

PARTICIPATIE, HET UITGANGSPUNT VOOR DE SECTOR SAMENLEVINGSOPBOUW?

LUT VAEL

*Dans les pays démocratiques, la science de l'association est la science mère; le progrès de toutes les autres dépend des progrès de celle-là. Parmi les lois qui régissent les sociétés humaines, il y a une qui semble plus précise et plus claire que les autres. Pour que les hommes restent civilisés ou le deviennent, il faut que parmi eux l'art de s'associer se développe et se perfectionne dans le même rapport que l'égalité de ses conditions s'accroît.*¹
– Alexis de Tocqueville –

_ INLEIDING

In het Banierparkje in de wijk Dampoort signaleren meer en meer omwonenden problemen van vandalisme en conflicten met spelende kinderen. Er is een onvermogen bij zowel bewoners als betrokken diensten om iets aan de situatie te veranderen. Samenlevingsopbouw Gent had de afgelopen zeven jaren een succesvol project in deze wijk lopen. Een project dat nu in nazorgfase is: ook wij krijgen deze signalen binnen.

In de Lorkenstraat op de rand van de Bloemekenswijk en het Rabot in Gent zijn er ernstige samenlevingsproblemen. Zowel de Stedelijke Buurtwerking als de Gebiedsgerichte Werking van de Stad Gent beten er de voorbije jaren de tanden op stuk. Ondanks de vele inspanningen blijven de problemen bestaan. Samenlevingsopbouw Gent wordt gevraagd om door een kortlopende interventie van maximaal 10 halve dagen voldoende vertrouwen te creëren voor een volgend oplossingsvoorstel door de inzet van een allochtone medewerker.

Twee vragen die we de afgelopen week als organisatie ontvingen. Twee vragen die ik in mijn gedachten hou als ik de opdracht aanvat om terug te blikken op het tienjarig bestaan van het Samenwerkingsakkoord betreffende de bestending van het armoedebeleid.

_ SOCIALE UITSLUITING, REALITEIT OF MYTHE?

Probleemdefinitie is in de agogische strategievorming het startpunt dat reeds in grote mate begrenst waar de oplossing kán liggen of dat tenminste de weg bereidt die men zal bewandelen om

¹ Tocqueville, Alexis de, *De la démocratie en Amérique*, Tome I & II, GF Flammarion, geciteerd in: Donck, W.B.H.J. van de (ed.), *Maatschappelijke besturen: sector of idee, Cahier nr. 1*, School voor Social Profit Management, Die Keure, 2008, p. 1.

de oplossing te verzekeren.

Een sociale probleemdefinitie is in die zin tegelijkertijd een manier om problemen aan het daglicht te brengen en een manier om problemen onder de mat te vegen.

Bij het maken van werkbare probleemdefinities is het voor alle betrokkenen dan ook ten zeerste aanbevolen te komen tot een gedragen probleemdefinitie zodat met goed begrip van alle betrokkenen ook aan een goede oplossing kan worden gewerkt.

Het hoeft geen betoog dat een dergelijke sociale probleemdefinitie formuleren bij problematieken als armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting geen sinecure is.

Het gaat om complexe problemen op diverse leefdoeinen tegelijkertijd, het gaat om zoveel betrokkenen tegelijkertijd, het gaat om onze samenleving in al zijn facetten.

In 2007 nam Samenlevingsopbouw Gent het initiatief om zowel bereikte als potentiële doelgroepen te bevragen. Eén van onze bedoelingen was om met deze groepen een gezamenlijke probleemdefinitie te maken, waarop Samenlevingsopbouw kon bouwen bij het vastleggen van prioriteiten voor haar komende beleidsplanning. In de bevraging was samenleven één van de mogelijke aanduidingen waar mensen probleemelementen van konden aanreiken. We noteerden zowel de positieve als de negatieve ervaringen van de 274 deelnemers aan de bevraging. In totaal registreerden we 1.159 ervaringen van mensen. Ervaringen met betrekking tot het samenleven waren overwegend negatief: we registreerden 85 negatieve ervaringen tegenover 24 positieve ervaringen met betrekking tot samenleven. Maar u merkt reeds op dat de aangebrachte ervaringen slechts een klein aantal van het totale aantal bedragen. Minder dan 1 op 10 van de ervaringen gaat over het samenleven.

Waar liggen onze bevroegden dan wel van wakker?

