

Armoede uitbannen: voor een emancipatiebeleid

| Emmanuelle Deville | | Thierry Martin | | Henk Termote |



De keuze is duidelijk. De keuze is simpel. Ofwel wordt armoede beschouwd als een "marginaal" fenomeen, dat onvermijdelijk is en zo goed en zo kwaad als het kan onder een bepaalde statistische drempel moet worden gehouden, ofwel zien we in armoede een onaanvaardbare realiteit.

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (in wat volgt: Steunpunt) stelt minstens elke twee jaar een Verslag op dat de status beschrijft op deze domeinen. Dat gebeurt telkens in overleg met hulpverleners en verenigingen op het terrein en met de mensen die in armoede leven. In december 2005 verscheen het derde twejaarlijks Verslag van het Steunpunt, *"Armoede uitbannen. Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie"*. Armoede is een schending van de mensenrechten. Dat hoeft niet verhuld te worden in onze titel. Die opvatting ligt wettelijk vast in het samenwerkingsakkoord op grond waarvan het Steunpunt is opgericht. We hebben deze titel vooral gekozen met de bedoeling het debat aan te zwengelen over de plaats die onze maatschappij vandaag aan armoede wil toekennen.

“

Autonomie is een onmisbare hefboom in de strijd tegen armoede.

Ons Verslag valt moeilijk samen te vatten in enkele bladzijden, maar dit artikel kan opgevat worden als een hulpmiddel voor de uitwerking van een politieke agenda. Het Verslag is namelijk opgesplitst in grote oriëntaties, in resoluties en in zo'n 200 mogelijke actie- en denkpijlers die worden voorgelegd aan de beleidsmakers. Het herstel van de autonomie – een essentiële factor in de strijd tegen de armoede – geeft de rode draad aan van het Verslag.

Het begrip autonomie – en het overleg dat het Steunpunt gevoerd heeft, bevestigt dat – is een onmisbare hefboom in de strijd tegen armoede. Letterlijk betekent de term autonomie dat iemand de bevoegdheid heeft zichzelf wetten op te leggen. Toegepast op de begeleiding van hulpbehoevenden, houdt autonomie volgens de visie van ervaringsdeskundigen in dat het recht op eigen handelen zich moet kunnen ontplooien binnen een relatie van solidariteit en wederkerigheid.

Het sociaal beleid, en in het bijzonder het armoedebestrijdingbeleid, zou ieders individuele autonomie moeten bevorderen binnen een solidaire context. We zouden in dit artikel willen uitgaan van deze vraag: bevordert of belemmert het armoedebestrijdingbeleid de autonomie van kwetsbare personen?

We zullen in dit artikel verschillende domeinen overlopen: inkomen en sociale begeleiding,

huisvesting, werkgelegenheid, cultuur. Bij elk van die domeinen zullen we aangeven welke beleidsmaatregelen en maatschappelijke fenomenen bijdragen tot een bevordering of beknotting van de autonomie.

Onvoldoende inkomen: element van onderwerping

Als je armoede benadert vanuit de specifieke invalshoek van mensenrechten, wordt duidelijk wat wetenschappers en ervaringsdeskundigen al vele jaren zeggen en schrijven: arm zijn is heel wat anders dan het 'simpele' feit over te weinig geld te beschikken. Hoewel niemand vandaag het tegendeel beweert, stellen we vast dat een te sterke klemtoon op het meerdimensionale aspect kan verdringen dat arm zijn ook betekent dat men met onvoldoende inkomen moet (over)leven.

De actualiteit brengt dat ons vandaag voortdurend in herinnering, want de koopkracht van de lage inkomens neemt af⁽¹⁾, de inko-



Thierry Martin, Henk Termote, Emmanuelle Deville

Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (Departement van het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding)

mensongelijkheid neemt toe⁽²⁾ en het aantal 'arme werknemers' (*working poor*) groeit. Het is moeilijk cijfermatig te bepalen hoeveel een voldoende inkomen bedraagt⁽³⁾. We zouden in het algemeen kunnen stellen dat een waardig

“

Een waardig inkomen stelt iemand in staat een toekomst uit te bouwen, zich zelf te ontplooien en niet van dag tot dag *à l'improviste* in zijn levensonderhoud te moeten voorzien.

inkomen moet aanzien worden als een inkomen dat die persoon in staat stelt om een toekomst uit te bouwen. Om aan zichzelf te werken, zich te ontplooien, en niet om van dag tot dag, *à l'improviste* in zijn levensonderhoud te moeten voorzien.

