

Hoofdstuk 4

Participatie in het armoedebeleid

Henk Van Hootegem

Het is nu bijna tien jaar geleden dat het Algemeen Verslag over de Armoede het daglicht zag. Niet ten onrechte wordt het een mijlpaal genoemd, vooral omdat bij het schrijven ervan de mensen die in armoede leven volwaardige gesprekspartners waren.

De bedoeling van een mijlpaal is dat de afgelegde weg en de nog af te leggen weg worden afgemeten. Hoe zit het met de opvolging van het AVA? Klopt de indruk dat het oorspronkelijke enthousiasme wel erg bekoeld is? Ongetwijfeld vinden we vandaag de centrale ideeën - participatie van en dialoog met mensen in armoede - in heel wat teksten terug. Ook werden verschillende initiatieven genomen of staan ze in de steigers. In dit artikel willen we over de participatie van mensen in armoede, in het armoedebeleid reflecteren. We doen dit vanuit het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, dat in 1999 in opvolging van het Algemeen Verslag over de Armoede werd opgericht. Zo'n positie heeft haar voor- en nadelen; we hoeven ze niet uitdrukkelijk te vermelden.

Enkele vragen vormen de leidraad van dit stuk. Met welk doel, en op welke basis wordt de participatie van mensen in armoede gevraagd? Zijn de uitgangspunten en verwachtingen wel duidelijk en gelijklopend? Welke plaats hebben de andere actoren inzake armoedebestrijding (de sociale partners, de private en openbare welzijnsorganisaties, de wetenschappers) in deze initiatieven?

4.1 De burger mag participeren

De vraag naar participatie van mensen in armoede aan het beleid kunnen we plaatsen in een algemene aandacht voor een grotere politieke participatie van de

burger. Als antwoord op een ‘crisis van de democratie’ zoeken zowel burgers zelf als de verschillende overheden naar manieren om ‘de kloof tussen de burger en de politiek’ te dichten. Gaande van het niveau van de concrete wijk (bijvoorbeeld buurtcomités) tot de vraagstukken op wereldvlak (vergelijk de verschillende sociale fora van de andersglobalistische beweging) engageren mensen zich om een bijdrage te leveren in discussies over hoe het beter leven zou zijn. Maar ook de overheid – op de verschillende niveaus – nodigt zijn burgers uit mee te besturen: *‘Er is de laatste jaren zelfs bijna sprake van een democratische revolutie van bovenaf. Al die dingen waar organisaties die ijverden voor inspraak jarenlang van droomden en die door bestuurders stevast als onrealistisch werden afgedaan, worden nu plots ingeschreven in regeringsverklaringen en beleidsdocumenten.’* (Stouthuysen, 2002: 14). Een participatieve democratie of dialogische democratie moet de onvolkomenheden van de representatieve democratie ondervangen. Dit vinden we bijvoorbeeld geëxpliciteerd in de ontwerptekst van de grondwet van de Europese Unie (Europese Conventie, 2003) waarin een democratische model wordt uitgetekend dat gebouwd is op drie pijlers: de representatieve democratie (via de instellingen van de Unie), de participerende democratie (via een open, transparante en regelmatige dialoog met de ‘civil society’) en de autonome sociale dialoog (met en tussen de sociale partners)¹.

Bij dit discours en de uitvoering ervan kunnen echter een aantal bedenkingen geformuleerd worden. De nieuwe interactievormen zijn meestal gericht op een mondige, hoogopgeleide burger, waarbij tegelijk het risico bestaat dat de initiatieven vooral ten goede komen van wie eigenlijk reeds over voldoende inspraakkanalen beschikte. De grotere investering van mensen gaat tevens gepaard met grotere verwachtingen, wat bij tegenvallende resultaten tot ontgoocheling en frustratie kan leiden. Onduidelijkheid over het opzet en de bedoeling van de initiatieven kan eveneens misverstanden en verwarring tot gevolg hebben (Stouthuysen, 2002: 15).

In wat volgt willen we verder ingaan op hoe – sinds het Algemeen Verslag over de Armoede – de grotere aandacht voor participatie van mensen in armoede is geconcretiseerd. We staan hierbij eerst stil bij de betekenis van het Algemeen Verslag zelf en de instrumenten die als antwoord erop zijn gecreëerd.

4.2 Een Samenwerkingsakkoord in antwoord op het Algemeen Verslag over de Armoede

In 1992 vraagt de federale regering – in het kader van haar ‘nieuw contract met de burger’ – aan de verenigingen van de vierde wereld om in samenwerking met de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten een Algemeen Verslag over de Armoede op te maken. Het Algemeen Verslag over de Armoede krijgt – onder begeleiding van de Koning Boudewijnstichting - vorm via een intensieve dialoog tussen mensen in armoede, vertegenwoordigers van de OCMW’s (maatschappelijk

werkers, secretarissen, voorzitters) en vertegenwoordigers van organisaties en instellingen, werkzaam op verschillende maatschappelijke domeinen.

