiteit van de democratie en ze geven vorm aan maatschappelijke vernieuwing door innovatieve dienstverlening.

De rechtsstaat beschermt de civiele ruimte door een systeem van machtsverdeling en wederzijdse controle tussen de wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht. Ze garandeert het recht op vrije meningsvorming, het recht op verenigen en vergaderen en waarborgt de realisatie van een aantal grondrechten (het recht op onderwijs, werk, gezond milieu, wonen ...). Het inperken van de civiele ruimte gaat vaak gepaard met ingrepen in de vormgeving van de rechtsstaat. Ook in ons land zien we indicaties van die evolutie.

In het internationale debat over de civiele ruimte domineert het perspectief van de mensenrechten, vanuit bezorgdheden over de aantasting van die rechten. Het perspectief van de subsidiariteit is de tweede manier om naar de civiele ruimte te kijken. Subsidiariteit in relatie tot middenveldorganisaties betekent dat zij maatschappelijke taken opnemen, vaak met financiële of andere steun van de overheid. Veel middenveldorganisaties in ons land associëren dat subsidiariteitsmodel met de civiele ruimte, wat het gevolg is van een vrij unieke context waarin de relatie tussen de overheid en het middenveld in ons land gegroeid is.

In dit dossier tonen we hoe moeilijk het daardoor is om veranderingen in de civiele ruimte in ons land te beoordelen. Er zijn ook algemene structurele evoluties in de samenleving die inwerken op die subsidiariteit, bijvoorbeeld individualisering, de impact van sociale media ... Het in vraag stellen, het anders organiseren of het terugdringen van (de toegang tot) overlegstructuren met politici en ambtenaren en tot subsidies, kan ook democratisch legitiem zijn als reactie op verschuivende electorale voorkeuren of maatschappelijke uitdagingen. Dat is niet noodzakelijk een gerichte aanval op de civiele ruimte. Het kan ook gaan over onvoorziene effecten, bijvoorbeeld als gevolg van maatregelen in het kader van de veiligheid. Organisaties schatten die ontwikkelingen bovendien verschillend in naargelang hun relaties met overheden, hun positie, thema of sector en hun interne strategie.

Ingrepen in de civiele ruimte

In dit dossier beschrijven we zeven types van mogelijke ingrepen in de civiele ruimte.

Psychologische ingrepen omvatten vormen van intimidatie, verdachtmakingen of het bewust negeren van organisaties. Wanneer personen of organisaties zich daardoor terughoudend opstellen of zelfcensuur toepassen, spreken we van een *chilling effect*.

Machtsingrepen hebben te maken met het vraagstuk wie legitiem kan interveniëren in een democratie. Vooral ‘het primaat van de politiek’ staat daarbij centraal in het debat.

Ingrepen in beleidskaders kunnen als een ingreep op de civiele ruimte aanvoelen. We merken echter dat bijvoorbeeld de inhoud en de uitwerking van het decreet voor het sociaal-cultureel volwassenenwerk verschillend wordt geïnterpreteerd. Wat de ene als bescherming ziet, is voor de andere een bedreiging. De evolutie naar meer beslissingsbevoegdheid voor de uitvoerende macht over subsidies wordt eerder als problematisch omschreven.

Financiële ingrepen hebben vooral te maken met wijzigingen in de omvang van, en veranderende voorwaarden voor, subsidies. De vaak grote subsidieafhankelijkheid van middenveldorganisaties leidt tot sterke asymmetrische machtsverhoudingen, al zijn lang niet alle middenveldorganisaties subsidieafhankelijk.

Juridische ingrepen door overheden zetten grote druk op organisaties en schrikken hen af om zich activistisch en kritisch op te stellen. Tegelijk brengen middenveldorganisaties ook steeds vaker de overheid voor de rechtbank.

Bureaucratische ingrepen in de vorm van meer administratieve regulering zijn niet altijd intentioneel, maar hebben vooral voor kleine organisaties vaak negatieve effecten.

Discursieve ingrepen ten slotte gaan over de negatieve *framing* van organisaties en subsidies, vaak gericht op de beïnvloeding van de publieke opinie en versterkt door sociale media. Dat soort discours dient ook vaak ter legitimering van ingrepen in de rechtsstaat.

Navigeren in de veranderende civiele ruimte

We schetsen strategieën waarmee middenveldorganisaties kunnen werken aan het versterken van (hun positie in) de civiele ruimte. We presenteren een menukaart van mogelijke acties die organisaties en sectoren kunnen inzetten. De effectiviteit van die acties hangt af van specifieke omstandigheden en contexten. Die strategieën kunnen zich richten op:

- het macroniveau van de samenleving (en hoe de samenleving kijkt naar de rol van het middenveld in de democratie),
- het mesoniveau van de verschillende sectoren in het middenveld (en hoe thema's en sectoren op de beleidsagenda van de overheid staan),
- het microniveau van de individuele organisaties (en hoe die een politieke rol opnemen).

We onderscheiden twee grote richtingen voor het navigeren van organisaties. Sommige strategieën zijn eerder samenwerkingsgericht, omdat de overheid en het middenveld gedeelde belangen en dus een gezamenlijke beleidsagenda hebben. Sommige strategieën zijn eerder conflictgericht vanuit een zeker activisme, waarbij het middenveld de overheid kritisch aanspreekt op haar beleid.

Concluderend

De toestand van de civiele ruimte in ons land is niet alarmerend, maar er zijn wel waarschuwingssignalen. We zien verschuivingen richting de uitvoerende macht die een systeem optuigen voor wie op een meer autoritaire wijze wil besturen. We maken ons zorgen over een discours dat publieke steun zoekt om de ruimte voor middenveldorganisaties in te perken. Daarom is het tijd om de kwaliteit van de civiele ruimte in ons land zelf tot onderwerp te maken van het publiek debat.

