

HET OVERLEG TUSSEN MENSEN IN ARMOEDE EN HUN PARTNERS

REFLECTIE OP BASIS VAN DE ERVARINGEN VAN HET STEUNPUNT

| | |
|--|----|
| Inleiding..... | 14 |
| 1 Van wie komt het initiatief, en wat is de vertrekbasis? | 16 |
| 2 Wat zijn de doelstellingen? | 20 |
| 3 Wie zijn de deelnemers van het overleg?..... | 22 |
| 3.1 Het belang van de betrokkenheid van verschillende actoren..... | 22 |
| 3.2 De keuze van de deelnemers..... | 25 |
| 3.3 De noodzaak van een sterk engagement in het overleg ... | 26 |
| 4 Welke werkmethode wordt gevolgd, met welke duur, en hoe zijn de mensen die in armoede leven bij het overleg betrokken?..... | 29 |
| 4.1 De duur en het tempo van het overleg | 29 |
| 4.2 De noodzaak van voldoende informatie en vorming voor de verschillende deelnemers | 32 |
| 4.3 De begeleiding van het overleg | 33 |
| 4.4 De rijkdom van een niveau-overschrijdend overleg..... | 34 |
| 5 Welke resultaten zijn er, en welke opvolging is voorzien? | 35 |
| 5.1 Op de eerste plaats: politieke veranderingen..... | 35 |
| 5.2 Elementen voor evaluatie..... | 38 |
| 5.3 Sensibilisering rond armoede | 38 |
| 5.4 Uitwisseling en vorming | 38 |
| Bij wijze van besluit..... | 41 |
| Bibliografie | 44 |

Inleiding

In het eerste Tweejaarlijkse Verslag van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting is er een hoofdstuk met een theoretische beschouwing over dialoog opgenomen. Dit is uiteraard geen toeval. Het 'Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestendiging van het armoedebeleid' - waarmee het Steunpunt is opgericht - voorziet immers dat het Steunpunt *"de verenigingen waar de armen het woord nemen op een structurele en bestendige manier bij zijn werkzaamheden betreft, hierbij gebruikmakend van de dialoogmethode zoals ze ontwikkeld werd bij het totstandkomen van het Algemeen Verslag over de Armoede"* (verschenen in het Belgisch Staatsblad van 10 juli 1999, 2^{de} ed.).

In dat hoofdstuk 'Dialoog' wordt aangegeven dat het interessant zou zijn *"zich te buigen over de dialoogervaringen die er reeds zijn, deze te evalueren en er methodologische lessen uit te trekken"* (Steunpunt, 2001a: 27). In dit tweede Tweejaarlijkse Verslag vatten we deze oefening aan. In voorliggend hoofdstuk willen we een analyse doen van de verschillende ervaringen van het Steunpunt.

Verder in deze tekst kiezen we ervoor om de meer algemene term "overleg" te gebruiken, gezien de verscheidenheid van de initiatieven, onder andere wat duur, intensiteit en werkwijze betreft.

De overleginitiatieven op basis waarvan gereflecteerd wordt, zijn:

- overleggroep 'Bescherming van het gezinsleven / bijzondere jeugdbijstand'
- overleggroep 'Recht op bescherming van de gezondheid'
- overleggroep 'Kwaliteit van de arbeid'
- overleggroep 'Kruising van kennis: een nieuwe vorm van onderzoek-vorming-actie betreffende armoede-indicatoren in België'
- overleggroep 'Evaluatie van de wetgeving betreffende de OCMW's en van de uitvoering ervan'
- overleggroep 'Recht op een behoorlijke huisvesting'
- Begeleidingscommissie van het Steunpunt

- overleg in het kader van het wetsontwerp betreffende het recht op sociale integratie
- consultatieronde naar aanleiding van het Nationale actieplan sociale insluiting (NAPincl)
- twee ontmoetingen tussen drie federale Ministers en een aantal verenigingen in het kader van de programmawet van 24 december 2002 (verschenen in het Belgisch Staatsblad van 31 december 2002)

Voor de analyse maken we gebruik van een aantal vragen die tevens in het eerste Tweejaarlijkse Verslag werden vermeld (Steunpunt, 2001: 55-56):

1. Wie nam het initiatief, en wat is de vertrekbasis?
2. Wat zijn de doelstellingen?
3. Wie zijn de deelnemers?
4. Welke werkmethode wordt gevolgd, met welke duur, en hoe zijn de mensen die in armoede leven bij het overleg betrokken?

Met toevoeging van:

5. Welke resultaten zijn er, en welke opvolging is er voorzien?

Elke vraag beantwoorden we voor een aantal concrete overleginitiatieven. Niet alleen de waarnemingen door het Steunpunt en een aantal bestaande documenten, maar ook uitspraken van een aantal deelnemers van de overleggroepen, in het bijzonder van de overleggroepen 'OCMW', 'indicatoren' en 'gezin', voeden de tekst.

1 Van wie komt het initiatief, en wat is de vertrekbasis?

Het initiatief tot een overleg kan uitgaan van verschillende actoren:

- van een politieke instantie (een parlement, de Interministeriële Conferentie Sociale Integratie of een minister);
- van verenigingen;
- of van het Steunpunt zelf (meestal op basis van signalen van de verenigingen).

In het geval van de overleggroep 'gezin' wordt de vraag gesteld vanuit politieke hoek. In het kader van de opvolging van het Algemeen Verslag over de Armoede vraagt de Interministeriële Conferentie Sociale Integratie van 30 november 1995 om de decreten betreffende de bijzondere jeugdbijstand te evalueren. In maart 1997 geeft de Minister-President van de Franse Gemeenschap aan zijn administratie de opdracht om deze vraag te beantwoorden in overleg met de Franstalige verenigingen partners van het Algemeen Verslag over de Armoede en met het Steunpunt. In maart 1998 start de eerste fase. Deze officiële vraag gaf een belangrijke legitimiteit aan het overleg. Doordat er een officiële opdracht is voor de administratie om dit overleg aan te vatten, maakt het overleg formeel deel uit van het takenpakket van de vertegenwoordigers van de administratie. Het biedt ook de mogelijkheid tot vrijstelling van de andere beroepskrachten door hun instelling (dit in tegenstelling tot andere overleggroepen waaraan sommige beroepskrachten bijvoorbeeld slechts kunnen deelnemen mits verlof te nemen).

In dit overleginitiatief kan binnen de ruim geformuleerde opdracht de invalshoek door de groep zelf gekozen worden. In het begin van de eerste fase kiezen de verschillende deelnemers er voor om een tekst die de verenigingen in samenwerking met het Steunpunt hebben opgesteld te gebruiken als vertrekbasis voor het overleg. De tekst wordt gedurende acht voormiddagen punt per punt gelezen en besproken. Op basis van deze gezamenlijke lezing worden de volgende stappen in groep bepaald.

Soms wordt de vertrekbasis voor het overleg – en dus de discussieruimte – bij een vraag vanuit een politieke instantie echter als te beperkt ervaren door de verenigingen.

In 2001 worden de plannen bekend gemaakt in verband met een hervorming van de wet betreffende het bestaansminimum, wat tot hevig protest leidt van verschillende organisaties en verenigingen. Op initiatief van de Minister van Maatschappelijke Integratie vraagt de federale Ministerraad aan het Steunpunt om in een tijdsspanne van 3 maanden *“een dialoog op te starten met de armenorganisaties”* (Minister van Maatschappelijke Integratie, brief van 12 september 2001 aan het Steunpunt) met betrekking tot het wetsontwerp betreffende het recht op maatschappelijke integratie. Tijdens het overleg benadrukken de verenigingen sterk dat ze de discussieruimte te beperkt vinden: *“1^{ste} vraag: wat is de zin om de gevraagde opdracht uit te voeren, wat is de mogelijke impact in een zo late fase, terwijl de Regering de tekst reeds goedgekeurd heeft in eerste lezing; 2^{de} vraag: wat is het onderwerp van dialoog, van welk punt zal worden vertrokken. De verenigingen zijn ongerust over wat er schuilgaat achter het wetsontwerp, over de tendens die zich aftekent sinds 1993; met andere woorden, ze zitten meer in over de geest van de wet dan over de exacte bepalingen in de tekst.”* (Steunpunt, 2001b: 5).

