

Lokale netwerken in perspectief

Belangrijke tendensen in de historiek van armoedebestrijding

↘ AN DE BISSCHOP

“Werken om ellendigen naer ziel en lichaem een eerlyk bestaen te verschaffen, hen duegdzaam te maken; om ongelukkigen, door het noodlot getroffen, in hunnen vorigen stand te herstellen; om de samenleving van een drukkenden last te verlossen; om de openbare stichting, de misdaden te voorkomen; wat edele taek, wat verheven doelwit!”

Hoe kijken we naar armoede en welke evoluties heeft onze blik ondergaan? Dit is een vraag die de hele geschiedenis zou kunnen omvatten, maar het is een belangrijke vraag om actuele beleidspraktijken zoals *Lokale Netwerken vrijetijdsparticipatie voor mensen in armoede* correct te begrijpen. Het is duidelijk dat bovenstaand citaat, afkomstig uit 'Armoede en de burelen van weldadigheid' van G. Opsomer (Gent, 1853:12), past in een andere tijdsgeslacht. Actueel zouden we aanstoot nemen aan dergelijke moraliserende en paternalistische omschrijvingen, maar welke zijn dan de evoluties in onze perceptie van armoede die maken dat we ons ongemakkelijk voelen bij dit stukje erfgoed? Zonder de hele geschiedenis van de armoedebestrijding uit de doeken te doen, blikken we terug op de belangrijkste breuklijnen in de nieuwste geschiedenis van de armoedebestrijding. Vanuit deze kantelmomenten kijken we vervolgens naar Lokale Netwerken, en geven we deze jonge beleidspraktijk betekenis.

ARMOEDE IS EEN STRUCTUREEL MAATSCHAPPIJPROBLEEM

Zeer lang hebben we armoede beschouwd als een probleem van de mensen die in armoede leven zelf. (Vrancken, 2004) Armoede werd gezien als een probleem van *niet willen*, het was dus de rechtstreekse *schuld* van de persoon die in armoede leefde: de arme kon niet met geld

omgaan, was te lui om te werken enzovoort. Deze visie op armoede is de visie waarop het 'deugdzaam' maken van 'ellendigen naer ziel en lichaam' is gestoeld. Moraliserende is immers het enige mogelijke antwoord op dergelijke schuldbenadering, maar fundamenteel distantieert de samenleving zich hier van de personen die in armoede leven. Iets minder middeleeuws maar nog steeds een individuele benadering, is de visie waarin armoede wordt gezien als iets wat mensen overkomt, buiten hun eigen wil om: ziekte of een handicap kan tot armoede leiden, het wegvallen van de kostwinner kan ervoor zorgen dat een gezin in armoede komt te leven... Deze 'ongelukkigen, door het noodlot getroffen' wekken uiteraard een vorm van medeleven op, en in deze visie op armoede past dan ook onze uitgebreide caritasgeschiedenis.

Met de installatie van de verzorgingsstaat en de uitbouw van een uitgebreid systeem van sociale zekerheid maakten we de overgang naar een perspectief waarin armoede niet langer beschouwd werd als een probleem van het individu, maar als een probleem van de maatschappij zelf. In eerste instantie meende men dat de oorzaak van armoede lag in plotse veranderingen in de samenleving: migraties, oorlogen, economische crisissen enzovoort veroorzaken armoede omdat de maatschappij niet opgewassen is tegen dergelijke plotse aardverschuivingen. Maar ook dit perspectief biedt nog onvoldoende verklaring voor het feit dat armoede blijft bestaan, ook wanneer van deze 'maatschappelijke ongevallen' geen sprake is. Immers, hoewel we in het Westen actueel te maken hebben met een economische crisis van formaat, is armoede ook voordien altijd prominent aanwezig geweest, alle hoogconjunctuur en stabiele democratie ten spijt.