Bijlage 1

Internationale literatuur samengevat

We verwijzen in dit stuk kort naar relevante internationale literatuur. We starten met overheidsrapporten, vervolgens rapporten van internationale NGO's en tot slot internationale wetenschappelijke literatuur – eerst algemeen over het middenveld, vervolgens specifiek over de *'shrinking civic space'*.

Overheidsrapporten

Europese Commissie (2014), Kader ten behoeve van de rechtsstaat (rule of law procedure). De EU voorziet een procedure tegen schendingen van de rechtsstaat door EU-lidstaten. Ontwikkelingen in Hongarije waren daarvoor de aanleiding. De procedure voorziet waarschuwingen en kan tot schorsing van het stemrecht leiden.

United Nations Guidance Note on Protection and Promotion of the Civic Space (2020).

United Nations Human Rights, Office of High Commissioner. In deze Guidance Note staan 3 P's centraal: Participation, Protection of civil society actors, Promotion of an inclusive, safe and meaningful civil society participation in decision-making and open civic space at the country level, including legal and policy frameworks that facilitate debate online and offline and allow civil society to organize freely.

European Union Agency for Human Rights. Protecting civic space in the EU (2021).

Een rapport vanuit het mensenrechtenperspectief dat aangeeft op welke manieren middenveldorganisaties aangevallen worden of hun vrijheid wordt beperkt. Het rapport geeft aan dat vooral 'advocacy organisations' meer worden aangevallen dan dienstverlenende organisaties.

Council of the European Union (2023): conclusies over het belang van 'civic space' in de toepassing van het EU-charter voor de mensenrechten dat lidstaten aanmaakt om middenveldorganisaties vrijheid te geven om te werken zonder ongerechtvaardigde tussenkomsten van de overheden.

Council of the European Union (2023), Council Conclusions on the application of the EU Charter of Fundamental Rights. The role of the civic space in protecting and promoting fundamental rights in the EU, Brussels.

Europese Commissie (2023). Een aanbeveling van de commissie voor het bevorderen van de betrokkenheid en participatie van burgers in maatschappelijke organisaties bij processen voor de vorming van overheidsbeleid. De Commissie wijst op het democratische belang van die organisaties en hun belang voor het beschermen van de mensenrechten. De Commissie verwijst naar het Hof van Justitie dat oordeelde dat die organisaties moeten kunnen bestaan en functioneren, "zonder ongerechtvaardigde overheidsinmenging" en dat "lidstaten zich moeten onthouden van ongepaste inmenging" en "maatregelen moeten nemen voor ondersteunende randvoorwaarden". De Commissie wijst erop dat vooral die organisaties onder druk staan die bezig zijn met vrouwenrechten, seksuele rechten, rechten van migranten en asielzoekers, corruptiebestrijding en milieubescherming.

Europese Commissie (2023), Aanbeveling aan de commissie over het bevorderen van betrokkenheid en effectieve participatie van burgers in maatschappelijke organisaties bij processen voor de vorming van overheidsbeleid, Brussel.

Adviescommissie Versterken Weerbaarheid Democratische Rechtsorde (2023).

Deze Nederlandse commissie besteedt aandacht aan de bedreigingen van de democratische rechtsorde. Het rapport gaat in op de manier waarop de overheid functioneert als bron van democratisch ongenoegen, op het afhaken van burgers voor wie de democratie niet goed werkt en op de rechtstreeks bedreigingen tegen de democratische rechtsorde door terrorisme, de georganiseerde criminaliteit, extremisme, bedreigingen en intimidatie en de rol die sociale media daarin spelen.

In hoofdstuk 5 gaat de commissie in op de “verslechtering van het debat door maatschappelijke en politieke polarisatie”. De commissie wijst op het verschil tussen inhoudelijke polarisatie rond maatschappelijke kwesties en de affectieve polarisatie (het wij-zij-denken) en het risico dat beiden vermengd geraken. Bij affectieve polarisatie worden niet alleen meningen maar ook de mensen die meningen uiten, gestigmatiseerd. De commissie wijst op de risico’s van blokkades en escalatie en op het belang van de voorbeeldfunctie van politici, die echter onder druk staat, voor zover politici niet tot de polarisatie bijdragen, net als de media. De commissie pleit voor een genuanceerde benadering van de sociale media, maar maakt zich daar wel zorgen over: de microtargeting vanuit bijvoorbeeld politieke partijen, het effect van ‘bubbels’, het gemak waarmee desinformatie wordt verspreid, de machtsconcentratie bij de techbedrijven.

UN – special report (2024) door Michel Forst. Forst is de speciale rapporteur voor de UN over de bedreigingen tegenover milieuactivisten. Hij wijst er in zijn rapport op dat wetgeving steeds meer wordt gebruikt om milieuprotest in de kiem te smoren, onder andere door ze af te schilderen als ‘extremisten, ecoterroristen en groene taliban’. Het Verdrag van Aarhus is voor Forst het referentiekader. Dat verdrag bepaalt dat het publiek (individuele en organisaties die hen vertegenwoordigen) het recht heeft op toegang tot milieu-informatie bij besluitvorming over milieuaangelegenheden.

UN Special Rapporteur on Environmental Defenders under the Aarhus Convention, 2024.

OECD Public Governance Reviews (2024), Practical Guide for Policymakers on Protecting and Promoting Civic Space. Het rapport gebruikt vijf insteken: Civic freedoms, Enabling environment for civil society, Access to information, Media freedoms /civic space in the digital age, Cross-cutting issues (non-discrimination; democratic participation ...).

Federaal Instituut voor de Rechten van de Mens (FIRM) (2024), Jaarverslag 2023.