De verenigingen vragen naar een uitbreiding van het debat op het vlak van inhoud en op het vlak van gesprekspartners. Op 31 oktober 2001 brengt het Steunpunt verslag uit over het overleg aan de Ministerraad aan de hand van een nota: *“De beperkingen van dit proces en van de verslaggeving hierover zijn duidelijk: gebrek aan tijd om met alle betrokken actoren de fundamentele vragen te behandelen. Het belang van deze nota zal wellicht schuilen in het aandacht trekken op het uitblijven van debatten die voor een degelijke modernisering van de wet betreffende het bestaansminimum nodig zijn. Deze nota moet dan ook beschouwd worden als een aanzet om een agenda op te stellen om het gemeenschappelijk overleg te organiseren.”* (Steunpunt, 2001b: 5). De vaststelling van het gebrek aan een grondige evaluatie van en een breed debat rond de bestaande wetgeving en praktijk vormt voor het Steunpunt de aanleiding om een overleggroep te organiseren met dit als

vertrekbasis, met vertegenwoordigers van verenigingen, federaties van maatschappelijke werkers, Verenigingen van Steden en Gemeenten, vakbonden, begeleidings- en bemiddelingsdiensten, ziekteverzekeringsinstellingen, en het Brussels Observatorium Welzijn en Gezondheid.

In het geval van de overleggroep 'gezondheid' komt de vraag naar overleg van de Interministeriële Conferentie Sociale Integratie. In 1999 vraagt de Interministeriële Conferentie namelijk om, in opvolging van het Algemeen Verslag over de Armoede en in overleg met de verenigingen die daaraan hebben meegewerkt, een evaluatie te verrichten van de maatregelen met betrekking tot de toegang tot de gezondheidszorg: veralgemeende toegang tot ziekteverzekering, uitbreiding van voorkeurstelsel, derdebetalersysteem. In antwoord hierop wordt er een overleggroep 'gezondheid' binnen het Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding opgericht. In maart 2000 geeft de Minister van Sociale Zaken aan de vakgroep Huisartsgeneeskunde en Eerstelijnsgezondheidszorg van de Universiteit Gent een evaluatieopdracht, in samenwerking met verenigingen en het Steunpunt.

In de loop van het onderzoek naar de toegankelijkheid van de gezondheidszorg blijkt echter dat er een verschil in visie bestaat. In juni 2000 stellen de verenigingen een nota aan de opdrachtgevende Minister van Sociale Zaken voor, waarin ze hun prioriteiten voor de evaluatie kenbaar maken. Voor de verenigingen is het duidelijk dat het recht op bescherming van de gezondheid een grondrecht is; een onderzoek betreffende de toegankelijkheid van de gezondheidszorg moet dus alle mensen bestrijken voor wie de toegang een probleem is. Deze visie wordt echter niet gedeeld door de minister en het onderzoeksteam, erop wijzend dat de dringende medische hulpverlening - de enige toegangsweg naar zorgen voor een aantal vreemdelingen - een ander systeem (residuaire, en dus niet deel uitmakend van de sociale zekerheid) en bevoegdheid (m.n. Maatschappelijke Integratie, en niet Sociale Zaken en Gezondheid) betreft. Volgens de verenigingen benadrukt nochtans het feit dat de opdracht werd gegeven door de Interministeriële Conferentie Sociale

Integratie de noodzaak van een transversale –
bevoegdheidsoverschrijdende – aanpak.

Soms wordt een overleginitiatief geboren uit een samenspel tussen verschillende actoren. In het Algemeen Verslag over de Armoede wordt op het belang gewezen van armoede-indicatoren die een nauwe voeling hebben met het leven in armoede (Algemeen Verslag over de Armoede, 1994: 396). In het Samenwerkingsakkoord waarmee het Steunpunt wordt opgericht, wordt voorzien dat er indicatoren ontwikkeld worden op basis van een overleg tussen de wetenschappelijke wereld, de bevoegde administraties en instellingen, de sociale partners en de verenigingen waar armen het woord nemen. In juni 2000 schrijven de verenigingen partners van het Algemeen Verslag over de Armoede, in samenwerking met het Steunpunt, een voorstel uit voor een nieuwe vorm van onderzoek betreffende het opstellen van armoede-indicatoren. Na een voorbereidende fase (juli 2001 – april 2002) gaat in de schoot van het Steunpunt het onderzoeksproject van start. De overleggroep start in september met een 20-tal deelnemers uit de verenigingen, wetenschapsinstellingen, overheidsadministraties, ziekteverzekeringsinstellingen en verenigingen van steden en gemeenten. In februari 2004 wordt het eindrapport betreffende dit onderzoeksproces voorgesteld.

Op het domein van huisvesting neemt het Steunpunt het initiatief tot de oprichting van een overleggroep enerzijds op aandringen van verschillende organisaties (en in het bijzonder een vereniging partner van het Algemeen Verslag over de Armoede die heel actief is rond dit domein) en anderzijds op basis van de vaststelling van het groot gebrek aan gezonde betaalbare woningen. Er zijn sindsdien twee bijeenkomsten doorgegaan, waarbij een initiatiefnota van het Steunpunt is voorgelegd. De deelnemers aan het overleg keurden de voorgestelde invalshoek goed, en de nota vormt de vertrekbasis voor de uitwisselingen. De nota en de uitwisselingen hieromtrent liggen ten grondslag van het hoofdstuk 'huisvesting' in het tweede Tweejaarlijkse Verslag.

2 Wat zijn de doelstellingen?

Bij een overleg is het heel belangrijk dat er duidelijke doelstellingen worden vastgelegd. Essentieel hierbij is wie deze doelstellingen vastlegt. In het vorige punt bleek reeds dat er verschillende verwachtingen kunnen bestaan met betrekking tot het doel van het overleg.

Bij het overleg rond het wetsontwerp betreffende het recht op maatschappelijke integratie hebben de verenigingen het gevoel dat de uitgangspunten van het beleid niet of nauwelijks bediscussieerbaar zijn. Door de bevoegde minister en de ministerraad wordt een feedback van de armenorganisaties gevraagd op het betreffende wetsontwerp, maar deze organisaties maken zich meer zorgen over de uitgangspunten die aan de basis liggen van de wetswijzigingen.

Maar het gebeurt niet zelden dat de gesprekspartners pas tijdens of na het gezamenlijk overlegproces tot de vaststelling komen dat er geen eensgezindheid bestaat of bestond over de doelstellingen van het overleg.

In de overleggroep 'indicatoren' komen verschillen in verwachtingen expliciet naar boven wanneer in de slotfase de voorstellen worden besproken. Een aantal deelnemers die in armoede leven spreken de wens uit om zich niet te beperken tot voorstellen betreffende indicatoren, maar ook voorstellen op het vlak van maatregelen te doen.