De meest vooruitstrevende visie op armoede is dan ook dat armoede ingebakken zit in de structuren van de samenleving zelf: het is de manier waarop we onze samenleving organiseren – en het zijn dus de structuren die deze organisatie belichamen – die armoede laten bestaan, en armoede zelfs 'produceren'. Het lijkt minstens pervers, maar het bestaan van armoede vervult immers ook 'positieve' functies in de samenleving: personen in armoede voeren vaak arbeidstaken uit die niemand anders wil doen, personen in armoede vormen een afzetmarkt voor producten die niemand anders nog wil kopen, en heel wat welzijnswerkers verdienen hun boterham met het bestaan van armoede, zoals Hans Achterhuis ons reeds duidelijk maakte in 'De markt van welzijn en geluk'. Kortom, armoede is het logisch effect van een samenleving die zo is georganiseerd dat ze met armoede leerde omgaan: armoede is natuurlijk, vanzelfsprekend.

Om deze – bedoelde en onbedoelde – reproductie van armoede te kenteren, zijn caritas en sociale zekerheid onvoldoende antwoorden. Wat nodig is, is een 'transformatie' in denken en handelen, een verandering die de structuren van de samenleving mee verandert. "What is required amounts to a transformation of our societies, a transformation which will not be furthered by a departure from peaceful methods but one which is unlikely to be achieved by tinkering with minor policy options", schrijven Pickett & Wilkinson in hun boek over structurele ongelijkheid. En ze vervolgen: "Rather than simply waiting for government to do it for us, we have to start making it in our lives and in the institutions of our society straight away." (2009:236)

HET BELANG VAN DE STEM VAN MENSEN IN ARMOEDE

Eén van de historische kenmerken van een samenleving waarin de reproductie van armoede ingebed zit in de structuren van de samenleving zelf, is dat mensen in armoede door de organisatie van de samenleving een passieve functie toebedeeld krijgen en hun participatiecompetentie genegeerd wordt. Socialiserende interventies worden immers opgezet door 'experten', met mensen in armoede als object van interventie. Deze objectivering noemt Ruddy Doom de kern van het armoedeprobleem: mensen in armoede worden geneutraliseerd in de rol van toeschouwer (1993).

Deze benadering houdt uiteraard enkel steek zolang we ervan uitgaan dat we van op afstand kunnen weten wat armoede is, zolang we een 'consensusbenadering' hanteren en geloven in een objectieve maat voor armoede (Bouverne-De Bie, 1997). Reeds in de OCMW-wet van 1976 werd gebroken met deze gedachte, toen de notie 'menselijke waardigheid' de spil werd waar rond de dienstverlening werd georganiseerd. Gezien 'menselijke waardigheid' door iedereen anders kan worden ingevuld, hebben we hier te maken met een subjectieve notie, en is het logische gevolg dat de mensen waarop de dienstverlening zich richt ook als subjecten moeten worden benaderd: zij zijn het die betekenis geven aan hun situatie, en aan de noden die deze situatie stelt.

In België werd deze paradigmawissel pas echt erkend toen in 1994 het 'recht op een menswaardig bestaan' ook in de grondwet werd ingeschreven. In datzelfde jaar werd ook het eerste Algemeen Verslag van de Armoede gepubliceerd, dat deze subjectbenadering meteen in praktijk bracht en mensen in armoede rechtstreeks aan het woord liet in de beschrijving van wat armoede betekent. Het verslag riep ook op om deze interactieve benadering verder te zetten, met het oog op een duurzaam armoedebestrijdingbeleid: het verslag wil "structureel garanderen dat de dialoog met de armste burgers, hun organisaties en de overheidsdiensten aan de basis wordt voortgezet" (1994:418).

In het kielzog van dit verslag werden verschillende beleidsmaatregelen genomen die dit interactief armoedebeleid kracht bijzetten. Zo werd op federaal vlak sinds 2001 het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting actief, dat de opdracht heeft om de dialoog te bewerkstelligen tussen mensen in armoede en hun verenigingen, de sociale organisaties en de verschillende beleidsniveaus (Dierckx, 2007). Op Vlaams niveau werd het Decreet Armoedebestrijding goedgekeurd (2003), wat ondermeer betekende dat de Verenigingen waar armen het woord nemen decretaal erkend en gesubsidieerd werden. Het decreet toont de uitdrukkelijke keuze voor een beleid dat wordt gelegitimeerd door de participatie van mensen in armoede zelf en hun verenigingen, en leidde ertoe dat 'de stem van de mensen in armoede' actueel niet meer weg te denken is uit het armoedebestrijdingbeleid.