Het Algemeen Verslag over de Armoede heeft een belangrijke symboolwaarde: voor het eerst wordt het belang van het betrekken van mensen in armoede bij het beleid erkend. En een dialoog met andere actoren op het vlak van armoedebestrijding wordt gerealiseerd. Het Verslag wordt begin 1995 onder grote belangstelling van politici en media gepresenteerd.

In het Algemeen Verslag over de Armoede zijn een groot aantal concrete voorstellen opgenomen², waaronder ook de noodzaak van beleidsinstrumenten om een algemeen beleid inzake armoedebestrijding aan te zwengelen en om alle verschillende bevoegdheids- en uitvoeringsinstrumenten te laten samenwerken. De verschillende partners vragen naar structurele garanties opdat '*de dialoog met de arme burgers, hun organisaties en de overheidsdiensten aan de basis wordt voortgezet; ook de sociale partners en de diverse overheden moeten tegelijk bij de dialoog betrokken worden*' (Algemeen Verslag over de Armoede, 1994: 418).

Een antwoord op de vraag naar (structurele) beleidsinstrumenten in het Algemeen Verslag kwam er in 1999, toen een 'Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, de Gemeenschappen en Gewesten betreffende de besteding van het armoedebeleid' werd afgesloten. Wat staat er in dit Samenwerkingsakkoord?

(1) De verschillende overheden in België nemen zich voor om, op een *gecoördineerde manier*, voort te werken aan de bestrijding van armoede. Als instrument hiervoor wordt een *Interministeriële Conferentie Maatschappelijke Integratie* voorzien.

(2) In opvolging van het Algemeen Verslag over de Armoede wordt gekozen voor de invalshoek van de *rechten van de mens*.

(3) Een *Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting* wordt opgericht, dat (onder andere) *de dialoog met mensen in armoede* verder moet ondersteunen³. Op basis hiervan moet tweejaarlijks een '*Verslag over Bestaanszekerheid, Armoede, Sociale Uitsluiting en Ongelijke Toegang tot de Rechten*' worden opgesteld⁴.

(4) Een procedure betreffende de *opvolging van het Verslag* – met andere woorden van de resultaten van de dialoog - wordt wettelijk vastgelegd.

Wat in de jaren na het Algemeen Verslag over de Armoede zeker overeind bleef en werd versterkt, is het belang van participatie van mensen in armoede. Deze idee wordt meermaals en op verschillende politieke niveaus herhaald. Er werden een aantal maatregelen genomen en een aantal instrumenten en procedures bij wet gecreëerd. Hiermee neemt België in Europa zonder twijfel een voortrekkersrol in. Toch blijkt de participatie van mensen in armoede in de praktijk niet zo vanzelfsprekend. In de volgende delen willen we op basis van de ervaring van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting een aantal knelpunten en aandachtspunten naar voor schuiven.

4.3 Participatie vanuit ontmoeting

Mensen die in armoede leven, beschikken vaak over een bescheiden kapitaal in termen van 'erkende', schoolse kennis. Aan de andere kant hebben ze heel wat kennis verzameld op basis van hun levenservaringen, hun antwoorden op uitdagingen en dat op verschillende maatschappelijke domeinen. Die kennis wordt in het dagelijks leven, in contacten met (overheids- en hulpverlenings)diensten, in wetenschappelijk onderzoek zeker niet altijd gewaardeerd en erkend. Met het Algemeen Verslag over de Armoede werd dus een belangrijke, eerste stap gezet in de maatschappelijke erkenning van het essentieel belang van de kennis van mensen in armoede.

Het gaat om een kennis die stoelt op het leven in armoede zelf⁵. Dit kunnen we de 'individuele' kant van de kennis noemen. Maar tegelijk willen we een 'collectieve' kant van de kennis onderstrepen: de ontmoeting tussen mensen in een of andere situatie van armoede, waarbij levenservaringen worden uitgewisseld, met elkaar geconfronteerd en gebundeld.