Kwetsbare personen - denken we in de eerste plaats aan mensen die recht hebben op het leefloon maar ook aan de mensen die over een lage sociale uitkering beschikken - worden vandaag steeds meer geconfronteerd met de fragmentatie van hun inkomen. Dat betekent dat ze over een gevarieerd én variabel *package* beschikken dat bestaat uit een som geld, voedingspakketten, een stookoliepremie, een "medische kaart", reductiebonnen om deel te kunnen nemen aan vooraf bepaalde culturele activiteiten, een studiebeurs die gedeeltelijk de studies van de kinderen dekt, gratis juridische bijstand voor het geval er een procedure zou worden overwogen...

Die fragmentatie is in veel opzichten onrustwekkend. In eerste instantie wijst die erop,

mocht dat nog nodig zijn, dat lage inkomens niet voldoende zijn om een leven te leiden in harmonie met onze menselijke waardigheid. Uit de inflatie van de "bijkomende" correcties blijkt bovendien dat de beleidsmakers dat gebrek erkennen. Sommige waarnemers op het terrein stellen het *neocaritatieve* karakter van het beleid aan de kaak: om zijn of haar cheque, korting of voordeeltarief te verkrijgen, moet de persoon in kwestie het bewijs van zijn behoefte leveren en mag hij de talrijke, ingewikkelde, ontmoedigende, zelfs stigmatiserende procedures niet uit de weg gaan. Druist die benadering, zelfs in de veronderstelling dat dit gefragmenteerd inkomen voldoende is om aan de fundamentele behoeften van het gezin te voldoen, niet regelrecht in tegen de basis van autonomie dat personen aanspoort zich te ontplooien en projecten aan te gaan?

Bevoegde instanties erkennen meer en meer de ernstige tekorten bij bepaalde inkomens. Maar paradoxaal genoeg geldt niet hetzelfde voor het gebrek aan autonomie dat daaruit voortvloeit. Dat wordt goed geïllustreerd door de kwestie van overmatige schuldenlast, dat we in ons Verslag ook aankaarten. Heel wat waarnemers op het terrein melden dat de schulden steeds vaker te maken hebben met elementaire levensbehoeften: huur, voeding, energie, kleding, gezondheidszorg, onderwijs of mobiliteit... en dus rechtstreeks voortvloeien uit onvoldoende inkomen. Zelfs in die gevallen blijft men het concept van "verantwoorde consumptie", eventueel aangevuld met "begeleiding", vaak opdringen als een universele en miraculeuze remedie voor armoedepreventie.

Dubbelzinnigheid van begeleiding: tussen autonomie en controle

In de jaren '90 kende het sociaal beleid van de overheid een omwenteling toen sommige opiniemakers vaststelden dat de welvaartsstaat zich in een crisis bevond omdat die niet in staat was een antwoord bieden op de "nieuwe sociale kwestie", met name armoede en bestaansonzekerheid als gevolg van structurele werkloosheid. Men maakte vervolgens een overgang van een algemeen sociaal beleid, gebaseerd op het verlenen van onvoorwaardelijke en niet-persoonsgebonden rechten, naar de bevordering van een actieve welvaartsstaat, die het 'recht op werken' vooropstelt in plaats van een 'inkomen'. Met die rechten gingen ook plichten gepaard, zoals de bereidheid tot professionele inschakeling. Men sprak niet meer van 'werklozen' maar van 'werkzoekenden'.