“Er zijn volgens mij twee doelstellingen. Ten eerste: het kruisen van kennis, een vertrouwensrelatie met de anderen creëren, en zich door de anderen laten vormen. Ten tweede: kijken wat er bestaat aan indicatoren, kritiek formuleren ten aanzien van deze indicatoren, en opstellen van nieuwe indicatoren die de situaties zoals ze door mensen die in armoede leven worden beleefd beter weergeven.”
(vertegenwoordigster van een administratie in de overleggroep 'indicatoren')

“Ik neem deel omdat ik hoop dingen te kunnen veranderen, samen met de anderen. Maar ik wil meer dan meten. Ik moet elke maand rondkomen met weinig geld, ik kan nu niet stoppen in dit project bij het meten, ik wil tot oplossingen komen. Je kan niet naar zo’n overleg komen zonder je levenservaringen. Het vraagt ongelooflijk veel inspanningen om naar het overleg te komen; en het is heel moeilijk om met dat gevoel, dat we het niet kunnen hebben over de maatregelen die nodig zijn, naar de vergaderingen te komen.” (vertegenwoordigster van een vereniging in de overleggroep ‘indicatoren’)

Het is niet evident om op alle domeinen tegelijk een intensief langdurig overlegproces op te zetten (cfr. de nodige tijdsinvestering van de verschillende partners, zowel verenigingen als andere actoren) en om vanuit de ingebrachte levenservaringen tot concrete voorstellen inzake globale thema’s te komen. Het is in die zin heel belangrijk om een gepaste – specifieke – invalshoek voor het overleg te vinden. In de overleggroep ‘OCMW’ – die werd opgericht na de overhandiging van de nota betreffende het wetsontwerp – is de beginvraag “Waarborgen de wetgeving op het bestaansminimum en de maatschappelijke dienstverlening alsook de OCMW-praktijken de effectieve toegang tot de grondrechten?”. Maar er wordt door de groep ook een specifieke invalshoek gekozen: de maatschappelijke ‘basisdienstverlening’ (eerste opvang inbegrepen) en de toegang tot informatie. Deze keuze wordt gerechtvaardigd door het feit dat de werkzaamheden in het kader van de basisdienstverlening de belangrijkste missie van het OCMW betreffen; inzake noodzakelijkheid meestal voorafgaand aan elke ander initiatief (op vlak van opleiding en tewerkstelling bijvoorbeeld). De overleggroep volgt bij de gedachtewisseling de fasen in het traject van een persoon die sociale hulp aanvraagt.

“Er is een grote convergentie tussen wat de gebruikers denken in de overleggroep en de bezorgdheden van de federatie van maatschappelijk assistenten. De invalshoek die we samen hebben bepaald, een reflectie over de basisdienstverlening, komt overeen met de aanpak van een gedachtewisseling binnen een commissie van de federatie over de rol van de maatschappelijk assistent. Maatschappelijk assistenten en gebruikers hebben wel niet dezelfde positie, maar stellen

eigenlijk dezelfde vragen. Er zijn meer dan vijfhonderd ocmw's, zowel de gebruikers als de maatschappelijk assistenten lijden onder de verschillende interpretatie van de regelgeving en de verschillende behandeling van de hulpvragen die daaruit voortvloeit." (vertegenwoordiger van een federatie van maatschappelijk assistenten in de overleggroep 'OCMW')

3 Wie zijn de deelnemers van het overleg?

3.1 Het belang van de betrokkenheid van verschillende actoren

Het belang van de mogelijkheid tot debat tussen verschillende actoren kan niet genoeg benadrukt worden. Het Algemeen Verslag over de Armoede heeft niet alleen zijn grote waarde ontleend aan de betrokkenheid van mensen in armoede als gesprekspartner, maar ook aan de betrokkenheid van en de gedachtewisseling met verschillende andere actoren in de strijd tegen armoede. In een overlegproces met verschillende partners kan een problematiek vanuit verschillende gezichtspunten bekeken worden, kan er naar gezamenlijke voorstellen gewerkt worden, en gebeurt er een mobilisatie van verschillende actoren rond het behandeld thema.

"We moeten goed begrijpen dat ons standpunt bij dezelfde gebeurtenissen per definitie anders is, een vader of een moeder zal nooit hetzelfde zeggen als de maatschappelijke werkster, al is de ene en de andere diep geraakt door de gebeurtenissen en willen ze het beste voor het kind. We moeten aanvaarden dat onze manier om ons uit te drukken anders is en we moeten erkennen dat we niet gelijk zijn voor de beslissingen die ons eigen gezin betreffen. Deze weg van ontmoeting kan niet anders gebeuren dan op een collectieve manier, met als doel dat op individueel vlak, elke familie, elke ouder altijd zou worden gehoord en dat men met hen rekening zou houden als echte partners met het oog op de toekomst van hun kinderen." (Januth en Godefroid, 2002: 90)

“Bij de opmaak van het Algemeen Verslag over de Armoede zijn er twee forum-dagen geweest, met heel veel verschillende deelnemers. Ik heb de indruk dat dat initiatief het materiaal enorm verrijkt heeft, en sterk bijgedragen heeft aan het Algemeen Verslag.” (vertegenwoordigster van een vereniging in de overleggroep ‘indicatoren’)

De mogelijkheid tot debat is zowel in de structuur als de werking van het Steunpunt sterk aanwezig.

Via het Samenwerkingsakkoord werd niet alleen het Steunpunt opgericht, maar ook een Begeleidingscommissie die als opdracht heeft de werkzaamheden van het Steunpunt te begeleiden, de methodologie te bewaken, en de vooruitgang van het Tweejaarlijkse Verslag op te volgen (art. 8). De Begeleidingscommissie wordt voorgezeten door de minister die Maatschappelijke Integratie onder zijn of haar bevoegdheid heeft. De commissie bestaat uit vertegenwoordigers van de federale Staat en de verschillende Gemeenschappen en Gewesten, de sociale partners, de ziekteverzekeringsinstellingen, de Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten, en van de organisaties waar de armen het woord nemen (waaronder een vertegenwoordiger van de daklozen). Bij wet (met name het Samenwerkingsakkoord) is dus enerzijds vastgelegd dat de verenigingen van mensen in armoede een gegarandeerde vertegenwoordiging hebben in deze commissie, anderzijds is er ook een vertegenwoordiging van de verschillende maatschappelijke geledingen voorzien waardoor de mogelijkheid tot debat tussen de verschillende actoren structureel geregeld is.

Ook in de overleggroepen binnen het Steunpunt zijn verschillende actoren vertegenwoordigd. De overleggroep ‘indicatoren’ bestaat voor de helft uit mensen die in armoede leven, die zes verenigingen vertegenwoordigen: ATD Vierde Wereld, Centrum Kauwenberg, Luttes Solidarités Travail, Recht-op, WOTEPA, en La Trame. De andere helft van de groep bestaat uit vertegenwoordigers van: wetenschappelijke partners (Observatoire Social Européen, en OASes), administraties (Cel Armoedebestrijding van de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid; Departement Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur van het Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap; Service des Etudes et de la Statistique van

het Waals Gewest; Observatoire de L'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse van de Franse Gemeenschap; Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest), Union des Villes et Communes de Wallonie, en Socialistische Mutualiteiten.