Internationale NGO's

Civic Space Watch publiceert geregeld rapporten. Het meest recente is van 2023 en wijst onder andere op de toename van ‘hate speech’. Er is voortgang rond LGBTQIA+-rechten in sommige landen, in andere is er een duidelijke terugval, ook rond vrouwenrechten en rechten van migranten. Het rapport analyseert wetgeving en administratieve procedures die organisaties onder druk zetten. Terzijde wijst het rapport er op dat middenveldorganisaties voor Europese fondsen veel meer informatie moeten geven over hun interne werking dan profitorganisaties. Het rapport gaat in op SLAPP-procedures, op het terugschroeven van fondsen en op het beperken van het recht tot publieke participatie. Het rapport bevat enkele vrij algemene aanbevelingen (betere juridische bescherming, een ‘safe space’ voor organisaties, steun vanuit de EU ...).

Civic Space Report (2023), Fighting for democratic empowerment and resilience. Institutional, political and socio-economic landscape.

International Civil Service Centre (2020-2025). Toolkit for Tomorrow. Anticipating Civil Society Futures. Een toolkit met methodes om over toekomstbeelden voor de civiele ruimte na te denken, bedoeld voor discussie met groepen en uitgewerkt met didactisch materiaal.

Wetenschappelijke literatuur over middenveld

De internationale literatuur over het belang van het middenveld en de civiele ruimte is bijzonder uitgebreid, is vaak eerder politiek-filosofisch getint en wordt ook steeds gekleurd door de context van het land van de auteurs. Voor wie zich daarin wil verdiepen, verwijzen we bijvoorbeeld naar:

Cohen en Arato (1994) brengen een indrukwekkend overzicht van het politiek-theoretisch en filosofisch denken over middenveld, dat geen restcategorie is tussen staat, markt en de familiale sfeer.

Cohen, J., and A. Arato (1994), *Civil Society and political theory*, Cambridge, MIT Press.

Cohen en Rogers (1995) schrijven vanuit de USA en behandelen het belang van groepsvorming in een *associative democracy*, gebaseerd op een samenspel tussen overheid en middenveld en over de design van zo'n systeem om ook de negatieve effecten van groepsvorming tegen te gaan.

Cohen, J. and J. Rogers (1995), *Associations and Democracy, The Real Utopias Project*, Verso, London - New York.

Müller (2021) schrijft in zijn vaak geciteerd boek *Wat is echte democratie?* dat hij het belang van middenveldorganisaties zoals vakbonden, werkgeversorganisaties ... niet wil ontkennen, maar "je kunt je een representatieve democratie voorstellen zonder die organisaties, maar niet zonder politieke partijen en media".

Müller, J.W. (2021), *Wat is echte democratie?* Nieuw Amsterdam.

Rathgeb – Smith en Gronbjerg (2006) behandelen drie theorieën over de relatie tussen overheid en middenveldorganisaties: een economische benadering, een politieke benadering en een institutioneel model. In de economische benadering staat de dienstverlening centraal. In de politieke benadering gaat het over de bijdrage van het middenveld voor een vitale democratie als kritische uitdager van de overheid en gebaseerd op politieke actie. In het institutionele model gaat het over de interactie tussen overheid en middenveld als basis voor maatschappijmodellen en de wederzijdse afhankelijkheid tussen overheid en middenveld.

Rathgeb - Smith and Gronbjerg (2006), "Scope and Theory of Government - Nonprofit relations", in *The Nonprofit Sector. A Research Handbook* (eds. Powell & Steinberg), Yale University Press, pp 221-242.

Salomon en collega's (2004) brengen in *Global Civil Society* internationale vergelijkingen over het middenveld. Daaruit blijkt dat ons land, samen met Ierland, het hoogst scoort rond afhankelijkheid van overheidsmiddelen (77% afhankelijkheid). Ons land scoort zeer laag wat betreft bijdragen van leden en bijdragen uit filantropie. We moeten er wel bij vermelden dat ook de grote Vlaamse non-profitorganisaties voor zorg, onderwijs en welzijn in dat cijfer zitten.

Salomon, L. S. Sokolowski and associates (2004), *Global Civil Society*, volume 2, Dimensions of the nonprofit sector, Kumarian Press.

Toepler en collega's (2020) focussen in dit artikel op NGO's in autoritaire en hybride regimes. Ze onderscheiden drie soorten NGO's waar regimes in meerdere of mindere mate sympathie voor hebben: veel sympathie voor 'service providing NGO's' en voor 'loyal NGO's', veel minder voor 'claimsmaking NGO's'.

Toepler, Zimmer, Frohlich and Obuch (2020), *The Changing Space for NGO's: Civil Society in Authoritarian and Hybrid Regimes*, Voluntas.

Toepler en collega's (2023) presenteren een uitgewerkte typologie van de rollen van en de relaties tussen middenveld en overheid. Ze passen dat vooral toe op contexten waarin het middenveld onder druk staat (China, Rusland). Hun typologie van vier rollen bouwt verder op die van Young (complementair, supplementair en *adversarial*) (zie hoofdstuk 5 in dit dossier voor de toepassing van die vier rollen).

Toepler, Zimmer, Levy and Frohlich (2023), *Beyond the Partnership Paradigm: Towards an Extended Typology of Government/Nonprofit Relationship Patterns*. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*.

Toegepaste internationale literatuur over de ‘shrinking space’

Applebaum (2021) heeft het in haar *De schemering van de democratie* over de verlokkingen van een *autoritair systeem* over de breekbaarheid van de democratie, over de aantrekkingskracht van autoritaire systemen en hoe daarbij complottheorieën, politieke polarisatie, social media en nostalgie worden ingezet om de samenleving te veranderen.

Applebaum, A. (2021), *De schemering van de democratie. Over de verlokkingen van een autoritair systeem*, Ambo / Anthos.