Het zou ons te ver leiden hier ten gronde over te berichten maar ik wil u even de top vijf presenteren:

THEMA	RELATIEVE INDICATIE VAN BELANG	VERHOUDING NEGATIEVE VERSUS POSITIEVE ERVARINGEN
Wonen	258 of 18,8% van alle ervaringen	89% negatieve ervaringen 11% positieve ervaringen
Dienstverlening	195 of 16,8% van alle ervaringen	62,1% negatieve ervaringen 37,9% positieve ervaringen
Onderwijs	147 of 12,7% van alle ervaringen	58,5% negatieve ervaringen 41,5% positieve ervaringen
Tewerkstelling	134 of 11,6% van alle ervaringen	85,1% negatieve ervaringen 14,9% positieve ervaringen
Gezondheid	113 of 9,8% van alle ervaringen	73,5% negatieve ervaringen 26,5% positieve ervaringen
Samenleven	109 of net geen 10% van alle ervaringen	22 % negatieve ervaringen 78 % positieve ervaringen

Detail Resultaat Doelgroepenbevraging

Zonder dieper in te gaan op de verdere inhoud van deze bevraging denk ik dat mijn punt duidelijk is: onze doelgroepen liggen wakker van hun grondrechten. Zij ervaren uitsluiting en discriminatie op de centrale domeinen van hun leven. Zij voelen zich zoals één van de bevroegden het treffend verwoordde “tweederangsburgers”.

Het is echter duidelijk dat op dit punt aangekomen participatie vaak ophoudt. En hier komen we op het punt waar het verschil tussen realiteit en mythe ontstaat. Hier zullen verschillende probleembetrokkenen dezelfde resultaten lezen en afhankelijk van hun eigen lezing van de werkelijkheid een interpretatie geven van wat er eigenlijk schort: als mensen nooit geleerd hebben hun budget te beheren, weten ze niet hoe het moet en moeten ze in budgetbegeleiding. Of als mensen zo diep in de problemen zitten op alle terreinen tegelijk, dan kan het gewoon niet anders dan hun eigen schuld zijn. Of er is maar één hefboom om mensen uit de armoede te krijgen en dat is betaalde arbeid, ...

_ BELEIDSPARTICIPATIE ALS DOEL OF ALS MIDDEL

Toen in 1994 het Algemeen Verslag van de Armoede werd voorgesteld waren vele deelnemers onder de indruk van de manier waarop het tot stand gekomen was: een volgehouden dialoog met alle betrokkenen: professor naast maatschappelijk werker naast mensen in armoede, naast beleidsverantwoordelijken.

Het is één van de grote verdiensten van dit Algemeen Verslag en, in de opvolging ervan, van het Samenwerkingsakkoord wiens 10-jarig bestaan we vandaag vieren, dat participatie voor vele diensten en organisaties in het middenveld geen hol woord meer is. Of toch?

Moeten we nu alle beleidsbeslissingen samen met mensen in armoede nemen? Zo vragen mij lokale beleidsverantwoordelijken. Is die dialoogmethode dan de enige manier? En: moet dat allemaal zo lang duren?

Weten we ondertussen niet wat de problemen zijn als het over armoede gaat? Hoeveel keer moeten die mensen het nog zelf zeggen? Inderdaad, hoeveel keer nog?

Als beleidsparticipatie enkel als middel gezien wordt, dan houdt het hier gewoon op. Dan moeten beleidsmensen vanaf hier de handschoenen opnemen en zelf aan het werk gaan met de mogelijks nieuw verworven inzichten.

Beleidsparticipatie als doel daarentegen betracht ook reële oplossingen die anders zijn van aard, een beleid dat een andersoortig beleid is. Samenlevingsopbouw spreekt van een correctie op participatief vlak omdat dit beleid gemaakt wordt samen met hen die de problemen aan den lijve ondervinden.

_ PARTICIPATIEF BELEID LEIDT TOT EFFECTIEVER BELEID?

Het armoedebeleid is in vergelijking met tien jaar geleden heel wat participatiever geworden. Een snelle blik in de tweejaarlijkse Verslagen van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting volstaat om dit te concluderen.

Maar hoe staat het met de effecten van het armoedebeleid? Zijn de armen er ook beter van geworden?

Het armoederisicopercentage in het Vlaamse Gewest is in 2006 licht gestegen.²

In het laatste Verslag van het Steunpunt³ wordt de toenemende tendens tot responsabilisering van mensen in armoede op alle beleidsniveaus gehekeld.