“Waren we met meer, dan zou het moeilijker zijn om te dialogeren. Waren we met minder, dan zou de diversiteit aan levenssituaties kleiner zijn, en waarschijnlijk ook de rijkdom van de uitwisselingen. De mensen in armoede die deelnemen aan de groep hebben immers ervaringen op verschillende domeinen: gezondheid, gezin, school, OCMW; en het zijn deze ervaringen die als vertrekpunt hebben gediend voor het werk betreffende de indicatoren. De dialoog is vergemakkelijkt door het feit dat deze mensen lid zijn van verenigingen en dat ze dus gewoon zijn om over deze thema's te discussiëren. De vertegenwoordigers van de administraties en de wetenschappelijke wereld zijn niet talrijk, maar het gaat om mensen die bijzonder betrokken en geïnteresseerd zijn in de armoedeproblematiek, wat een constructievere en zonder twijfel gemakkelijkere dialoog mogelijk maakt.” (vertegenwoordigster van een administratie in de overleggroep 'indicatoren')

We stellen echter vast dat er in de vragen van overheidswege naar beleidsparticipatie van mensen in armoede, vaak de mogelijkheid tot een debat met andere actoren ontbreekt. Men kiest dikwijls eerder voor een aparte consultatie van de betrokken groepen of actoren, dan een aanzet te geven tot een breder debat. De vraag van de Minister van Maatschappelijke Integratie naar een dialoog rond het wetsontwerp betreffende het recht op maatschappelijke integratie is bijvoorbeeld enkel gericht aan de armenorganisaties. Het ontbreken van de andere actoren lokt echter kritiek uit: *“Van bij het begin hebben de verenigingen de wens geuit om de gedachtewisseling eveneens naar andere actoren uit te breiden (organisaties die betrokken zijn bij de tewerkstelling van rechthebbenden op het bestaansminimum, bij de toepassing van de integratiecontracten; maatschappelijk werkers van de OCMW's; ...).”* (Steunpunt, 2001b: 5).

3.2 De keuze van de deelnemers

Welke actoren in welke fase van het overleg worden betrokken, verdient duidelijk voldoende aandacht.

De meeste overleggroepen zijn gestart met een voorafgaandelijke fase waarin een aantal verenigingen van mensen die in armoede leven elkaar verschillende maal ontmoeten ter voorbereiding van de samenkomsten met de andere actoren.

In april 2000 wordt binnen het Steunpunt een werkgroep van verenigingen opgericht die over arbeid nadenkt. Dit overleg tussen verenigingen vormt de basis voor het thematisch hoofdstuk in het eerste Tweejaarlijkse Verslag (juni 2001). Een synthesesnota op basis van dit hoofdstuk, over tewerkstellingscriteria, dient als vertrekbasis voor de ruimere overleggroep die vanaf februari 2003 een gedachtewisseling begint over het thema van de kwaliteit van de arbeid.

In het onderzoek rond armoede-indicatoren komen de twee pedagogische begeleiders – die instaan voor de begeleiding en ondersteuning van de deelnemers vanuit de verenigingen – verschillende maal samen met deze mensen om hun deelname aan de overleggroep voor te bereiden. Dit gebeurt in een periode van ongeveer vier maanden voor de (ruimere) overleggroep van start gaat, maar ook tussen de bijeenkomsten van de overleggroep in. De tekst die ten grondslag ligt van het onderzoeksproject en van de overleggroep, is zelf het resultaat van een voorafgaand intens overleg met talrijke werkvergaderingen van verschillende verenigingen partners van het Algemeen Verslag over de Armoede en het Steunpunt.

“Het is wel goed zoals het project verlopen is. Eerst konden de mensen van de verenigingen zich voorbereiden: over statistieken, over procenten, enzovoort..., dat is goed want daar wist ik niets van.”
(vertegenwoordigster van een vereniging in de overleggroep ‘indicatoren’)

Men kan ervoor kiezen om in een volgende fase eerst andere organisaties te betrekken die in een gelijkaardige positie in de praktijk staan. Indien er genoeg materiaal van de verenigingen inzake een bepaald thema voorhanden is, kan er van in het begin een overleg gestart worden tussen verenigingen en deze organisaties.

Dit is het geval bij de overleggroep 'huisvesting' waarbij het Steunpunt midden 2003 een vrij brede uitnodiging verstuurt naar verschillende organisaties. In deze fase zijn vooral verenigingen en organisaties uitgenodigd die min of meer vanuit een gelijkaardige positie de problematiek benaderen, met name de verdediging van de rechten van de huurders. Het is de bedoeling om op relatief korte tijd een gemeenschappelijke visietekst te kunnen realiseren.

In een volgende fase kunnen actoren met een duidelijk andere positie tot het overleg uitgenodigd worden. In de overleggroep 'huisvesting' is het bijvoorbeeld de bedoeling om in een tweede fase ook verenigingen van eigenaars uit te nodigen voor het overleg. In de overleggroep 'gezin' kiezen de verenigingen en de administratie er expliciet voor om de andere actoren die nauw betrokken zijn bij de praktijkuitvoering (directeurs, consultants en afgevaardigden van de begeleidingsdiensten) pas in een tweede fase te betrekken. De uitbreiding vindt plaats in april 2001.

3.3 De noodzaak van een sterk engagement in het overleg

Uit de verschillende overleginitiatieven blijkt het belang van een sterk engagement in het overleg. Voor een goed overleg is een regelmatige aanwezigheid van de verschillende actoren uiteraard belangrijk.

In de overleggroep 'gezin' bijvoorbeeld bleek de meerwaarde van de vastheid van de delegaties, de verbindingsrol ten aanzien van hun organisatie, en hun grote tijdsinvestering. Er is een bijzonder geringe wisseling in deze deelnemersgroep. Wanneer er toch een verandering van vertegenwoordiger gebeurt is dit omwille van een

functieverandering, of omwille van de moeilijke levensomstandigheden waarin een aantal deelnemers leven.

"Enkele jaren geleden had ik me niet kunnen voorstellen dat we zover zouden geraken, regelmatige ontmoetingen met een diep respect en een oprechte vraag om te begrijpen. Dit heeft niets met magie te maken, er zijn een aantal elementen die tot dit succes bijdragen. Eerst de duur. Er zijn actoren in de groep die reeds aan de ontmoetingen over dit thema in 1992 deelnamen. Er is een fundamentele motivatie om de dingen vooruit te helpen. Ik ben echt verbaasd over de vrije manier van spreken. Uiteraard is het moeilijk om dit zo lang vol te houden, vooral voor deelnemers met een moeilijk bestaan. Je geraakt uitgeput." (LST, 2003)

Toch blijkt een regelmatige deelname niet altijd evident. De aangezochte organisaties of actoren zullen pas op een gemotiveerde wijze aan het overleg deelnemen indien ze ook duidelijk belang inzien van hun betrokkenheid.

"In de werkgroep 'OCMW' is er een onregelmatige afvaardiging vanuit de andere partners, en dat vind ik niet zo'n goede zaak. Maar het is ook belangrijk dat we met voldoende verenigingen deelnemen aan het overleg, werkers en mensen die in armoede leven. Het is natuurlijk voor de mensen altijd gemakkelijker om mensen in de vereniging te motiveren in een lokaal overleg te stappen met bijvoorbeeld de voorzitter van het OCMW." (vertegenwoordiger van een vereniging in de overleggroep 'OCMW')

"We nemen niet aan deze overleginitiatieven deel om ons standpunt te doen gelden: we hebben hiervoor andere kanalen. Al zijn we geen even grote experts op alle domeinen, kan ik toch niet zeggen dat ik tot vandaag nieuwe dingen geleerd heb in vergelijking met wat in de literatuur staat of wat we in contacten met onze eigen vakbondsbasis leren. Toch nemen we aan dit overleg deel dat voor ons omwille van twee dingen interessant is:

- Bij de confrontatie van onze reflecties en ervaringen kunnen we ons wederzijds ervan overtuigen dat we in ons werk op dezelfde lijn zitten.

- De afbakening van de thema's doorbreken en ons ervan bewust worden dat er een verband is tussen de problemen. De problematiek van de activering bijvoorbeeld, die we in de overleggroep "OCMW" bespreken, stelt zich even fundamenteel bij de werkloosheidsverzekering." (vertegenwoordiger van een vakbond in de overleggroep 'OCMW' en 'arbeid')

Voor de beroepskrachten die deelnemen aan het overleg is een expliciete goedkeuring van hun deelname en de tijdsinvestering die erbij hoort door hun organisatie of instelling een voorwaarde.