Anheier en zijn collega's (2019) geven aan dat het type middenveldorganisatie (van sociaal kapitaal over dienstverlenend tot activistisch) bepaalt hoe ze de problematiek ervaren. Hun artikel documenteert de erosie van de ruimte voor het middenveld tussen 2008 en 2016. Een van de verklaringen heeft te maken met de gevolgen van antiterrorisme en nationale veiligheidsmaatregelen. Ze wijzen er ook op dat weinig landen koepelorganisaties hebben, wat leidt tot fragmentatie en minder slagkracht.

Anheier, H. M. Markus and S. Toepler (2019), "Civil Society in times of change: shrinking, changing and expanding spaces and the need for new regulatory approaches", in *Economics*, vol 13, n. 1.

Buyse (2018) omschrijft civiele ruimte als een ‘*moving target*’: ze wordt niet gegeven, ze wordt gemaakt. Hij beschrijft strategieën tot inperking: regelgeving, ‘*discourse and labelling*’, bannen uit de media of afblokken van (de oprichting van) organisaties.

Buyse, A. (2018), "Squeezing civic space: restrictions on civil society organizations and the linkages with human rights", in *The International Journal of Human Rights*, 22, no 8, pp 966-988.

Uit de vele artikelen over de ‘*shrinking space*’ in Oost-Europese landen, wijzen we op **Köver en collega's (2021)**. In hun paper over de *Complete Annexation of Civil Space* beschrijven ze de strategieën van coöptatie (verstaatsing), *coercion* (organisaties aanvallen), *crowding out* (uitsluiten) en *creation* (de creatie van nieuw, loyaal middenveld).

Köver, A, A. Antal and I. Deak (2021), "Civil Society and COVID -19 in Hungary: The Complete Annexation of Civil Space", in *Nonprofit Policy Forum*, 12 (1), pp 93-126.

Lührmann (2021) wijst erop dat ‘*autocratization*’ het resultaat is van een langzaam en lang proces. Hij geeft aan hoe organisaties daarop kunnen reageren: de verantwoordelijkheid van democratische partijen, het belang van ‘*civic education*’ en gerichte strategieën tegen actoren die het middenveld afdreigen. Hij legt de nadruk op ‘*resilient institutions*’ en een verenigde oppositie.

Lührmann, A., (2021), "Disrupting the autocratization sequence: towards democratic resilience", in *Democratization*, 28 (5), pp 1017 - 1039.

Ploszka (2020) beschrijft de situatie in Polen. Hij geeft vooral aan dat de ‘*shrinking space*’ eerder een gevolg is van de toepassing van regulering dan van de regulering zelf. Hij geeft het over subtiele mechanismen voor het terugdringen van het recht op vereniging, het moeilijk maken voor organisaties om zich te registreren, het ingrijpen op de financiële middelen door onder andere de subsidievoorwaarden te wijzigen of competitie te organiseren, lastercampagnes en pesterijen.

Ploszka, A. (2020), "Shrinking Space for Civil Society: A Case Study of Poland", in *European Public Law*, 26, issue 4, pp 941-960.

In **SamPol (september 2024)** pleit **Fatiha Dahmani**, vakbondsverantwoordelijke bij ACV Puls, voor “een nieuwe mindset bij de vakbonden, een herziening van hun organisatiemodellen en een intensieve samenwerking met andere maatschappelijke bewegingen”. We gebruiken dat als voorbeeld van intern debat bij middenveldorganisaties.

Dahmani, F., “Vakbonden moeten zichzelf heruitvinden”, in SamPol, september 2024, pp 54-57.

Simsa Ruth (2022) behandelt de situatie in Oostenrijk, niet meteen een autoritaire staat, maar het artikel geeft aan dat zelfs in dergelijke regimes een graduele erosie van de publieke ruimte merkbaar is, als gevolg van een rechtse, populistische beweging en indirect ook als gevolg van de coronacrisis. De *quite favorable framework* voor NGO's is onder druk van de rechtse regering beginnen keren, zeker door het vluchtelingenthema. Het leidt tot restricties op NGO's, negatieve *framing* en narratieven, en het terugschroeven van budgetten. Het gaat over “unspectacular elements that together form a clear pattern of civil society capture and changing civic spaces”. Organisaties reageren door zich stil te houden en netwerken te maken, maar het leidt ook tot verlies van mobilisatiekracht.

Simsa, R., (2022), “Changing Civic Spaces in the Light of Authoritarian Elements of Politics and the Covid - crisis, The Case of Austria”, in Nonprofit Policy Forum, De Gruyter, vol 13 (3), pp 211-228.

Bijlage 2

Kunstenhuizen en civiele ruimte

Kunstenaars en de kunstenhuizen die hen ondersteunen zijn een belangrijk onderdeel van de *civil space* of de publieke ruimte. Zij werken aan cultuur, in de brede zin, als een zingevingssysteem. Ze houden mensen, groepen en de samenleving een spiegel voor. Ze brengen emoties tot uiting, verbinden en confronteren mensen. Zij reflecteren over de samenleving en verbeelden evoluties van, en toekomst voor, die samenleving.

Kunstenaars en kunstenhuizen bevinden zich tussen de sferen van de overheid, de sfeer van de markt en de private sfeer. Ze werken vanuit een eigen artistieke autonomie en staan in een wisselende verhouding met de andere sferen. De overheden maken middelen vrij voor de ondersteuning via het cultuurbeleid op verschillende territoriale niveaus (van lokaal tot internationaal). De keuze voor ondersteuning, de omvang van de middelen en de aard van instrumenten voor ondersteuning staan permanent ter discussie. In die discussie gaat het niet alleen over de verhouding tussen overheid (publiek), markt (profit) en kunstenaars of kunstenhuizen, maar ook over de verhoudingen tussen overheden (centralisatie, decentralisatie naar lokale overheden, interactie tussen overheden).