In heel België bestaan een honderdtal verenigingen die deze ontmoeting tussen mensen in armoede willen realiseren. In de schoot van deze verenigingen van mensen in armoede wordt getracht de kennis van het leven in armoede naar boven te laten komen, samen te leggen en naar buiten te brengen. Het gaat om meer dan een groepsproces; mensen in armoede uiten zich als burger, en streven naar veranderingen in de samenleving: *'De verenigingen zijn ontstaan vanuit de ervaring en het besef om, samen met mensen in armoede, de armoede te keren en daartoe de nodige maatschappelijke veranderingen te bepleiten en mee vorm te geven. Daarom moet hun eigen bestaansreden verstaan worden als politieke participatie in de brede betekenis van het woord: burgers die zich verenigen om de maatschappij menswaardig te maken. Zij worden zelf dragers van de veranderingen.'* (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2003: 9).

De ontmoeting tussen mensen in armoede gebeurt niet alleen binnen verenigingen maar ook tussen verenigingen onderling. Er zijn samenwerkingsverbanden van verenigingen ontstaan op lokaal, gemeenschaps- en gewestelijk, federaal en internationaal vlak, zoals het Vlaams Netwerk Armoedebestrijding, het 'Réseau wallon de lutte contre la pauvreté', het Brussels Forum Armoedebestrijding, het Belgisch Netwerk Armoedebestrijding, het Collectief van Verenigingen-Partners van het Algemeen Verslag over de Armoede, het European Anti Poverty Network (EAPN). Veel verenigingen investeren intensief in overleg op lokaal niveau, waar ze de concrete vooruitgang van armoedebestrijding gemakkelijker kunnen volgen, maar toch worden volgende moeilijkheden op het vlak van participatie op lokaal beleidsniveau gesignaleerd:

- de resultaten op lokaal vlak schieten tekort ten aanzien van de structurele mechanismen die armoede veroorzaken;
- het overleg met de lokale overheid heeft dikwijls een precair ‘statuut’;
- men is afhankelijk van de goodwill van de beleidsverantwoordelijken;
- procedures voor opvolging van de besluiten van het overleg ontbreken;
- overleg met sociale en administratieve diensten kunnen bemoeilijkt worden door hun controletaak, door inbreuken op de anonimiteit, of door een geïndividualiseerde benadering van de armoedeproblematiek.

De samenwerking in een collectief of platform van verenigingen levert voordelen op voor wat betreft dossiervorming, visie-ontwikkeling, impact op het beleid, opvolging en evaluatie van beleidsbeslissingen (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2003: 25-28).

In maart 2003 werden de Vlaamse verenigingen erkend via een eigen decreet. In de Franstalige Gemeenschap gebeurt de erkenning via de regelgeving van ‘éducation permanente’.

Maar tijdens een recente consultatieronde door het Steunpunt⁶ onderstrepen de verenigingen de politieke en maatschappelijke erkenning van hun eigenheid als de meest essentiële voorwaarde opdat ze zouden kunnen deelnemen aan een politiek beleid van armoedebestrijding: men heeft de ervaring dat men het proces om te kunnen deelnemen en de voorwaarden tot die deelname, altijd opnieuw moet bepleiten, duidelijk maken en afdwingen (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2003: 11).

4.3.1 Met welk doel gebeurt de participatie?

Vanuit de verschillende overheden wordt regelmatig de vraag gesteld naar de participatie van mensen in armoede en hun verenigingen in het beleid op het vlak van armoedebestrijding. Over wat het doel moet zijn van deze participatie bestaat er echter niet altijd eensgezindheid. Daarnaast uiten participanten regelmatig ook de bezorgdheid dat de vruchten van een boeiend maar tegelijk veeleisend overlegproces verloren zullen gaan in de schuiven van een of andere administratie of van een ministerieel kabinet, of met een ander doel worden gebruikt in een onbekende werkgroep.

Duidelijkheid en eensgezindheid over het doel van het participatie-initiatief en wat er met de resultaten zal gebeuren, is dan ook onontbeerlijk.

De resultaten kunnen zich op verschillende vlakken situeren: een bespreking en aanpassing van concrete beleidsmaatregelen, een evaluatie van een beleid op een bepaald domein, het bijsturen van de beleidsuitvoering, kansen op ontmoeting en uitwisseling (en wederzijdse vorming) tussen mensen die in armoede leven en

vertegenwoordigers van organisaties, instellingen, overheidsadministraties en/of wetenschappers ...