"Het is de eerste keer dat ik een dergelijke overleg meemaak in het kader van mijn job, met een expliciet mandaat. Het feit dat ik rechtstreeks getuige ben van dit proces, maakt dat ik het binnen mijn administratie ook met meer legitimiteit kan binnenbrengen. Ik ben gedelegeerd door mijn dienst, wat deze op een zekere manier bindt met het geleverde werk binnen de groep. Maar het is niet evident om de link tussen deze twee instanties te verzekeren. De ideeën laten horen die in de overleggroep uitgewisseld en doorgegeven werden, om de manier te wijzigen waarop de realiteit wordt waargenomen, dat kan zelfs een heel gevecht zijn." (vertegenwoordigster van een administratie in de overleggroep 'indicatoren')

"De verwachting was dus hoog; nu ligt er een document dat concreter is. Maar we hebben 2 jaar vergaderd zonder het gevoel van hier geraken we verder. Anderzijds moet ik ook kijken naar de eigen organisatie, we moeten ongelooflijk veel verschillende thema's, kijk maar naar het totaalaanbod van de OCMW's, bestrijken met een kleine staf. Het is niet zo vanzelfsprekend om ons in een dergelijk tijdsintensief initiatief te engageren; het is niet evident om hier voor te kiezen gezien de vele andere prioriteiten." (vertegenwoordigster van een vereniging van steden en gemeenten in de overleggroep 'OCMW')

4 Welke werkmethode wordt gevolgd en hoe zijn de mensen die in armoede leven bij het overleg betrokken?

De methode volgens dewelke het overleg verloopt heeft een rechtstreekse impact op de mogelijkheden van de verschillende partners - en in het bijzonder de mensen in armoede - tot een volwaardige participatie aan het overleg.

"Om deze dialoog met de administratie dus mogelijk te maken, hebben we onder de verenigingen erop gelet dat ieder lid dat aan de vergaderingen deelneemt, iemand is die in voeling blijft met de armste gezinnen en dat er een ernstige voorbereiding is, in de vereniging zelf en dan tussen de verenigingen onderling vóór elke vergadering met het ministerie of de administratie. Het secretariaat werd door het Centrum voor gelijkheid van kansen waargenomen en de zeer volledige verslagen hebben ons zeer geholpen bij de uitwisseling van informatie tussen de gezinnen en bij de vergaderingen met de administratie. De dialoog was niet altijd gemakkelijk. Er waren verhalen over leed en kwetsuren die heel het werk van de bijzondere jeugdbijstand in vraag stellen. Omdat we tijdens de zeer regelmatige vergaderingen - eens per maand - naar elkaar hebben geluisterd, zijn we erin geslaagd uiteindelijk vertrouwen op te bouwen." (Januth en Godefroid, 2002: 95)

4.1 De duur en het tempo van het overleg

Er zijn dus overleginitiatieven van korte duur, en van lange duur.

In de overleggroep 'gezin' betreft de vraag van de bevoegde minister een ruime evaluatie, waarbij de gesprekspartners zelf de ruimte krijgen om de manier van werken, en de gewenste tijdsperiode van dit overleg, in te vullen. De eerste gezamenlijke bijeenkomst dateert van maart 1998. Sinds oktober 1998 ontmoeten de verenigingen elkaar, met aanwezigheid van het Steunpunt, ter voorbereiding van een

vergadering van de overleggroep. In 2004 wordt er een gezamenlijke eindtekst door de overleggroep gepresenteerd.

In februari 2003 krijgt het Steunpunt van de Minister van Maatschappelijke Integratie de opdracht om de verenigingen van mensen die in armoede leven te betrekken bij het Nationaal Actieplan Sociale Insluiting 2003-2005. Concreet houdt de opdracht in om informatie te geven over het NAPincl. aan de verenigingen, te luisteren naar hun ervaringen en voorstellen, en daarover te rapporteren. De consultatieronde wordt door de stuurgroep toegespitst op 1 hoofdvraag: welke voorwaarden moeten vervuld zijn om politieke participatie van verenigingen van mensen in armoede mogelijk te maken? Er gebeurt een consultatieronde door twee halftijdse projectmedewerkers van het Steunpunt gedurende vier maanden. Door de korte duur van het project is enkel een 'individuele' consultatie van verenigingen mogelijk. In de nota wordt gesignaleerd dat *"een individuele consultatie 'te velde' een fase is in een proces en gecombineerd moet worden met een collectief overleg in een volgende fase"* (Steunpunt, 2003: 7).

In het najaar van 2002 vragen drie federale ministers – de Minister van Maatschappelijke Integratie, de Minister van Sociale Zaken en Gezondheid en de Minister van Volksgezondheid – aan het Steunpunt de organisaties waar armen het woord nemen uit te nodigen voor een overleg rond een aantal voorstellen inzake armoedebestrijding die via de programmawet zouden worden geregeld. Er zijn twee ontmoetingen: op de eerste bijeenkomst formuleren de ministers hun voorstellen, op de tweede bijeenkomst geven de aanwezige verenigingen een aantal reacties op de voorstellen. Aan een dergelijk overleg – op korte termijn, en met betrekking tot heel concrete regelingen - deelnemen is echter voor de verenigingen niet evident; men moet minstens als vereniging reeds ervaring en materiaal hebben opgebouwd aangaande die thema's.

Ook het tempo van een overleg is een belangrijk element voor het welslagen ervan. Voor de verenigingen waar armen het woord nemen, is voldoende tijd hebben essentieel op verschillende vlakken: het contact leggen met de mensen die in armoede leven, voldoende informatie

verzamelen rond het onderwerp, het samenleggen van ervaringen en inzichten binnen en tussen de verenigingen. Maar de tijdsfactor is ook belangrijk voor de andere deelnemers van het overleg. Ook de andere actoren moeten over voldoende tijd kunnen beschikken om zich de methode eigen te maken, hun vertegenwoordigingsfunctie waar te maken (terugkoppeling binnen de eigen organisatie), enzovoort.

“Het is niet makkelijk om over een zo moeilijk thema als het gezin te praten wanneer je sinds generaties met de schrik leeft dat je kinderen worden geplaatst. Onze geschiedenis is een open wonde en het is enkel omdat we hier met andere ouders samenkomen die hetzelfde hebben meegemaakt, met anderen die zich aan onze zijde engageren, dat we een beetje afstand hebben kunnen nemen om na te denken en te analyseren wat we meegemaakt hebben en nog steeds meemaken.”
(Januth en Godefroid, 2002: 90)

Bij de meeste overleggroepen ontmoeten de deelnemers vanuit de verenigingen elkaar tussen de bijeenkomsten van de (ruimere) overleggroep. Dit is nodig om aan het overleg te kunnen deelnemen: herlezing van de verslagen, voorbereiding van de volgende vergadering, verzameling van getuigenissen, ...

In het onderzoek betreffende armoede-indicatoren vinden er - voordat de gezamenlijke bijeenkomsten van start gaan - verschillende bijeenkomsten plaats met enkel de deelnemers vanuit de verenigingen waarbij nagedacht wordt over de betekenis van een indicator, enzovoort. Maar ook tussen de gezamenlijke bijeenkomsten in worden er aparte bijeenkomsten met de deelnemers van de verenigingen georganiseerd, voor de herlezing van de verslagen, analyse van de behandelde problematiek, standpuntbepaling.