GROEIENDE ROL LOKALE OVERHEDEN

Interactieve beleidsvoering rond armoedebestrijding kan zich uiteraard niet enkel afspelen in de torens van Brussel, maar vergt ook daadwerkelijk contact met mensen in armoede, kennis van hun leefwerelden, en dus 'nabijheid' van beleid. Het lokale beleidsniveau is het meest 'burgernabije' beleidsniveau, en dus was het niet meer dan evident dat met voorgaande omslag ook een responsabilisering van het lokale overheidsniveau gepaard ging: *“De eerste stappen naar een gecoördineerd armoedebeleid gaan samen met een sterkere nadruk op de rol van de lokale overheid”*, aldus Daniëlle Dierckx (2007).

Een voorbeeld van deze groeiende rol van de lokale overheden was het in 1990 opgerichte Vlaams Fonds voor de Integratie van Kansarmen, bestemd voor steden en gemeenten met een grote concentratie kansarmen of migranten. In 1995 werd dit fonds omgedoopt tot het Sociaal Impulsfonds, en sinds 2003 werd dit verdergezet in het Gemeente- en Stedenfonds.

Vanuit de zorg om een gecoördineerd en toegankelijk sociaal beleid op lokaal vlak werd in 2004 het Decreet Lokaal Sociaal beleid gestemd. Anders dan voorgaande fondsen werden via dit decreet geen extra middelen ter beschikking gesteld, maar stuurde het decreet aan op afstemming: doel was om de samenwerking tussen gemeentelijke sociale diensten en OCMW te versterken, om op die manier de toegankelijkheid van de dienstverlening te verhogen. Vanuit die optiek werd binnen het kader van dit lokaal sociaal beleid ook samengewerkt met de sociale organisaties die lokaal actief waren, en soms ook met de verenigingen waar armen het woord nemen.

TOENEMEND BELANG VAN IMMATERIËLE ASPECTEN VAN WELZIJN

Deels van een andere orde, maar toch samengaan met de omslag van een object- naar een subjectbenadering, is de hardnekkige misvatting dat armoede enkel te maken zou hebben met materiële ontbering. Beschouwen we 'welzijn' als de tegenpool van armoede, dan zou wellicht elke burger aangeven dat zijn welzijn niet enkel wordt bepaald door een dak boven het hoofd, een comfortabel loon en dito materiële kwesties. Recent onderzoek toont zelfs aan dat a en b zeer weinig verband houden. Wilkinson en Pickett brachten dit idee op macroniveau in de praktijk in hun onderzoek naar de relatie tussen de rijkdom van landen en het welzijn van de bevolking in deze landen: *“The view that social problems are caused directly by poor material conditions such as bad housing, poor diets, lack of educational opportunities and so on implies that richer developed societies would do better than the others. But this is a long way from the truth: some of the richest countries do worst.”* (Wilkinson & Pickett, 2009: 25). En toch gaan we er vaak van uit dat armoede de niet-materiële aspecten van welzijn overstemt, alsof armoede de wezenlijke behoeften van mensen zou herklasseren.

Vanuit een mensenrechtenperspectief is de erkenning van niet-materiële aspecten van welzijn al ruim een halve eeuw gerealiseerd. Reeds in 1948 werd het recht op cultuur ingeschre-

ven in de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens, maar het duurde tot 1994 vooraleer dit recht ook werd verankerd in de Belgische Grondwet. In ditzelfde jaar verscheen ook het eerder aangehaalde Algemeen Verslag van de Armoede, en ook op dit punt was het verslag baanbrekend in België, want het stelde voor het eerst zeer duidelijk dat mensen in armoede culturele uitsluiting als erger ervaren dan de materiële en financiële aspecten van armoede: *“Cultuur is geen luxe. Het behoort wezenlijk tot het menselijk leven. De culturele armoede is wellicht de zwaarste vorm van uitsluiting.”* (1994:296-297)