Kunstenaars en kunstenhuizen staan ook in verhouding tot de markt. Profitactoren kunnen commerciële producties brengen en kunstenaars kunnen hun werk commercialiseren. De verhouding tussen overheid en markt is een deel van het debat over overheidsbeleid: moet de overheid bijvoorbeeld nieuwe musicals ondersteunen? Overheidsinstrumenten zoals het verzelfstandigde Vlaams Audiovisueel Fonds bevinden zich op de brug tussen overheid en markt. De overheid kan met instrumenten werken die gesteund zijn op een marktgerichte filosofie: de federale taxshelter voor de filmindustrie, fiscale aftrekbaarheid van giften, subsidieovereenkomsten die resultaatgebonden zijn, projectsubsidies die per definitie tijdelijk en aan projectresultaten zijn gekoppeld ... Het veld van de kunstenhuizen verhoudt zich zeer divers tot de overheid en de markt. Van kunstenhuizen die overheidsinstellingen zijn, over non-profitorganisaties waarvan de werking gedeeltelijk wordt gesubsidieerd en die eigen inkomsten moeten verwerven, tot profitactoren die vaak ook (zij het eerder indirect) vormen van overheidssteun ontvangen.

Kunstenaars en kunstenhuizen staan tot slot in verhouding tot de private sfeer. Producties kunnen mensen versterken in hun eigenwaarde, kunnen tot sterkere groepsvorming leiden (zowel in de betekenis van *bonding* als die van *bridging*), ze kunnen impact hebben op hun positie in de samenleving. Onder andere het veld van de sociaal-artistieke werkingen situeert zich in die sfeer.

Kunstenaars en kunstenhuizen maken deel uit van de publieke ruimte en van de *civil space*. Hoe verhouden zij zich tot de discussie over de *shrinking civil space*? Het antwoord is complex, deels omdat hun statuut verschillend is: er zijn enkele overheidsinstellingen (Alden Biesen, Frans Masereel Centrum ...), anderen zijn verzelfstandigde overheidsinstellingen, en de meeste huizen die op privaat initiatief steunen krijgen overheidssteun maar in uiteenlopende mate.

We analyseren eerst het Vlaamse veld, daarna het lokale niveau.

De Vlaamse kunstenorganisaties

De helft van het budget binnen het Kunstendecreet gaat naar zeven Vlaamse kunstinstellingen en zestien grote kunstenhuizen, de andere helft naar 225 kunstenorganisaties in uiteenlopende disciplines en werkvormen (dans, theater, muziek, beeldende kunsten, sociaal-artistisch werk ...). Film en literatuur worden gesubsidieerd via de twee aparte Vlaamse Fondsen.

De 7 Vlaamse kunstinstellingen

We wezen al op het hybride karakter van een aantal organisaties. We gaan in deze nota niet verder in op de diverse statuten en de variatie in de juridische relaties met de overheden (die soms te maken hebben met de voorgeschiedenis), specifieke decretale bepalingen of ad-hocregelingen voor aparte instellingen.

Op Vlaams niveau gaat het in eerste instantie om zeven kunstinstellingen. Twee daarvan, DE SINGEL en Opera Ballet Vlaanderen, horen tot de zogenaamde 'consolidatiekring' van de Vlaamse overheid. Anderen werken in infrastructuur van de overheid of in infrastructuur die via verschillende formules ter beschikking gesteld is van de kunstinstelling en waar de Vlaamse overheid voor het gebouwenbeheer en voor verbouwingswerken, middelen ter beschikking stelt: Brussels Philharmonic, Concertgebouw Brugge, Ancienne Belgique, Antwerp Symphony Orchestra ... Nog anderen zijn gegroeid vanuit particulier initiatief en werden door decretale bepalingen in de groep van zeven kunstinstellingen opgenomen: dat geldt voor VIERNULVIER. Die zeven instellingen worden beschouwd als een vorm van 'parastatale', ook al is dat voor een aantal onder hen zeker geen correcte juridische omschrijving. Het heeft er wel toe geleid dat de Vlaamse overheid besliste om voor het bestuur van die instellingen – met uitzondering voor VIERNULVIER – het Cultuurpact toe te passen voor de samenstelling van het bestuur. In alle instellingen is er een regeringscommissaris. Die zeven instellingen werkten al – en werken ook nu – op basis van een beheersovereenkomst. In hun bestuur zit dus een regeringscommissaris die optreedt en controleert in naam van de Vlaamse overheid. De aanstelling van een dergelijke commissaris maakt in Vlaanderen deel uit van partijpolitieke akkoorden. De commissarissen worden aangesteld door de coalitiepartners van de meerderheid, in de praktijk door de ministers van Cultuur en van Financiën en Begroting. In de vorige legislatuur kwamen nagenoeg alle commissarissen uit N-VA kringen.

Niet alleen de specifieke historiek van elk van die zeven instellingen, maar ook de praktijk in Vlaanderen is historisch altijd al hybride geweest. Het basisconcept is dat de overheid zorgt voor de middelen voor de werking, maar dat ze niet tussenkomt in de artistieke keuzes en programmatie. Een breed samengesteld bestuur moet daarvoor ook garant staan. Op die principes is het nationale Cultuurpact gesteund (in het bijzonder artikel 17). Het zijn niet de ministers van Cultuur die de programmatie bepalen of dicteren hoe die instellingen moeten werken.

In die zeven Vlaamse kunstinstellingen is de artistieke autonomie zeker nog dominant aanwezig, maar wel in een politieke omgeving die kritischer kijkt naar hun werking en producties. Dat geldt echter niet alleen voor die zeven instellingen. We komen daar hieronder nog op terug.