Het is onze ervaring dat de beleidsvoerders vlugger de vraag naar participatie stellen wanneer het gaat om concrete beleidsmaatregelen. Zo werden de verenigingen van het Collectief van Verenigingen-Partners van het Algemeen Verslag over de Armoede eind 2002 door drie federale ministers uitgenodigd voor een overleg aangaande enkele concrete maatregelen in de programmawet (preventieve acties betreffende tandzorg, een bemiddelingscommissie inzake huisvesting, toekenning van een verhoogd deel van de kinderbijslag aan de ouders bij plaatsing in een pleeggezin). Voor de verenigingen is het echter niet evident om over elke concrete maatregel op korte termijn een standpunt met de groep(en) in te nemen. Men moet over voldoende tijd en middelen beschikken om mensen aan te spreken, zich een thema eigen te maken (zie vorming over de bestaande regelgeving, evaluatie van de huidige praktijk en informatie over de op stapel staande wijzigingen), ervaringen samen te leggen, en vanuit dit materiaal een eigen synthese te maken. Daar waar een vereniging of een samenwerkingsverband reeds enige tijd rond een thema heeft gewerkt, kan er wel vlugger een standpunt ingenomen worden.

Het is reeds verschillende keren benadrukt dat de beleidsparticipatie van mensen in armoede zich niet mag beperken tot de bespreking van de punten en komma's van een concrete wetwijziging, maar reeds moet kunnen starten vanaf de discussiefase over de algemene uitgangspunten van een beleid. Bij de totstandkoming van de wet op de maatschappelijke integratie (met onder andere de omvorming van het bestaansminimum in het leefloon) stelde de minister van Maatschappelijke Integratie pas in een laat stadium de vraag naar een nota met de reacties van de Verenigingen waar armen het woord nemen (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2001)⁷. Deze mogelijkheid tot feedback op het wetsontwerp, dat een rechtstreekse impact heeft op het leven van veel mensen in armoede, was belangrijk (er was ook al verschillende keren gevraagd naar inspraak), maar tegelijk te kort (3 maanden) en te beperkt. Een evaluatie van de bestaande wetgeving met de verschillende betrokkenen bleek niet meer mogelijk en de krachtlijnen voor de wetwijziging waren reeds vastgelegd.

Een dialoog die door de verschillende betrokkenen als positief werd ervaren, was deze met betrekking tot de bescherming van het gezinsleven die, in verschillende fasen, al vijf jaar in de Franstalige Gemeenschap aan de gang is. In een eerste fase, van maart 1998 tot februari 2001, werden gedachten en ervaringen uitgewisseld tussen twee verenigingen en vertegenwoordigers van de administratie op basis van een nota van de verenigingen, een vormingscyclus voor de militanten van deze verenigingen aangaande het lezen van het decreet betreffende de bijzondere jeugdbijstand en een universitair onderzoek over de inbreng van het woord van de gezinnen in de jeugdbescherming. In een tweede fase, van april 2001 tot mei 2003, vervoegen vertegenwoordigers van de begeleidingsdiensten de dialooggroep en zijn er uitwisselingen op basis van een chronologische benadering

van de relaties tussen een gezin en een 'Service d'Aide à la Jeunesse' (dienst bijzondere jeugdzorg). Een gemeenschappelijke tekst van alle partners zal eind 2003 beschikbaar zijn. De betrokken partners namen dus vijf jaar voor hun dialoogproces. Intussen werd het betreffende decreet nog niet gewijzigd, maar dit was voor de deelnemers ook géén doel. Men situeert de resultaten eerder in een respectvolle uitvoering van de bepalingen in het decreet.

De besluitvorming inzake de te nemen maatregelen op het vlak van de bestrijding van armoede, is een politieke verantwoordelijkheid. De mogelijkheden tot een sterke participatie van mensen in armoede en andere actoren situeren zich in de voorbereiding van de besluitvormingsfase, maar ook in de latere evaluatiefase. In het eerste tweejaarlijkse Verslag van het Steunpunt (2001) werd nadrukkelijk aandacht gevraagd voor een systematische evaluatie van de genomen maatregelen, waarbij de verschillende actoren betrokken moeten worden. Deze vraag werd specifiek nog eens herhaald in de nota naar aanleiding van het wetsontwerp met betrekking tot het recht op maatschappelijke integratie. Een voorbeeld van antwoord op deze vraag is de oprichting - via een koninklijk besluit van 21 juni 2001 - van een Federale Adviescommissie Maatschappelijk Welzijn, die moet instaan voor een evaluatie voor de bestaande regelgevingen betreffende de OCMW's en de steun die zij verlenen, en die ook drie vertegenwoordigers van de armenverenigingen onder haar leden zou hebben. Deze commissie is echter nog altijd niet geïnstalleerd.

4.3.2 Op welke basis gebeurt de participatie?

Een volgende vraag is, op welke basis de participatie van mensen in armoede gevraagd wordt? Gebeurt dit om een ontbrekende kennis in te brengen en/of om een vertegenwoordiging van de bevolkingsgroep(en) in armoede in een proces van maatschappelijke discussie te brengen? Anders geformuleerd: op welk aspect van de participatie ligt de nadruk: op expertise of op representatie?