Sociale begeleiding is algemeen erkend als één van de hefboomen van het armoedebestrijding-beleid. Vandaag betekent arm zijn vaak 'gevolgd worden', soms door verschillende sociale werkers en diensten... De begeleiding vindt men terug in alle domeinen en in alle etappes van het persoonlijke, familiale of professionele leven van een individu. Een losse greep: budgetbegeleiding, psychologische begeleiding, integrale jeugdhulp, individuele en familiale psychologische begeleiding...

De activering, de individualisering en de *contractualisering* vormen de drie meest veelzeggende kenmerken van de begeleiding zoals ze onlangs werd ontwikkeld. Daarbij versterken deze kenmerken elkaar onderling. Deze aanpak geeft de voorkeur aan maatregelen voor

tewerkstelling of voor opleidingen dan aan de toekenning van een gewoon vervangingsinko-

“

Vandaag betekent arm zijn vaak 'gevolgd worden'...

men, en aan de aanpassing van het begeleidingsparcours dan aan de situatie en de behoeften van de rechthebbende. Toch wordt deze evolutie, die heel wat actoren als positief bestempelen, op twee punten door velen bekritiseerd. In wezen leidt ze tot een *responsabilisering* van de begunstigen ten aanzien van hun eigen situatie en verbergt ze de collectieve verantwoordelijkheid. Daarnaast wordt de begeleiding op maat verweten dat ze heel beperkt blijft. In werkelijkheid staat ze onder druk van de reeds genoemde en versterkte tewerkstellingslogica.

De idee om de hulpbehoevende mee in de boot te nemen als 'mensen die moeten veranderen' heeft ruim ingang gevonden. Is de vraag van de verenigingen, die oproepen om in mensen te investeren, dus gehoord door zij die de "actieve welvaartsstaat" promoten? Op het terrein heeft men de indruk dat de bevoegde instanties deze vraag anders hebben geïnterpreteerd. Terwijl in het politiek discours participatie aan waarde wint, stellen de verenigingen vast dat de gevolgde personen vaak het gevoel hebben controle te verliezen en de indruk hebben dat hun leven in hun plaats "geleid" wordt.

De discussie die voorafging aan de wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie

en die met de evaluatie ervan wordt voortgezet, heeft duidelijk aangetoond hoe divers de betrokkenheid, de participatie van de gebruikers geïnterpreteerd kan worden. In het bijzonder lijkt het ons de vraag of het relevant en legitiem is om gebruik te maken van een contract. Nadat het contract voor het eerst is ingevoerd bij het urgentieprogramma voor een meer solidaire samenleving, is het gebruik ervan uitgebreid en gesystematiseerd. Van het geïndividualiseerd project voor maatschappelijke integratie (OCMW) over de overeenkomst (Dienst Bijzondere Jeugd-zorg) tot het contract voor tewerkstellingsproject (regionale arbeidsbemiddelingdiensten): de toenemende *contractualisering* van de hulp heeft zich over heel de sociale sector verspreid.

“

Terwijl in het politiek discours participatie aan waarde wint, stellen armenverenigingen vast dat gevolgde personen vaak het gevoel hebben controle te verliezen en de indruk hebben dat hun leven in hun plaats "geleid" wordt.

De verdedigers van het systeem zien het contract als een constructieve, dwingende maatregel en een pedagogisch instrument dat toelaat de relatie tussen de overheidsinstelling en de rechthebbenden te definiëren. De verenigingen op het terrein geven daar een volledig andere interpretatie aan. Volgens hen staan de contracterende partijen, met name de "geholpen" persoon (die zich in een zwakke positie bevindt, vaak zonder eigen inkomen, net omdat hij/zij geholpen 'moet' worden) en de door een maatschappelijk werker vertegenwoordigde instelling, niet op voet van gelijkheid. Ze hekelen de perverse effecten van een dergelijke relatie omdat ze allesbehalve symmetrisch of machtsvrij is. Bovendien doet de

flexibiliteit waarmee het contract kan worden onderhandeld de vraag rijzen naar de juridische zekerheid en de gelijkheid tussen de rechthebbenden. Als het contract slecht is voorbereid, kan het zich omvormen tot een uitsluitingmiddel. Is de contractuele redenering - die geldig is in een context van wederzijdse belangen - wel gerechtvaardigd, zeker als het gaat om het laatste sociaal vangnet? De sociale dienst heeft immers een monopoli-?