Zestien kerninstellingen die landschapsversterkend werken

Het nieuwe Kunstendecreet maakte de erkenning mogelijk van kunstorganisaties voor twee periodes van vijf jaar. Dat regime geldt nu voor zestien organisaties in Vlaanderen. Bij die zestien zitten organisaties met een sterke band met de Vlaamse en vooral met de lokale overheden (NTGent, KVS ...). Het overgrote deel zijn autonome huizen die vanuit civiel initiatief zijn gestart en ook zo worden bestuurd (Bronks, KAAP, Campo, Buda, Kopergieterij, nona, Rosas, Wiels, Stuk ...). In hun bestuur zetelt geen regeringscommissaris. De politieke intentie ook voor die met een regeringscommissaris te werken, was er eerst wel. Dat geeft aan hoe vanuit het kabinet cultuur naar die huizen werd gekeken, maar na reactie vanuit de sector werd dat plan afgevoerd.

Deze zestien instellingen moeten ‘landschapsversterkend werken’, zoals in het decreet is omschreven. Wat echter landschapsversterkend is, wordt bepaald door de Vlaamse overheid die opdrachten kan opleggen. Dat gaat soms over taken die niet door de organisaties zelf in hun beleidsplan waren opgenomen. Die verhouding, die samenhangt met hun positie in het kunstenlandschap, is voor die sector een nieuw element.

De huizen werken nu allemaal op basis van een vijfjarige beheersovereenkomst en niet, zoals vroeger, op basis van een subsidieovereenkomst. Die verschuiving is meer dan een ander woordgebruik: de beheersovereenkomst is veel meer dan een subsidieovereenkomst ‘contractueel’ van aard en geeft aan dat die organisaties meer naar de sfeer van de overheid opschuiven.

In vergelijking met vroeger weegt de Vlaamse overheid nu veel meer op het pakket aan taken en verwachtingen in die instellingen. De beheersovereenkomsten zijn als gevolg daarvan nu veel meer in detail uitgewerkt. Daardoor moet het jaarlijkse werkingsverslag, dat er vroeger ook was, veel meer in het operationele detail worden uitgewerkt. In dat verslag moet onder andere staan welke kwantitatieve doelstellingen al dan niet werden gehaald. Boven op de cyclus van beheersovereenkomsten en werkingsverslagen komt er na drie jaar een beoordelingscommissie. De instellingen kregen allemaal de instructies om voor meer dan de decretaal bepaalde 20% in eigen middelen te voorzien.

Het lijkt erop dat de invoering en de verhoogde detaillering van de beheersovereenkomst, de verhoogde norm voor eigen inkomsten, de tussentijdse beoordelingscommissie en de controle op de prestaties via het jaarlijkse werkingsverslag, uiteindelijk aanvaard werden in ruil voor de bonus van de tienjarige erkenning.

De conclusie is dat het systeem opschuift naar de sfeer van de overheid en dat de controle en evaluatie is uitgebreid en duidelijk gedomineerd wordt door instrumenten die bij het nieuw publiek management horen. Dat lijkt te wijzen op een verminderd vertrouwen in de culturele instellingen. Zijdelings merken we op dat die instellingen uit een traditie komen van een grote autonomie en een afstandelijke relatie met de administratie, in tegenstelling tot het sociaal-cultureel werk waarin van oudsher altijd al meer controle was en een sterkere impact en evaluatie door de administratie. Door de verschuiving van het systeem voor de kunstenorganisaties, lijken de sectoren nu meer op elkaar.

We vermelden terzijde dat ook de vier steunpunten in de kunstensectoren op basis van een beheersovereenkomst werken in plaats van een subsidieovereenkomst en nu ook een regeringscommissaris in het bestuur hebben (Kunstenpunt, Kunst in Huis, VAI en VI.Be). Dezelfde filosofie richting overheid zien we dus bij de organisaties van de bovenbouw.

225 kunst- en cultuurorganisaties

Daarnaast werken 225 kunst- en cultuurorganisaties met subsidies in het kader van het Kunstendecreet. Dat gaat over een zeer gedifferentieerd veld van muziek, dans, sociaal-artistische werkingen ... Over het algemeen lijkt de artistieke autonomie in die organisaties zeker nog dominant te zijn. Voor die 225 is er geen beheersovereenkomst, geen regeringscommissaris en geen politiek samengestelde bestuursorganen.

De grootste zorg voor alle kunstenorganisaties die we hier bespreken (de 7, de 16 en de 225), is verbonden met de gevolgen van een bepaalde vorm van ‘*framing*’ vanuit de politieke wereld en de impact daarvan op de publieke opinie. Vooral vanuit de rechterzijde van het politieke spectrum is de *framing* soms gevat in woorden als “subsidieslurpers”, “links elitair gedoe”, “anti-Vlaams en volksvreemd” ... die vooral klinken tijdens periodes van discussie over besparingen, over de inzet van subsidies als beleidsinstrument of naar aanleiding van bepaalde incidenten die soms tot parlementaire discussies leiden. Waar het discours van de politieke linkerzijde eerder gericht is op organisatorische condities zoals verbreding, meer participatie ..., gaat het discours van de rechterzijde eerder over inhoud, programmatie en artistieke keuzes. Dat discours lijkt nu meer dominant.

De Vlaamse overheid drong in de vorige legislatuur aan op respect en aandacht voor het Nederlands, legde nadruk op excellentie en respect voor tradities, wat soms gelezen wordt als kritisch tegenover het experimentele en vernieuwing. De nadruk ligt op 'meerstemmigheid' waarmee bedoeld wordt dat een veronderstelde 'linkse' agenda moet worden gecompenseerd met andere stemmen. Of de roep klinkt om meer vraaggestuurd te programmeren en niet alleen vanuit het eigen aanbod te denken. Het is voorlopig een open vraag of dat om een structurele en systemische omslag gaat, dan wel om een tijdelijke conditie, die eerder afhankelijk is van de kleur van de Vlaamse coalitie en/of van de houding van de minister van Cultuur. De verschuiving van het systeem naar de sfeer van de overheid biedt wel een bedding voor dat soort interventies en ook de nieuwe minister werkt binnen dat systeem. Welke effecten dat nu heeft, is lastig te bepalen en hangt ook af van de sterkte van de staf van de kunstenhuizen, de coherentie in hun besturen, de relaties tussen staf en bestuur, de opstelling van regeringscommissarissen, de houding van de Vlaamse ambtenaren in de procedures van controle en evaluatie.