We hebben de indruk dat het representatie-aspect in heel wat gevallen in de verdrukking is gekomen. Een groep mensen vertegenwoordigen, vergt in elk geval voldoende aandacht voor de vraag wie rond de tafel wordt uitgenodigd en voor een permanente terugkoppeling met de mensen in armoede die men vertegenwoordigt: *'De vertegenwoordiging die zij opnemen vanuit de verenigingen verloopt niet in de klassieke vorm van individuele, gemandateerde 'vertegenwoordiging' of 'woordvoerders', maar wordt op een collectieve manier opgenomen door meerdere personen die vanuit die groep optreden. Dit moet gebeuren met voldoende terugkoppeling naar de bredere groep die niet rechtstreeks aan het overleg kan deelnemen.'* (Moras, 2001: 71). De mogelijkheid tot voldoende terugkoppeling heeft consequenties op het vlak van: een aangepast tempo, voldoende bevattelijke informatie over het onderwerp, Dit laat zich moeilijk in een keurslijf van (politieke) deadlines dwingen.

In het algemeen kan er ook een tendens waargenomen worden naar het meer en meer inschakelen van experts bij het uitstippelen van een beleid. De spanning rond expertise en representatie konden we waarnemen in de totstandkoming van de Europese beleidsplannen inzake de bestrijding van sociale uitsluiting en armoede⁸. Op Europees niveau zien we dynamische netwerken van NGO's ontstaan die een kritische kijk op deze 'open methode van coördinatie' ontwikkelen en een goede kennis van de Europese belangen en de actiemogelijkheden verspreiden. Enerzijds *'lijken de NGO's in staat te zijn om de nieuwe kansen van de Europese strategie te grijpen om hun legitimiteit op Europees en nationaal niveau te versterken'* (Pochet, 2002: 172). Anderzijds laten sommige auteurs niet na om op de gevaren te wijzen die bij dergelijke ontwikkelingen opduiken. Zo merkt Darmon in de teksten van de Commissie een verschuiving op in de motivering van de vraag naar participatie, dat er na verloop van tijd *'de participatie van de NGO's gerechtvaardigd wordt vanwege hun kennis van de situaties op het terrein en hun mogelijkheid deze deskundigheid ten dienste te stellen van niet enkel de toepassing van het beleid, maar ook van zijn uitwerking. In de plaats van de oorspronkelijke democratische participatie is dus de bevraging van deskundigen gekomen, zonder dat dit problemen heeft opgeworpen, noch voor de instellingen, noch voor de NGO's zelf (...). Met andere woorden, de NGO's worden niet beschouwd als kanalen langs waar burgers het woord nemen, maar als informatiekkanalen die de lacunes in de communautaire instellingen dichten.'* (Darmon, 2002: 71 – eigen vertaling). De vraag naar de rol van een participant of participerende instantie stelt zich uiteraard in elk overlegplatform.

Het vertegenwoordigingsaspect verdient voldoende aandacht. Het gaat hier immers om de mogelijkheden om het democratisch gehalte van onze samenleving volledig tot zijn recht te laten komen, om het burgerschap van diegenen die weinig andere kansen krijgen tot uiting te laten komen.

4.2 Participatie in partnerschap

Mensen die in armoede leven een mogelijkheid geven voor een inbreng vormt een eerste stap. Een volgende is het samenbrengen en confronteren van de kennis van mensen in armoede met de kennis van anderen, bijvoorbeeld van vertegenwoordigers van organisaties en maatschappelijke instituties en van wetenschappers. In een dialoogproces⁹, zoals bij de opmaak van het Algemeen Verslag over de Armoede, gebeurt dit 'kruisen van kennis' onder de vorm van regelmatige bijeenkomsten. De ervaring leert dat de ontmoeting tussen de verschillende partners op regelmatige basis een waardevolle bron kan zijn voor het doorgronden van de behandelde problematiek: visies worden samengelegd, in vraag gesteld, en eventueel op een aantal punten bijgesteld. Zo wordt er gezamenlijk aan nieuwe inzichten (kennis) gebouwd. Deze dialoog heeft ook een belangrijk vormend aspect voor de deelnemers. Tenslotte is de betrokkenheid van

vertegenwoordigers van praktijkorganisaties, vakbonden en mutualiteiten, overheidsadministraties en universiteiten noodzakelijk met het oog op sensibilisering rond armoede en sociale uitsluiting.