lie..? Uit de bijdrage die het Steunpunt geleverd heeft aan de evaluatie van de wet omtrent de maatschappelijke integratie is bovendien gebleken dat in een meerderheid van de gevallen de rechthebbenden die een contract hadden afgesloten zich niet bewust waren van de draagwijdte. Of zelfs helemaal niet hadden begre-

pen wat ze hadden ondertekend. De complexiteit van de bepalingen en procedures van een contract, beïnvloeden in negatieve zin de opvoedkundige waarde van het contract⁽⁴⁾.

Het contractueel kader versterkt de controle, wat sterke effecten heeft: inbreuk op het privéleven, infantilisering en het opleggen van normen en waarden die de gebruiker niet gekozen heeft. Het contract kan ook de relatie tussen de maatschappelijk werker en de gebruiker ernstig doen verzuren.

Het is tenslotte ook een terechte vraag wat de impact is van een contract op iemand die een beroep doet op sociale hulp. In België is dit nog steeds een slecht gekende realiteit hoewel

er al stappen zijn gezet om dit beter in kaart te brengen⁽⁶⁾.

Huisvesting: ruimte voor inventiviteit

In 2004 heeft het Steunpunt een overlegronde georganiseerd over permanent wonen in campings en residentiële parken. Dit maakt zowel in Vlaanderen als in Wallonië deel uit van de beleidsagenda. Het ging hier bij uitstek om een discussie die een beperkt thema - zelfs sub-thema - lijkt aan te kaarten maar die, als men de clichés en simplismen overstijgt, uitmond in een bijzonder genuanceerde menselijke realiteit. Het fenomeen stak eind jaren zeventig, begin jaren tachtig voor het eerst de kop op. Maar de beweging heeft zich vooral in het begin van de jaren negentig aanzienlijk uitgebreid. Het verschijnsel was in het begin weinig bekend, slecht ingeschat ook. Waarnemers onderscheidden drie grote categorieën van bewoners: de "natuurliehebbers", de "sociale slachtoffers" en de "sociale drenkelingen".

Vandaag weten we dat niet alle campings en residentiële parken 'broeinesten' van armoede zijn, en dat die terreinen bovendien een grote verscheidenheid aan sociale statuten en posities herbergen. Heel wat waarnemers beklemtonen dat het vaak gaat om een gedwongen keuze: de persoon "kiest", in die zin dat hij actieve stappen zet om zijn recht op huisvesting te bevestigen of opnieuw te doen gelden. Een recht dat hij wegens zijn beperkte

financiële middelen en het gering aanbod van bescheiden woningen niet volgens de algemeen aanvaarde norm kan uitoefenen. Daarbij leggen de bewoners vaak creatieve inspanningen aan de dag om een eigen levenskader uit te werken: zelf bouwen, diverse aanpassingen doorvoeren, niet alleen op grond van hun behoeften, maar ook vanuit een esthetische motivatie. Die vindingrijkheid en creativiteit counteren het gebrek aan middelen: "Deze personen hebben blijk gegeven van een opmerkelijke zelfredzaamheid door actief in te grijpen in plaats van louter passieve consumenten van hun leefruimte."⁽⁶⁾ Het valt dan ook makkelijk te begrijpen dat voor die mensen - waarvan velen pijnlijke levenservaringen hebben - het bouwen van een woning hun eigen "wederopbouw" weerspiegelt: herstel van een identiteit, van een zelfbeeld, van competenties en kennis, van sociale banden enz. Hebben die

“

Bewoners van campings en residentiële parken hebben moeite hun negatief imago van zich af te schudden. Een dubbel onrecht want het ontkennen van een verandering, van vernieuwing versterkt het gebrek aan middelen.

bewoners als puntje bij paaltje komt de maatschappij niet verrast door "actieve sociale huisvesting" uit te vinden, geheel op maat van de weinige middelen waarover ze beschikken?