Het lokale niveau: de culturele centra

Op lokaal niveau zijn de culturele centra (die zichzelf cultuurhuizen noemen) instrumenten van het lokaal cultuurbeleid. In het oude decreet voor de culturele centra was opgenomen dat het dagelijks beheer van de centra werd opgedragen aan de cultuurfunctionaris-directeur. Dat hield in de praktijk in dat die ook verantwoordelijk was voor de programmatie. In het daaropvolgende decreet lokaal cultuurbeleid stond die bepaling niet meer, maar bleef wel de bepaling (conform het Cultuurpact) dat de culturele centra bestuurd konden worden door hetzij de gemeenteraad en het college, hetzij een gemengd samengesteld bestuursorgaan, hetzij door de gebruikers. Op veel plaatsen was er toen een gemengd samengesteld bestuursorgaan. Na de decentralisatie van het lokaal cultuurbeleid zijn heel veel lokale besturen overgeschakeld op een rechtstreeks beheer door de gemeenteraad en het college. De aparte bestuursorganen werden op veel plaatsen afgeschaft.

Op lokaal niveau is de evolutie naar de '*civic space*' onmiskenbaar, al waren de culturele centra altijd al sterk met de lokale overheid verweven. Er lijkt bovendien een trend te zijn bij uitvoerende politici van een aantal lokale besturen om zich, ondanks de bepalingen in het Cultuurpact, toch rechtstreeks met de programmatie in te laten, vanuit een strakke opvatting over het primaat van de politiek, de bezorgdheid over 'volle zalen' en de druk om de programmatie zelfbedruipend te maken. Dat wordt versterkt door de besparingen op financiën en personeel, en is zeker mee mogelijk gemaakt door de decentralisatie van het lokaal cultuurbeleid. De praktijk is dat gemeentelijke culturele centra meer kiezen voor het commerciële aanbod. Dat verarmt de programmatie en de presentatiekansen voor kunstenaars.

Op lokaal niveau is het beeld vanzelfsprekend divers en niet eenduidig. We zien voorbeelden van schepenen van cultuur of burgemeesters die vragen stellen over de programmatie en tussenkomen op het artistieke niveau, die organisaties aanmanen om voorzichtig te zijn in hun keuze om samen te werken met al te activistische partners of kritischer te zijn aan wie zij hun lokalen ter beschikking stellen. Nu en dan – en dus nog eerder occasioneel dan structureel – worden tegenover sommige lokale organisaties door sommige politici of hun medewerkers argumenten gebruikt verbonden met mensenrechten en gelijke kansen om opmerkingen te geven over bepaalde programmaties die bijvoorbeeld te 'gekleurd' zouden zijn.

Algemene conclusie

Over het algemeen werken de Vlaamse kunstenhuizen nog sterk vanuit autonome artistieke keuzes. De spreiding van soorten organisaties over allerlei aspecten van cultuuruitingen is groot, veel groter en veel meer divers dan in de periode van de verzuiling, en leidt tot een nog vrij robuust stelsel. De zeven Vlaamse instellingen en de zestien grote instellingen die voor tien jaar zijn erkend, zijn de laatste jaren opgeschoven in de richting van de sfeer van de overheid, met de beheersovereenkomsten en de aanwezigheid van regeringscommissarissen als meest duidelijke indicaties, gekoppeld aan bijkomende controle- en prestatie-evaluerende instrumenten. Dat

systeem laat zeker nog ruimte voor interactie, maar het stelsel schuift duidelijk op. Dat verloopt tegen het decor van een algemene politieke cultuur die kritisch kijkt naar de effectiviteit en efficiëntie van subsidies, zeker in de culturele sectoren, en waarvan de *framing* eerder negatief is, op zijn minst kritisch of sceptisch. Een historisch systeem dat sterk gebaseerd was op subsidiariteit en vertrouwen staat daardoor onder druk. We stelden hierboven de vraag of die omslag structureel dan wel tijdelijk is, in het laatste geval vooral gebonden aan de figuur van de minister. De huidige minister van Cultuur kan zeker andere accenten leggen, maar moet zich toch houden aan het regeerakkoord, waarin het beschreven systeem is gevat, net als de cultuur van controle, efficiëntiemeting, de kritische houding tegenover subsidies ...

We merken een systemische verschuiving naar de overheid, maar zeker nog met speelruimte en vrijheidsgraden. Het Cultuurpact is daarbij enerzijds een vorm van bescherming tegen al te directe politieke interventies. Anderzijds is het ook een deel van die interventie omdat het pact op een sturende wijze wordt toegepast en ook wordt opgelegd aan organisaties waar dat juridisch niet vereist was. Het systeem dat op Vlaams niveau is opgetuigd, maakt het mogelijk om te wegen op de missie en programma's van die instellingen. Als bijvoorbeeld in alle beheersovereenkomsten dezelfde harde instructies zouden staan of alle regeringscommissarissen dezelfde directe instructies zouden krijgen en die directieven ook allemaal strikt en uniform zouden volgen, zou dat een grote impact kunnen hebben. Dat is, voor alle duidelijkheid, nu niet zo (of hoogstens fragmentair) en het functioneren van de beheersovereenkomsten en van de regeringscommissarissen is nu nog verschillend, maar het potentieel daartoe is nu in het systeem gevat. En als dat voor die grote huizen geldt, zou het effect daarvan zeker doorwerken in de kleinere 225 organisaties.