In onze grondwettekst gaat het over ‘het recht op cultuur en maatschappelijke ontplooiing’, een formulering die meteen aangeeft dat het om meer gaat dan cultuur in de enge zin, maar ook andere facetten omvat die ertoe leiden dat mensen zich verbonden kunnen voelen met anderen en met de samenleving zelf. Vrijetijdsparticipatie is een brede noemer die in dit grondrecht past, en omvat voornamelijk participatie aan cultuur, sport en jeugd, de klassieke vrijetijdssectoren. In het kielzog van deze gedachte werd het Fonds Cultuurparticipatie in 2009 omgedoopt tot het Fonds Vrijetijdsparticipatie, dat actueel instaat voor het organiseren van een financiële tegemoetkoming voor personen in armoede die willen participeren aan culturele, sportieve en jeugdactiviteiten.

Maar het financiële verhaal is maar één aspect, want van bijzonder groot belang voor het kaderen van maatregelen die zijn gericht op het bevorderen van vrijetijdsparticipatie van personen in armoede is het gegeven dat het ‘recht op cultuur en maatschappelijke ontplooiing’ geen individueel afdwingbaar recht is, maar wel een *sociaal grondrecht*: een recht dat de maatschappelijke structuren en instituties responsabiliseert voor het realiseren van het recht in kwestie. Het bevorderen van vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede betekent dus niet zozeer dat personen die in armoede leven zelf gestimuleerd moeten worden om meer te participeren, maar betekent vooral dat in de samenlevingsinstituten en beleidsstructuren een draagvlak aanwezig moet zijn om dit recht vorm te geven, niet als een extraatje naast de taken van alledag, maar als een inherent onderdeel van hun maatschappelijke opdrachten. Zo ontvangen de OCMW’s sinds 2003 federale middelen voor vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede, een maatregel die reeds aanzet gaf tot samenwerking tussen gemeentelijke diensten en OCMW’s, publieke en semipublieke organisaties die zich schaarden achter het realiseren van dit recht. Maar een echte doorwerking van het perspectief en de noden van mensen in armoede in onze reguliere structuren (gemeentelijke vrijetijdsdiensten, gemeentelijke sociale dienst, OCMW’s, semipublieke vrijetijdsaanbieders) is vooralsnog zeker niet algemeen gerealiseerd. Dit vergt dan ook een belangrijke cultuuromslag, van een aanbodgestuurde naar een meer vraaggestuurde werking.

LOKALE NETWERKEN VRIJETIJDSPARTICIPATIE VOOR MENSEN IN ARMOEDE

‘Lokale netwerken vrijetijdsparticipatie voor mensen in armoede’ is een beleidsmaatregel die bovenstaande omslagen in het denken rond armoedebestrijding in zich draagt. Het Participatiedecreet omschrijft de intenties als volgt: “Met het oog op de creatie van een plaatselijk en structureel samenwerkingsverband dat werkt aan het slechten van participatiedrempels voor personen in armoede, subsidieert de Vlaamse Regering gemeenten in het Nederlandse taalgebied en de Vlaamse Gemeenschapscommissie die via lokale netwerken de participatie in cultuur, jeugdwerk of sport stimuleren” (Art.22 §1, 2008).