“De vergaderingen met de mensen van de verenigingen tussen de grote bijeenkomsten door vind ik heel belangrijk.” (vertegenwoordigster van een vereniging in de overleggroep ‘indicatoren’)

4.2 De noodzaak van voldoende informatie en vorming voor de verschillende deelnemers

De verschillende deelnemers moeten over voldoende – voor iedereen verstaanbare - informatie kunnen beschikken over het behandelde thema. Die informatie kan schriftelijk of mondeling, bijvoorbeeld via een informatievergadering in de verenigingen, worden doorgegeven. In de overleggroep 'gezin' werd een vorming georganiseerd voor de deelnemers vanuit de verenigingen over het decreet 'aide à la jeunesse'.

"Het was heel belangrijk voor ons om dit decreet goed te kennen en te begrijpen als we ons erop wilden baseren om het te doen toepassen. In '99 werd een vorming georganiseerd door verenigingen en het Centrum voor gelijkheid van kansen. Een in de materie gespecialiseerde advocaat was bereid het decreet met leden van de verenigingen te lezen. Dit was een moeilijke oefening, om twee redenen. Enerzijds omdat we het niet gewoon zijn om wetteksten te lezen, anderzijds omdat het decreet inzake de bijzondere jeugdbijstand een bijzonder moeilijk te begrijpen tekst is, zelfs voor advocaten." (Januth en Godefroid, 2002: 91)

Soms moet de overleggroep ook tijd besteden aan overeenstemming zoeken rond de betekenis van een aantal begrippen in de discussie.

"De laatste vergaderingen hebben we wat moeilijkheden gehad om bepaalde woorden goed te kunnen definiëren. Eigenlijk komen we hiermee terug op een aantal fundamentele discussie-elementen: wederzijdse erkenning, vertrouwen, ... Opnieuw is er een sterke convergentie met wat er binnen de federatie van de maatschappelijk assistenten gebeurt. Ook daar hebben we weken gewerkt op de definiëring van bepaalde basisbegrippen. We discussiëren opnieuw over de begrippen die we op de school aangeleerd zijn." (vertegenwoordiger van een federatie van maatschappelijk assistenten in de overleggroep 'OCMW')

"Ik vind het heel moeilijk om aan het overleg deel te nemen. Mochten er meer mensen die in armoede leven deelnemen, zou het voor mij

gemakkelijker zijn. Soms moet ik alleen opboksen tegen al die andere die gestudeerd hebben." (vertegenwoordigster van een vereniging in de overleggroep 'OCMW')

4.3 De begeleiding van het overleg

In de overleggroep 'indicatoren' wordt het onderzoeksproces begeleid door een pedagogisch team, bestaande uit: een coördinator, twee pedagogische begeleiders (die de deelnemers van de verenigingen ondersteunen), een logistiek medewerkster, en een evaluator.

"Heel belangrijk is ook het begeleidend werk. Om op basis van een lijst van woorden in een later stadium tot een gezamenlijke tekst te komen, is niet gemakkelijk. De begeleiding door het pedagogisch team is heel belangrijk voor het welslagen van het project. In feite geeft ze aan elk van de deelnemers de middelen om samen vooruit te geraken, met respect voor het ritme van elkeen, en met de wil om bij iedereen het vermogen om te onderhandelen, vanuit een gelijke positie, te bewaren." (vertegenwoordigster van een administratie in de overleggroep 'indicatoren')

Samenkomsten gebeuren best op basis van een op voorhand vastgelegde dagorde: het is voor verschillende deelnemers moeilijk om op elk moment spontaan te spreken. Een op voorhand vastgelegde dagorde is bovendien noodzakelijk voor de voorbereiding van een overlegmoment.

"De militanten die uit ervaring weten wat armoede is, vinden het moeilijk om tijdens de ontmoeting effectief een volwaardige plaats te hebben:

- *vaak wisselen beroepskrachten onder elkaar van gedachten;*
- *wordt er van de agenda afgeweken.*

Soms is het onmogelijk om voldoende uit te weiden over wat we voorbereid hebben."

(ATD Vierde Wereld, 2003)

Uit de werkzaamheden van de verschillende overleggroepen blijkt ook de meerwaarde van verslagen en tussentijdse nota's. De verslagen

stellen de deelnemers in staat op een gelijke manier de gesprekken te volgen (de deelnemers vanuit de verenigingen zijn vaak afhankelijk van de verslagen, wegens de moeilijkheid om zelf notities te nemen). De tussentijdse nota's (een synthesenota, een discussienota, ...) maken het mogelijk om op verschillende momenten tijdens het overleg de elementen van akkoord en niet-akkoord te inventariseren. Het overlegproces wordt op die manier ook transparanter, met de mogelijkheid tot het bepalen van de uitgangspunten en invalshoek van het overleg, het beschrijven van de discussiepunten, en het geven van feedback en evaluatie.

In de overleggroep 'OCMW' blijken de verslagen van de bijeenkomsten niet te volstaan om in het proces verder te geraken, en wordt er ook een tussentijdse nota – die op een meer gestructureerde manier de elementen uit de verslagen van de verschillende bijeenkomsten weergeeft - opgesteld als instrument voor de verdere gedachtewisseling.

Op basis van het overleg 'arbeid' tussen de verenigingen in de eerste fase en het thematisch hoofdstuk in het eerste Tweejaarlijkse Verslag stelt het Steunpunt een synthesenota op. Deze synthesenota – waaraan telkens elementen uit de voorgaande vergadering worden toegevoegd – is geleidelijk geëvolueerd naar een discussienota met vermelding van de standpunten van de deelnemende actoren.

4.4 De rijkdom van een niveau-overschrijdend overleg

Het blijft zonder meer belangrijk dat er overlegmomenten worden verdergezet over de gemeenschaps- en gewestgrenzen heen. Niettegenstaande bepaalde bevoegdheden geregionaliseerd zijn, blijven problematieken die door mensen in armoede worden gesignaleerd vaak in dezelfde vorm bestaan. Niet alleen de analyse wint bij een dergelijk "federaal" overleg, ook inzake oplossingsstrategieën kan er een belangrijke uitwisseling bestaan. Alleen moeten er dan ook voldoende middelen zijn om deze aanpak mogelijk te maken, bijvoorbeeld inzake het aanspreken van de verenigingen, vertaling, enzovoort, ... zoals bij de overleggroep 'indicatoren'. Dit was

bijvoorbeeld niet het geval bij het onderzoek naar de toegankelijkheid van de gezondheidszorg: de documenten waren niet altijd beschikbaar in zowel Nederlands als Frans.

“We hadden beter altijd gemengd – wat de taal betreft – gewerkt, ook al is hierbij altijd vertaling nodig. We hebben te veel gemeenschappelijk. Het gesprek is nu rijker. Achteraf gezien is het spijtig van de fase met de eentalige groepen.” (vertegenwoordigster een vereniging in de overleggroep ‘indicatoren’)

5 Welke resultaten zijn er, en welke opvolging is voorzien?

Resultaten van het overleg kunnen zich op verschillende vlakken situeren:

- leiden tot politieke veranderingen;
- aanbrengen van elementen voor een evaluatie van een beleid, regelgeving, of uitvoeringspraktijk;
- bijdragen tot een sensibilisering rond de armoedeproblematiek;
- de uitwisseling op zich, en het vormend aspect van het overleg.

5.1 Op de eerste plaats: politieke veranderingen

Het overleg tussen de verschillende partners moet uiteindelijk kunnen leiden tot politieke veranderingen, die een verbetering opleveren voor de mensen die in armoede leven.