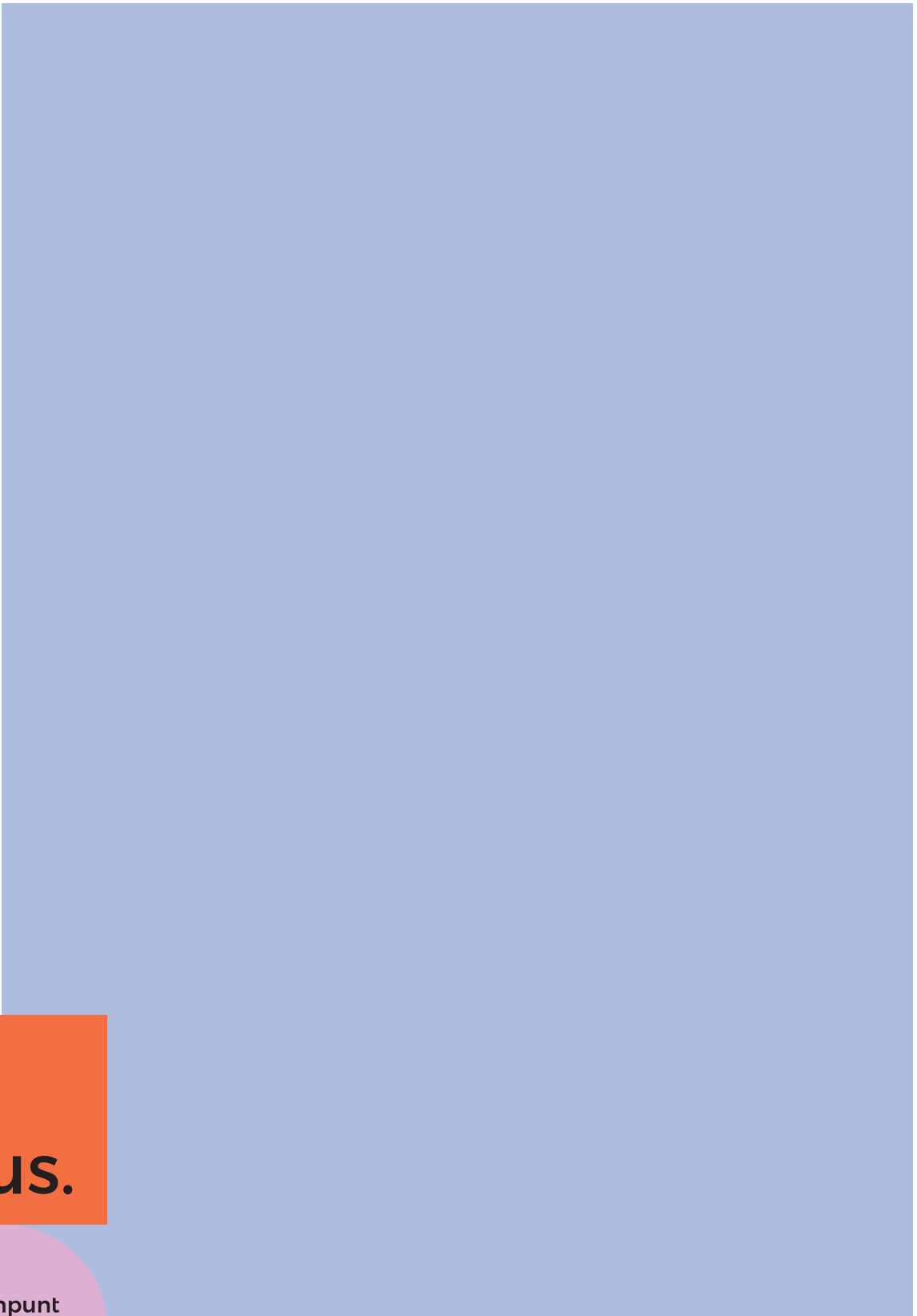
Op het lokale niveau zijn de culturele centra op veel plaatsen nu sterk in de sfeer van de overheid en politiek binnengekomen, vergeleken met de vroegere situatie van de autonomie voor de cultuurfunctionaris over de programmatie en de verzelfstandigde gemengde besturen van de culturele centra. De politieke druk op de gemeentelijke culturele centra in veel lokale besturen is sterk om op zeker te spelen en zo een groter publieksbereik te realiseren – en dus commerciëler te werken. Dat heeft onder andere tot gevolg dat er minder plekken en ruimtes zijn voor een substantieel deel van het artistieke werk dat door het Vlaamse Kunstendecreet wordt ondersteund.

Bijlage 3

Klankbordgroep

Deze personen namen deel aan de activiteiten van de klankbordgroep van dit dossier.

- Badra Djait - Universiteit Gent
- Danny Jacobs - Bond Beter Leefmilieu
- Els Hertogen - 11.11.11
- Eric Nysmans - Welzijnszorg Kempen
- Fred Dhont - Socius
- Hanne Geukens - De Federatie
- Inge Geerardyn - Vlaamse Jeugdraad
- Inne Van de Ven - SAM, steunpunt Mens en Samenleving
- Jeroen Sleurs - Gezinsbond
- Joke Blockx - Liga voor mensenrechten
- Landry Mawungu - Hannah Arendt Instituut
- Leen Laconte - Overleg Kunstenorganisaties
- Liesbet De Kock - FIRM-IFDH
- Marc Jans - Socius
- Max Frans - Socius
- Nele Vanderhulst - Socius
- Pascal Gielen - Universiteit Antwerpen
- Peter Wouters - Beweging.net
- Philippe Diepvents - Vlaams ABVV
- Stef Steyaert - voorzitter Socius
- Tom Lemahieu - Howest
- Wies De Graeve - Amnesty International Vlaanderen
- Yves Aerts - çavaria



**SO
CIUS.**

steunpunt
sociaal-cultureel
werk

socius.be