Vanuit bovenstaande kantelpunten in het denken over armoedebestrijding, staan lokale netwerken voor: (1) De *erkenning van armoede als een structureel maatschappijprobleem*, een probleem dat (ongewild) gereproduceerd wordt door de manier waarop onze maatschappelijke structuren functioneren. Lokale netwerken vrijetijdsparticipatie ambiëren dan ook niets minder dan het hervormen van het functioneren van deze structuren zelf, en dit in de eerste plaats op lokaal vlak. (2) De *erkenning van het belang van de stem van mensen die in armoede leven*, om deze omslag waar te maken. Vertegenwoordigers van en verenigingen voor mensen in armoede geven mee vorm aan lokale netwerken, vanuit de overtuiging dat zij het meest zicht hebben op de participatiedrempels van de doelgroep en dat hun kennis en ervaringen dan ook onontbeerlijk zijn in functie van duurzame beleidskeuzes. (3) De *erkenning van het belang van het lokale beleidsniveau*, als het meest burgernabije niveau van beleid en dus de hefboom bij uitstek om contextspecifieke oplossingen inzake vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede te realiseren. Lokale netwerken zijn geen eenvormige formule die overal identiek kan worden toegepast, de concrete acties die worden opgezet zijn net contextspecifiek en op maat gesneden van de diversiteit aan mensen in armoede die lokaal aanwezig is enerzijds, en de mogelijkheden van de lokale actoren anderzijds. (4) De *erkenning van het belang van immateriële aspecten van welzijn*, en dus de erkenning dat armoede niet enkel financiële aspecten betreft maar bestaat uit een netwerk van uitsluiting, ook sociale en culturele uitsluiting. Lokale netwerken vrijetijdsparticipatie werken precies aan het tegengaan van uitsluiting op terreinen als cultuur, sport en jeugd, vanuit de veronderstelling dat participatie aan deze vrijetijdssectoren belangrijk is om het welzijn van mensen in armoede te bevorderen.

Dit alles tezamen genomen vindt de benadering die lokale netwerken voorstaan zijn grond in het antwoord op de vraag: ‘Waarom is meer vrijetijdsparticipatie van mensen die in armoede leven nastrevenswaardig?’ Het antwoord op deze vraag is eenvoudig: omdat de samenleving zélf er beter van wordt. Hoe meer burgers zich kunnen ontplooien in de samenleving, hoe meer de structuren van deze samenleving ‘gedragen’ worden enerzijds, en hoe beter ze de dialoog met de burger kunnen aangrijpen om zichzelf bij te sturen anderzijds, op het ritme van de veranderende samenleving. Dit zouden we de politieke betekenis van lokale netwerken kunnen noemen.

In dit licht zijn minstens twee elementen van fundamenteel belang in het verhaal van lokale netwerken. Ten eerste gaat het om lokale structurele samenwerkingsverbanden tussen bestuurlijke actoren (gemeentelijke cultuurdiensten, sportdiensten, jeugddiensten), het OCMW én verenigingen met mensen in armoede als doelgroep. De structurele dialoog tussen (minimaal) deze drie actoren is vernieuwend in die zin dat een *lokaal duurzaam draagvlak* voor vrijetijdsparticipatie van mensen in armoede precies vereist dat de betrokken actoren samen rond de tafel zitten en een beleid vorm geven vanuit hun gemeenschappelijke expertise en ervaringen. De rechtstreekse betrokkenheid van verenigingen van mensen in armoede is in die zin een poging om 'object' en 'subject' van beleid dichter bij mekaar te brengen.

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

Hoewel tussen politieke intentie en de praktische realisatie ervan uiteraard een grote kloof gaapt, en hoewel lokale netwerken nog een zeer jonge praktijk is die zijn potenties grotendeels nog moet bewijzen, is het mijns inziens belangrijk dat we de netwerken actueel vooral bekijken vanuit hun *betekenis* tegen de achtergrond van de geschiedenis van armoedebestrijding. 'Wat ze vermogen' is dan de belangrijkste vraag, eerder dan 'wat ze bewezen hebben'. En uiteraard moeten we er alles aan doen om dit vermogen te ook daadwerkelijk te realiseren, zodat binnen een aantal jaren kan worden gesproken over reële duurzame effecten.

REFERENTIES

- Achterhuis, H. (1980), *De markt van welzijn en geluk*, Baarn: Ambo
- Bouverne-De Bie, M. (1997), *Sociale Agogiek*, Gent: Academia Press.
- Doom, R. (1993), 'Armoede. Een essay van de open deur', in De Bie, M. & Claeys, A. *Armoede en Participatie*, Gent: Academia Press.
- Hufton, O. (1974), *The Poor in Eighteenth Century France*, Oxford: Clarendon Press
- Vrancken, J. e.a. (2004), *Jaarboek Armoede en sociale uitsluiting 2004*, Leuven: Acco
- Wilkinson, R. & Pickett, K. (2009), *The Spirit Level. Why Equality is Better for Everyone*, London: Penguin Books.