Een dergelijke dialoog verloopt niet vanzelf. De verschillende deelnemers zitten immers niet per definitie als gelijkwaardige partners rond de tafel. In een vorige paragraaf onderstreepten we het belang van voldoende tijd én middelen voor de mensen in armoede om te kunnen participeren. Maar ook de andere partners moeten genoeg tijd en middelen kunnen investeren in een dialoog, om voldoende stil te kunnen staan bij de inhoud én de manier van werken in een dialoog. In deze context willen we ook wijzen op de voordelen van een volledige en duidelijke schriftelijke opvolging van het proces: in de overleggroepen binnen het Steunpunt worden telkens vrij volledige verslagen en – regelmatig – tussentijdse nota's opgesteld, opdat elke deelnemer op een gelijke manier kan volgen¹⁰ en opdat de actoren op verschillende tijdstippen akkoord kunnen gaan met betrekking tot verschillende elementen. Soms worden ook elementen van discussie (dat zijn elementen van niet-akkoord) expliciet in een nota vermeld. De verslagen van de bijeenkomsten en de nota's hebben een meerwaarde op het vlak van de transparantie van het proces, de feedback- en evaluatiemogelijkheid en zijn dus zonder twijfel essentiële instrumenten voor verder overleg.

In de praktijk stellen we vast dat de mogelijkheid tot debat en dialoog te vaak ontbreekt in een vraag tot participatie. Dikwijls gaat het om een vraag tot participatie onder de vorm van een aparte consultatie van de verschillende betrokken groepen of actoren. Daarbij ontbreekt dus de aanzet tot een breed debat met andere actoren. We verwijzen in deze context naar het Europees verhaal van enkele paragrafen eerder, maar ook naar de vraag van de minister van Maatschappelijke Integratie naar reacties van de verenigingen op het wetsontwerp betreffende het recht op maatschappelijke integratie. Beter ware geweest om in het kader van dit wetsontwerp ook in debat te gaan met de mensen die het beleid in praktijk moeten brengen (zoals de maatschappelijke werkers van de OCMW's), met de sociale partners, met andere organisaties die een band hebben met dit thema (bijvoorbeeld opleidings- en tewerkstellingsorganisaties). Na het overmaken van de gevraagde nota aan de minister van Maatschappelijke Integratie nam het Steunpunt het initiatief om verschillende partners rond de tafel te brengen teneinde een dialoog op gang te brengen over de wetgeving en de dienstverlening van het OCMW.

Een maatschappelijk debat wordt te veel uit de weg gegaan. Dikwijls wordt er voor een bilateraal overleg met verenigingen gekozen. Daarnaast stellen we ook vast dat een aantal cruciale elementen die veeleer onderwerp van een maatschappelijke en politieke discussie moeten vormen, geregeld worden via uitvoeringsbesluiten waardoor ze ontsnappen aan parlementaire besprekingen. Een voorbeeld is de vaststelling van de vrijgestelde bestaansmiddelen inzake de toekenning van een leefloon, wat vroeger via de wet op het bestaansminimum werd geregeld, terwijl het in de huidige wetgeving naar een koninklijk besluit verhuisde. Een dergelijke tendens gaat in tegen het streven naar een maatschappelijk

onderbouwd beleid van armoedebestrijding met betrokkenheid van de verschillende actoren.

Zowel in de structuur als in de werkwijze van het Steunpunt wordt geprobeerd om het debatement sterk te verankeren. De methodiek van dialoog in de thematische overleggroepen van het Steunpunt gaat uit van een ruime betrokkenheid van alle actoren, en in de Begeleidingscommissie van het Steunpunt zijn verschillende maatschappelijke geledingen vertegenwoordigd¹¹. Ook de opvolgingsprocedure die in het Samenwerkingsakkoord werd voorzien betreffende het tweejaarlijkse Verslag van het Steunpunt is wat de debatmogelijkheid betreft heel interessant. De wet stipuleert immers dat dit Verslag via de Interministeriële Conferentie Sociale Integratie wordt overhandigd aan de federale regering en aan de regeringen van de Gemeenschappen en Gewesten en wordt besproken door de Nationale Arbeidsraad en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, door de adviesorganen van de Gemeenschappen en Gewesten, en door de verschillende regeringen.

De realiteit komt echter nog niet overeen met wat was beoogd. Het blijkt niet gemakkelijk om de andere actoren in voldoende mate in de Begeleidingscommissie of de dialooggroepen te betrekken. Te veel afwezigheid van deze actoren maakt een debat of een dialoog uiteraard moeilijk. Hier moeten we nog zoeken hoe het belang van hun participatie sterker gemotiveerd kan worden.