Het spreekt voor zich dat in het belang van de bewoners zelf niet gelijk wat gelijk waar kan worden

toegelaten: men moet rekening houden met veiligheid en hygiëne. Maar de actoren op het terrein pleiten voor een gediversifieerd beleid, dat sociale vernieuwing bevordert. Wat het sociaal beeld betreft, is het frappant vast te stellen dat de bewoners de typologie uit de

begintijd maar moeilijk van zich af kunnen schudden, met alle stigma's van dien. Een dubbel onrecht dus, want het ontkennen van een dynamiek, van vernieuwing versterkt het gebrek aan middelen. De socioloog David Praile⁽⁷⁾ vraagt zich af: "Welke manoeuvreer-ruimte wordt gelaten ten opzichte van het normaal-zijn en het sociaal normaal-zijn, vooral voor de sociale categorieën die zich genoodzaakt zien strategieën voor samenwerking en onderhandeling te ontwikkelen om te proberen de mogelijkheden aan te grijpen die binnen hun bereik liggen, omdat ze geen toegang krijgen tot wat als normaal beschouwd wordt?"

Werk: eeuwige strijd voor emancipatie?

Voor sommigen is werk een bron van identiteit en sociale erkenning, maar het kan ook vervreemding en stress betekenen. Mensen in bestaansonzekerheid ervaren die dubbele gevoelens des te sterker. Al meer dan een decennium streeft het werkgelegenheidsbeleid, volledig volgens de Europese werkgelegenheidsstrategie, een stijging van de tewerkstellingsgraad na. In het kader van de actieve welvaartsstaat worden er maatregelen genomen om de werklozen aan te sporen actief werk te zoeken. Er worden strategieën ontwikkeld om de tewerkstellingsmogelijkheden van de werkloze te doen stijgen, de zogenaamde "activeringsmaatregelen" en "inschakelingmaatregelen". Maar tegelijkertijd hekelen de werknemers de wildgroei van banen, die ze aanzien als een aanslag op hun autonomie: uitgeholde statuten, te lage lonen, arbeidsomstandigheden die schadelijk zijn voor de gezondheid, atypische

uurregelingen die het sociaal en familiaal leven ontwrichten enz. De participanten van ons Verslag betreuren de eis die de werkloze momenteel wordt opgelegd : die moet op individueel niveau, door zijn tewerkstellingskansen te verbeteren, de tegenstrijdigheden van het systeem oplossen (zoals het ontoereikend werkaanbod). Mogen we ervan uitgaan dat wanneer een huismoeder een baan als kantoorpoetsvrouw met avonduurrooster wordt "aan-

“

Mogen we ervan uitgaan dat wanneer een huismoeder een baan als kantoorpoetsvrouw met avonduurrooster wordt "aangeboden", zij daardoor meer grip krijgt op haar familiaal en sociaal leven?

geboden", zij daardoor meer grip krijgt op haar familiaal en sociaal leven?

Vandaag wordt werk voorgesteld als dé reddingsboei tegen armoede en sociale uitsluiting. Zonder het belang van werk en de zowel sociale als financiële meerwaarde ervan te willen ontkennen, moet die houding met het oog op armoede, als een meerdimensionale probleem en vooral met het oog op de gestage verslechtering van de werk- en arbeidsomstandigheden, toch genuanceerd worden. De voorbeelden zijn legio: de deeltijds werkende kassierster die op het einde van de maand de eindjes met moeite aan elkaar kan knopen, de uitzendkracht die van opdracht naar opdracht hotst, de eeuwige stagiair die aan het fotokopieerapparaat is vastgeklonken... De waarde die aan werk wordt toegekend als zijnde "dé" oplossing lijkt des te ongepast omdat armoe-

deverenigingen tegelijkertijd de sancties bekritisieren die sommige werklozen ondergaan op het moment dat ze ten dienste van vrienden of burens niet-betaalde activiteiten verrichten, die als zwartwerk worden beschouwd. Die kleine klusjes vormen nochtans vaak een ideale gelegenheid om solidariteit op te bouwen, opnieuw contacten te leggen en een zekere waardigheid terug te vinden.