“Hopelijk gaan diegenen die het kunnen oplossen luisteren.” (vertegenwoordigster van een vereniging in de overleggroep ‘OCMW’)

“Ik stel veel hoop op het Tweejaarlijkse Verslag, namelijk dat voorstellen ook in beleid omgezet worden.” (vertegenwoordiger van een vereniging in de overleggroep ‘OCMW’)

“Ik doe mee om de mensen in armoede te kunnen helpen, omdat het verslag naar de hoge mannen, de ministers, gaat. Hopelijk nemen ze het ernstig. Mijn verwachtingen zijn dat het goed afloopt, dat de mensen in

armoede ermee geholpen zijn, dat ze iets gaan doen aan de armoede. Maar ik beseft wel dat niet alles op 1 jaar verwezenlijkt kan worden." (vertegenwoordigster van een vereniging in de overleggroep 'indicatoren')

"De personen die gekozen zijn geweest om de administraties te vertegenwoordigen zijn misschien niet hoog genoeg geplaatst om de dingen te doen bewegen op basis van de conclusies die uit het project zullen komen. Misschien zou het beter geweest zijn om parlementairen erbij te betrekken, of zelfs, waarom niet, ministers." (vertegenwoordigster van een administratie in de overleggroep 'indicatoren')

Resultaten op het vlak van politieke veranderingen blijken echter niet evident. Een link tussen de voorstellen die tijdens een overleg ontstaan en een verandering van een beleid of regelgeving is er niet automatisch. De verantwoordelijkheid voor de besluitvorming ligt bij de politieke instanties.

De uitwisselingen in de overleggroep 'huisvesting' hebben ertoe geleid dat er een hoofdstuk betreffende huisvesting is kunnen opgenomen worden in het tweede Tweejaarlijkse Verslag. Deze tekst kan een bijdrage leveren aan de Interministeriële Conferentie Huisvesting die werd aangekondigd in het regeerakkoord, aan de eveneens aangekondigde herziening van de huurwetgeving, en aan de evaluatie van het NAPincl.. In hoeverre de voorstellen een effectief vervolg krijgen is afhankelijk van de opvolging in de adviesraden en -commissies, de parlementen en de regeringen.

Voor het overleginitiatief, en de deelnemers eraan, is het belangrijk dat het perspectief met betrekking tot de resultaten duidelijk is: waar worden ze besproken, welke opvolging is voorzien? Maar ook de informatie in welke mate voorstellen al of niet gevolgd worden, en waarom, moet ter beschikking gesteld worden van de deelnemers aan een overleg. Sommige voorstellen worden niet 'gehoord', andere voorstellen wel. Wanneer de voorstellen in de concrete wetgeving en uitvoering niet gevolgd worden, wat is daar dan de reden voor?

In de overleggroep 'gezin' kregen de gesprekspartners veel ruimte met betrekking tot het invullen van de manier van werken en de tijdspanne, maar anderzijds ontbreekt wel nog de opvolging op het niveau van de opdrachtgevende minister, en van de Interministeriële Conferentie Sociale Integratie (van wie de initiële vraag uiteindelijk kwam). Ook bij de overleggroep 'gezondheid' valt op dat de resultaten van het onderzoek op geen enkele manier teruggekoppeld naar of voorgesteld zijn op de Interministeriële Conferentie Sociale Integratie, die – in opvolging van het Algemeen Verslag over de Armoede - een evaluatie van de maatregelen in het kader van de toegang tot de gezondheidszorg had gevraagd.

In de begeleidingscommissie van het onderzoeksproject rond armoede-indicatoren sprak de vertegenwoordiger van de Federale Overheidsdienst Sociale Zekerheid het engagement uit om de resultaten van het overleg op te nemen in de Belgische bijdrage aan de Europese gedachtewisseling met betrekking tot armoede-indicatoren.

Naar aanleiding van de programmawet van 24 december 2002 vonden er twee ontmoetingen plaats tussen drie federale ministers en enkele verenigingen. Bepaalde voorstellen van de ministers werden door de verenigingen positief onthaald, zoals de toewijzing van een deel van de kinderbijslag aan de ouders bij plaatsing in een pleeggezin (waarvoor reeds in het eerste Tweejaarlijkse Verslag van het Steunpunt was gepleit). Andere voorstellen werden door de verenigingen sterk bekritiseerd, bijvoorbeeld het verplicht karakter van de bemiddeling in het geval van huisvestingsdisputen. Deze laatste voorstellen werden toch opgenomen in de programmawet. Wel werd beloofd het verplicht karakter van de bemiddeling in geval van huisvestingsdisputen te evalueren.

5.2 Elementen voor evaluatie

Het overleg kan ook elementen aanbrengen voor een evaluatie van een beleid, van een regelgeving, of van een uitvoeringspraktijk. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de overleggroep 'OCMW' waar de uitwisselingen elementen opleveren die een bijdrage kunnen leveren aan een evaluatie van de wetgeving en uitvoeringspraktijk betreffende de basisdienstverlening.

“Er is een officiële evaluatie van het kabinet aan de gang. Ik hoop dat we in de overleggroep een standpunt van de basis kunnen bepalen. Mocht de officiële evaluatie met dat standpunt rekening houden, dat zou dat een nuttig resultaat zijn.” (vertegenwoordiger van een vakbond in de overleggroep 'OCMW')

5.3 Sensibilisering rond armoede

Het overleg kan bijdragen tot een sensibilisering rond de armoedeproblematiek van de verschillende betrokken actoren, maar ook van de samenleving in ruimere zin. Naar aanleiding van het onderzoek naar de toegankelijkheid van de gezondheidszorg, dat in samenwerking met de overleggroep 'gezondheid' en het Steunpunt werd uitgevoerd, wordt er op 14 december 2002 een Forum georganiseerd waarop het voorbije overleg- en onderzoeksproces wordt voorgesteld aan verschillende actoren: beleidsmedewerkers, mensen die in armoede leven, onderzoekers, veldwerkers, ...

5.4 Uitwisseling en vorming

In de verschillende overleggroepen wijzen deelnemers op het belang van de uitwisseling die er gebeurt, de informatie en kennis die deze oplevert, het vormend aspect ervan, en de impact op het eigen praktijkwerk en op de eigen organisatie. Deelnemers vanuit de sociale en begeleidingsdiensten merken daarbij ook op dat het overleg één van de zeldzame plaatsen is waar zij van gedachten kunnen wisselen met mensen die in armoede leven, in een gelijkwaardige positie.

“Dit overleg is de enigste plaats waar er een gedachtewisseling kan gebeuren tussen maatschappelijk assistenten en cliënten. Het is een op federaal niveau georganiseerd overleg, iedereen op gelijke voet, met samenkomsten op neutraal terrein. Dat maakt het overleg origineel.” (vertegenwoordiger van een federatie van maatschappelijk assistenten in de overleggroep ‘OCMW’)

“Er is nu een uitwisseling tussen wat er in de verenigingen gebeurt, en wat er in de administraties gebeurt. Ik voelde in het begin toch wat weerstand tegen de mensen van de administraties, maar dat is weggevallen tijdens het proces.”