De wettelijke basis voor de opvolgingsprocedure van het tweejaarlijkse Verslag is zonder twijfel heel belangrijk, maar stond in 2001 niet garant voor de volledige uitvoering: het Verslag werd laat verspreid en – naast de adviezen van de Nationale Arbeidsraad en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven en enkele adviesorganen van de Gemeenschappen en Gewesten – werd het enkel besproken door de regeringen van het Waals Gewest en de Duitstalige Gemeenschap¹². Het – bij wet vastgelegd – engagement om de inhoud van het tweejaarlijkse Verslag te bespreken, is dus door verschillende overheden niet nageleefd. Een herkansing dient zich aan bij het tweede Verslag, waarvan de voorstelling is voorzien in december 2003.

4.6 Bij wijze van besluit

De weg is lang: van de inzichten die binnen de schoot van Verenigingen van mensen die in armoede leven worden samengebracht tot concrete voorstellen aan de politiek verantwoordelijken; hij vergt veel inspanningen van de betrokkenen.

Sinds het Algemeen Verslag over de Armoede waren er verschillende initiatieven omtrent participatie van mensen in armoede. We willen ervoor pleiten dat men altijd duidelijkheid schept over het waarom van de vraag naar participatie, het perspectief dat men voor ogen heeft en voor de rol van de verschillende deelnemers. Werken met de dialoogmethode veronderstelt alleszins genoeg tijd en

middelen voor een sterke betrokkenheid van de basisgroepen van mensen in armoede en degelijk omkaderde debatbijeenkomsten met de andere actoren in armoedebestrijding.

Dat er procedures en structuren bestaan, biedt meer kansen voor participatie van mensen in armoede. Enkel wettelijke bepalingen kunnen die structuren en procedures een voldoende stevige grondslag bezorgen. Het is vanuit die optiek dat het Platform van Europese NGO's van de sociale sector (waarvan het EAPN deel uitmaakt) pleit voor een integratie in de Europese verdragen van bepalingen die de participatie van de civiele maatschappij op systematische basis waarborgen (Social Platform, 2002).

In België kwam een dergelijke structuur tot stand door het 'Samenwerkingsakkoord betreffende de bestendiging van het armoedebeleid'. Dit Samenwerkingsakkoord voorziet in een omkadering voor de verderzetting van de dialoog met mensen in armoede en in een wettelijk vastgelegde opvolgingsprocedure van de resultaten ervan (via het tweejaarlijkse Verslag van het Steunpunt). Sommigen wijzen – naar aanleiding van de creatie van een aparte structuur - op het gevaar van een 'institutionalisering van de dialoog'.

De zorg om een breed debat, mét een gegarandeerde inbreng van de mensen die in armoede leven, moet dit juist kunnen overstijgen. Deze zorg zit bijvoorbeeld ook vervat in de structuur van het Steunpunt: het bestaan van de Begeleidingscommissie, met een gegarandeerde vertegenwoordiging van de Verenigingen van mensen die in armoede leven en van de andere actoren inzake armoedebestrijding, is belangrijk voor de stem van de Verenigingen en de mogelijkheden voor het voeren van een debat. Voor een goede werking is wel een nadrukkelijker aanwezigheid van de verschillende actoren gewenst. De voorbije jaren hebben we het debat-aspect te veel gemist in de participatie-initiatieven van overheidswege. Intussen heeft de huidige regering wel de intentie geformuleerd om tien jaar na het Algemeen Verslag over de Armoede een breed maatschappelijk debat over armoede en sociale uitsluiting te organiseren.

De verplichte bespreking van het tweejaarlijkse Verslag door de regeringen en adviesorganen van de federale Staat, de Gewesten en Gemeenschappen moet de opvolging van de dialoogresultaten garanderen. Het tweede tweejaarlijkse verslag - dat in december 2003 zal worden gepresenteerd – vormt op dit vlak een nieuwe testcase. In een voorgaande paragraaf verwezen we ook naar de nog niet gerealiseerde installatie van een Federale Adviescommissie Maatschappelijk Welzijn.

De structuren en procedures die in België zijn voorzien, vormen zonder meer een heel belangrijke stap. Evenwel kunnen en moeten ze in de volgende jaren nog beter worden benut.

1 De tekst van het ontwerp, Verdrag tot vaststelling van een Grondwet voor Europa, in de versie die op 18 juli 2003 te Rome is voorgelegd aan de voorzitter van de Europese Raad, is te raadplegen op: <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00850.nl03.pdf>.

2 In de daaropvolgende jaren werd er door de federale Armoedecel van het Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, een Vooruitgangrapport opgemaakt met een synthese van de genomen maatregelen op de verschillende maatschappelijke domeinen die door het Algemeen Verslag waren aangeraakt. In totaal werden drie Vooruitgangrapporten geschreven; het laatste dateert van maart 2001.