Bovendien doet de categorisering van zij die recht hebben op maatschappelijke integratie of op een sociale uitkering vragen rijzen. Die categorisering komt immers niet altijd even goed tegemoet aan de verschillende bestaande gezinsvormen en heeft nare gevolgen. Door de laagte van de inkomens werkt de niet-individualisering van sociale rechten niet alleen het verbreken van de familiale of vriendschappelijke solidariteit in de hand. Het zet mensen ook aan om strategieën te ontwikkelen die niet zozeer met misdrijf dan wel met overleven te maken hebben: zwartwerk, domiciliëring op een "postbusadres"...

Besluit

Tijdens het overleg dat door het Steunpunt gevoerd is, keert steeds hetzelfde idee terug:

KORT

Bevordert het beleid op het gebied van armoedebestrijding de autonomie van de betrokken personen? Het derde tweejaarlijkse Verslag van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting reikt verschillende elementen en beleidsvoorstellen aan die het politiek en maatschappelijk debat hier rond kunnen stimuleren.

arm zijn, dat is de dagdagelijkse autonomie en de greep op het leven in het algemeen verliezen, dat is geen eigen keuzes kunnen maken of met tegenzin moeten kiezen.

We hebben een aantal van de mogelijke voorbeelden aangehaald van de invloed die het beleid kan uitoefenen op de individuele autonomie. Die tonen aan hoezeer de strijd voor autonomie zich afspeelt en gewonnen wordt in alle domeinen van het bestaan. Het is met andere woorden niet louter een zaak van individuele strategie maar ook een collectieve, politieke verantwoordelijkheid. Die moet in eerste instantie de voorwaarden creëren om het herstel van de autonomie te bevorderen van zij die in armoede leven.

(1) Zie ook Cantillon B., Marx I., De Maesschalck V. (2003), De bodem van de welvaartsstaat van 1970 tot nu, en daarna, CSB-berichten, Centrum voor sociaal beleid, UFSIA, Antwerpen; <http://users.skynet.be/idd/documents/indicateurs/indic06-1.pdf>; Defeyt, Ph. (2006), Revenus et consommations en Belgique - 1995/2005, Indicateurs pour un Développement Durable, 2006, 1, p. 1-4. <http://users.skynet.be/idd/documents/indicateurs/indic06-1.pdf>

(2) Zie in dit verband http://www.armoedebestrijding.be/cijfers_kloof_arm_rijk.htm; De Boyser, K. (2006), « Lage inkomens in de balans », p. 78-80, in: Vranken, J., K. De Boyser

en D. Dierckx, Armoede en sociale uitsluiting, Jaarboek 2006, Leuven: Acco.

(3) Onder meer het "project onderzoek-actie-vorming" dat van 2002 tot 2004 liep, wijst hierop. De weerslag van dit project is terug te vinden op <http://users.skynet.be/idd/documents/indicateurs/indic06-1.pdf>. Wat de financiële inkomsten betreft, zie p. 58-84 en p. 200-202.

(4) Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, Een bijdrage tot de evaluatie van de wet betreffende het recht op maatschappelijke integratie, Brussel: Centrum voor gelijkheid van kansen, 2004. <http://www.armoedebestrijding.be/publications/evaluatiecmwn.pdf>

(5) Nicaise, I. en S. Groenez (2004), The big holes in the net: structural gaps in social protection and guaranteed minimum income systems in 13 EU countries. Leuven: Hoger Instituut voor de Arbeid, KU Leuven.

(6) Praille, D., Un projet de construction participative d'un habitat groupé en milieu rural de Wallonie, in: Le logement: outil de cohésion sociale, Actes du Colloque européen, Luik, 24 en 25 septembre 2001, p. 13.

(7) Praille, D., L'habitat en campings et parcs résidentiels en Wallonie: question sociale, enjeux sociaux, rapport à l'habitat, in: Le Logement dans sa multidimensionalité: une grande cause régionale, Etudes et documents, Namen, 2005, p. 81.