(vertegenwoordigster van een administratie aan de overleggroep ‘indicatoren’)

“Je kan spreken van nieuwe kennis, maar dan eerder op kwalitatief vlak. Het is me nu duidelijk dat een indicator als de werkgelegenheidsgraad niks zegt over de jobs waarbij de menselijke waardigheid wordt gerespecteerd.” (vertegenwoordigster van een administratie in de overleggroep ‘indicatoren’)

“Ik kan niet zeggen dat de deelname aan dit project me echt een ‘nieuwe kennis’ heeft opgebracht, want het armoedethema was me in het begin niet helemaal onbekend. Maar het is de eerste keer dat ik de gelegenheid heb om echt een diepgaande discussie te hebben met mensen die dit dagelijks beleven, en dat heeft me toch bepaalde zaken geleerd. In het bijzonder over de manier waarop de armen de relatie met de sociale diensten beleven, het beeld dat ze hebben van deze diensten - die vooral worden gezien als instrumenten van controle, en zelfs van vervolging – en over dus het belang om veel meer rekening te houden met de factor ‘menselijke gevoelens’ als men een hulpverleningsbeleid wil dat goed werkt.” (vertegenwoordigster van een administratie in de overleggroep ‘indicatoren’)

“Ik herken het aspect van ‘kruisen van kennis’. Elkeen neemt deel met zijn eigen achtergrond en kennis. Of we kunnen spreken over ‘nieuwe kennis’, ... dat is een andere zaak. Wat is dat, ‘nieuwe kennis’? We kunnen daar 3 uren over discussiëren. Veel wat is bepraat, stond ook al in

het verslag van het Frans-Belgische onderzoeksproces 'Croisement des savoirs', maar nu hadden we het specifiek over indicatoren. Ik heb veel geleerd met betrekking tot de concrete situaties, hoe men in een situatie van armoede problemen kan cumuleren, het belang van schulden op bepaalde domeinen." (vertegenwoordiger van een wetenschapsinstelling in de overleggroep 'indicatoren')

"De beroepsmensen op het veld die aan de groep deelnemen, zeggen dat ze de praktijk aanpassen. (...) Enkele hebben het op zich genomen om dossiers over te nemen waarin ze zich vervolgens geëngageerd hebben, niet zonder risico. Een van hen heeft de tijd genomen om een gezin zelf op te gaan zoeken en de situatie te verkennen. In dat geval heeft hij kunnen zeggen dat wat op zijn bureau terecht kwam niet overeenstemde met de realiteit die hij ontdekt heeft. Hij heeft zijn werk gedaan vanuit het oogpunt van het gezin". (LST, 2003)

Bij wijze van besluit

In dit hoofdstuk hebben we een reflectie aangevat over het overleg tussen actoren in de strijd tegen armoede, aan de hand van een aantal vragen uit het eerste Tweejaarlijkse Verslag. De reflectie is gebaseerd op de ervaringen opgedaan in de verschillende overleginitiatieven waar het Steunpunt bij betrokken is of was.

De overleginitiatieven zijn van verschillende aard, het gaat zowel om overleggroepen waarin gedurende één of meerdere jaren over een bepaald thema van gedachten wordt gewisseld, als om overleg van kortere duur. De verscheidenheid beperkt zich niet tot de duur van het initiatief, maar situeert zich ook op het vlak van de vertrekbasis van het gesprek, de betrokken partners, de manier van werken, ...

De vragen uit het eerste Tweejaarlijkse Verslag kunnen ook bij toekomstige overleginitiatieven gebruikt worden om aan de verschillende betrokken instanties en de gesprekspartners duidelijkheid te verschaffen over het opzet ervan.

Een initiatief tot een overleg kan vanuit verschillende hoeken komen: een politieke instantie, de verenigingen van mensen die in armoede leven, of het Steunpunt, ... Een vraag vanuit een politieke instantie kan het overleg een belangrijke legitimiteit geven. Maar ook een vraag tot overleg vanuit de verenigingen moet kansen krijgen om uit te groeien tot een volwaardig overleginitiatief waarvan de voorstellen een ernstige opvolging krijgen.

Eensgezindheid over de vertrekbasis en de doelstellingen van het overleg zijn belangrijk voor het welslagen ervan. De gezamenlijke keuze van een specifieke invalshoek kan bijdragen tot een intensief overleg.

We wezen op het belang van de betrokkenheid van verschillende actoren bij het overleg. Politiek verantwoordelijken kozen enkele maal voor een bilateraal overleg met de verenigingen, dit terwijl een breder debat een meerwaarde betekent op vlak van inhoud en sensibilisering.

We vragen dus voldoende mogelijkheid tot debat tussen de verschillende actoren inzake de strijd tegen armoede, op de verschillende levensdomeinen, en op de verschillende beslissingsniveaus.

Er moet gekozen worden voor een manier van werken die een volwaardige participatie van alle deelnemers mogelijk maakt. De duur van het overleg zal moeten aangepast zijn aan de behandelde vraag en het voorhanden materiaal. Een aangepast tempo moet de verschillende deelnemers in staat te stellen het overleg op een goede manier te volgen, en de elementen uit de discussie naar de eigen vereniging of organisatie terug te koppelen. Andere voorwaarden stellen zich op het vlak van voldoende informatie, vormingsmogelijkheden, vertaling, ... Er dient op een duidelijke en eerlijke manier gecommuniceerd te worden over hoe het overleg is vormgegeven, en op welke manier de mensen die in armoede leven bij het overleg betrokken waren.

Het overleg tussen de verschillende partners moet uiteindelijk kunnen leiden tot politieke veranderingen, die een verbetering opleveren voor de mensen die in armoede leven. De opvolging van de voorstellen is uitermate belangrijk. Ook indien voorstellen niet gevolgd worden, moet er informatie doorgegeven worden aan de deelnemers aan het overleg over het waarom ervan.

Het is de opdracht van het Steunpunt om een versterkende en stimulerende rol te spelen met betrekking tot de mogelijkheden tot beleidsparticipatie voor de mensen in armoede, in dialoog met de verschillende actoren in de strijd tegen armoede, en tegelijkertijd politici de mogelijkheid te geven maatregelen te nemen die de levenservaringen en inzichten van deze partners in rekening nemen. Het Steunpunt mag hierbij geen apart kanaal zijn, maar juist versterkend en aanvullend op de democratische mogelijkheden. Het Tweejaarlijkse Verslag van het Steunpunt is een essentieel element voor de opvolging van het overleg tussen de verenigingen van mensen in armoede en de andere actoren. Het vormt een belangrijke link tussen de geformuleerde voorstellen en de beleidsvorming en -uitvoering. In de opvolgingsprocedure die in het Samenwerkingsakkoord is opgenomen is

voorzien dat dit Verslag wordt besproken door de verschillende regeringen, door de Nationale Arbeidsraad en de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, en door de adviesorganen van de Gemeenschappen en Gewesten. In 2001 was de wettelijke basis voor de opvolgingsprocedure van het Verslag niet voldoende voor een volledige uitvoering: het Verslag werd laat verspreid, en verschillende overheden hebben met betrekking tot het eerste Tweejaarlijkse Verslag niet het debat gevoerd waartoe ze zich hadden geëngageerd. Met betrekking tot dit tweede Tweejaarlijkse Verslag moet de opvolging uitgevoerd worden zoals voorzien.

Bibliografie

- AVA - *Algemeen Verslag over de Armoede* (1994), ATD Vierde Wereld België, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (Afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting, Brussel.
- ATD Vierde Wereld (2003), Tussentijdse evaluatie dialoog OCMW – voorbereiding van ATD Vierde Wereld, niet-publiceerd document.
- Januth C., Godefroid P. (2002), "L'expression collective des familles, indispensable pour un vrai partenariat", in: *Travailler le social*, nr. 33, p. 90-96.
- LST – Luttés Solidarités Travail (2003), niet-gepubliceerd document.
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2001a), *In dialoog, zes jaar na het Algemeen Verslag over de Armoede: Eerste Tweejaarlijkse Verslag*, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, Brussel.
<http://www.armoedebestrijding.be/tweejaarlijksverslag.htm>
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2001b), Nota aan de Minister van maatschappelijke integratie en aan de Ministerraad in verband met het wetsontwerp betreffende het recht op maatschappelijke integratie, niet-gepubliceerd document.
<http://www.armoedebestrijding.be/publications/notamaatschappelijkeintegratie.pdf> .
- Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2003), Politieke participatie en het Nationaal Actieplan sociale insluiting: werk aan de winkel. Methode en voorwaarden. Opdrachtverslag.
<http://www.armoedebestrijding.be/publications/NAPeindversie0903.pdf> .