3 In de huidige werking van het Steunpunt neemt de organisatie en ondersteuning van een aantal themagroepen een belangrijke plaats in. In deze themagroepen wordt samengewerkt met Verenigingen waar armen het woord nemen en – naargelang van de fase waarin de dialoog zich bevindt – met vertegenwoordigers van overheidsadministraties en instellingen, ziekenfondsen, vakbonden, lokale welzijnsorganisaties, Momenteel bestaan volgende themagroepen binnen de schoot van het Steunpunt: ‘toegankelijkheid van de gezondheidszorg’, ‘arbeid, tewerkstelling, sociale bescherming, activering en inkomen’, ‘evaluatie van de wetgeving en de OCMW-praktijken’, ‘het gezin en de plaatsing van kinderen wegens armoede’, en ‘kruising van kennis, een nieuwe vorm van onderzoeksvorming-actie betreffende armoede-indicatoren in België’.

4 In juni 2001 presenteerde het Steunpunt voor de eerste keer zijn tweejaarlijkse Verslag met als titel ‘In dialoog, zes jaar na het Algemeen Verslag over de Armoede’ (te raadplegen op: www.armoedebestrijding.be). Het tweede tweejaarlijkse Verslag wordt verwacht in december 2003.

5 Zie ook de Franse term: ‘le vécu’.

6 Begin 2003 kreeg het Steunpunt een opdracht van de minister van Maatschappelijke Integratie toevertrouwd om, in overleg met het Belgisch Netwerk Armoedebestrijding en de verenigingen betrokken in het Collectief van verenigingen-partners van het Algemeen Verslag over de Armoede, ‘informatie te geven over het Nationaal Actieplan Sociale Insluiting aan de verenigingen waar mensen die in armoede leven bijeen komen, te luisteren naar hun ervaringen en voorstellen, (...) en daarover te rapporteren’. In een tijdspanne van vier maanden werden een 50-tal verenigingen op het terrein geconsulteerd. De bevindingen zijn opgenomen in hoofdstuk vijf van het Nationaal Actieplan Sociale Insluiting 2003-2005.

7 De nota is te raadplegen op: <http://www.armoedebestrijding.be/publications/notamaatschappelijkeintegratie.pdf>

8 Op de Europese Raad van Lissabon werd door de lidstaten van de EU erkend dat de bestrijding van sociale uitsluiting en armoede een belangrijk element is bij de modernisering van het Europese model en dat hiervoor een gecoördineerde aanpak nodig is. Op de Europese Top van Nice werden in december 2000 vier gemeenschappelijke doelstellingen bepaald. Onder andere werd de wil bekrachtigd om alle actoren te mobiliseren. De gemeenschappelijk geformuleerde doelstellingen zijn de basis voor de open methode van coördinatie die verder het volgende impliceert: een door elke Lidstaat opgemaakt tweejaarlijks Nationaal Actieplan Sociale Insluiting (het tweede actieplan kwam tot stand in juli 2003), gemeenschappelijke indicatoren, een systeem van peer review (vorm van intervisie en uitwisseling waarbij lidstaten in werkgroepen thema’s verder uitdiepen) en een gezamenlijk rapport van de Europese Commissie en de Lidstaten.

9 Zie ook de omschrijving van ‘dialoog’ in het eerste tweejaarlijkse Verslag: ‘De dialoog die als “kruising van kennis” (Groupe de Recherche Quart Monde - Université, 1999), als “partnerschap” (FUNDP, LST & TROC, 1999) of als “dialoogmethode” (Freire, 1972) beschreven wordt, houdt de ontmoeting van personen in die over kennis van verschillende

aard en van verschillende oorsprong beschikken die ze uitwisselen en vergelijken. De dialoog tussen partners genereert de opbouw van een andere, nieuwe kennis.' (Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, 2001: 28).

10 We kunnen hier verwijzen naar het feit dat de beroepskrachten die aan een dialoog deelnemen, notities kunnen nemen tijdens de gesprekken. Heel wat deelnemers die in armoede leven hebben echter niet de kans gekregen om deze vaardigheid aan te leren en zijn dus aangewezen (en moeten wachten) op een verslag van de vergadering.

11 De Begeleidingscommissie bestaat uit vertegenwoordigers van de verschillende regeringen, van de Verenigingen waar armen het woord nemen, de sociale partners, de ziekteverzekeringsinstellingen, de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten en de coördinerend minister.

12 De adviezen en besluiten die naar aanleiding van het eerste tweejaarlijkse Verslag zijn geformuleerd, kunnen geraadpleegd worden op de website van het Steunpunt: www.armoedebestrijding.be.