In de Memorie van Toelichting bij de recente wijziging van het Armoededecreet worden zes resultaten van het in 2003 goedgekeurde Armoededecreet door Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, Steven Vanackere aangehaald:

- het engagement van de Vlaamse Regering ten aanzien van het Vlaams Actieplan;
- het opnemen van de resultaten van het horizontaal en verticaal armoedeoverleg in de actualiseringen van dit Vlaams Actieplan;
- de overeenkomst die afgesloten werd met het Vlaams Netwerk van Verenigingen waar armen het woord nemen;
- het toekennen van middelen aan het Vlaams Netwerk waarmee deze 54 Verenigingen subsidieert;
- het jaarlijks afstuderen van een vijftiental ervaringsdeskundigen in de armoedebestrijding door toedoen van vzw De Link;
- de jaarlijkse publicatie van het Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting.

U zal me niet horen zeggen dat dit geen noodzakelijke randvoorwaarden zijn voor een effectief armoedebestrijdingbeleid. Maar met uitzondering van de vijftien ervaringsdeskundigen per jaar is er geen rechtstreeks resultaat op het leven van mensen in armoede.

In 2005 noteerde ook het onderzoeksteam van Oases⁴ de teleurstelling bij de Verenigingen over het uitblijven van substantiële effecten van het Armoededecreet.

Wat is er aan de hand? Leidt meer participatie waarvoor de wetgever toch zorgde in de afgelopen 10 jaren⁵ dan niet tot een effectievere armoedebestrijding? Of waren de voorwaarden om tot beleidsparticipatie te komen niet voldaan? Is elke vorm van participatie goed genoeg om een effectieve bijdrage te leveren tot het armoedebestrijdingbeleid?

2 http://www.armoedebestrijding.be/cijfers_aantal_armen.htm: armoederisicopercentage is het percentage personen met een equivalent beschikbaar inkomen lager dan 60% van het mediaan nationaal equivalent inkomen, cijfers Eurostat, SILC 2006.

3 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting, Strijd tegen armoede, Evoluties en perspectieven, Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie, p. 163-165.

4 Dierckx, D., Van Robaeyns, B., Vranken, J., (G)een blad voor de mond. Spanningsvelden bij de participatie van armoedeverenigingen aan het armoedebeleid., Academia Press, 2005, pp. 224.

5 Samenwerkingsakkoord van 5 mei 1998 betreffende de bestendinging van het armoedebeleid, artikel 5, §1 en §2 en het Decreet van 21 maart 2003 betreffende de armoedebestrijding (B.S.11.VI.2003).

– GEORGANISEERDE ARMOEDEBESTRIJDING: ZIJN DE MIDDELEN EVEN GROOT ALS DE VERWACHTINGEN?

In mijn kijk op de sociale werkelijkheid is het essentieel om rond complexe processen langdurig en consequent met de betrokkenen zelf in dialoog te gaan om een accurate probleemdefinitie te kunnen maken. Het is net dit trage maar zo belangrijke proces dat het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting mee helpt realiseren, als wens geboren uit het Algemeen Verslag rond de Armoede en door de verschillende betrokken beleidsniveaus in ons land gevraagd om sinds 1999 consequent geschiedenis te schrijven rond dit dialoogproces.

Van 1993 tot 2003 was ik zelf als praktijkwerker nauw betrokken bij de Gentse vrouwenwerking 't Vergiet. We werkten er met meerdere opbouwwerksters met een heel diverse groep van vrouwen. In de vrouwenwerking was er ruimte om met de vrouwen groep te vormen op basis van hun levenservaringen. Er was een grote mate van doeparticipatie voorzien, maatschappelijke participatie en ook aanzetten tot beleidsparticipatie.⁶

Ik overdrijf niet als ik stel dat 't Vergiet vzw in die periode in heel Vlaanderen gekend was als actieve partner in de armoedebestrijding en tegelijkertijd van grote betekenis was in het dagdagelijkse leven van een 200-tal vrouwen verspreid over Gent en omstreken.

In 2003 werd in het Vlaams Parlement het Armoededecreet gestemd dat Verenigingen waar armen het woord nemen een structurele financieringsbasis bood.

In 2007 sloot 't Vergiet vzw de boeken. De prestatiedruk was onhoudbaar geworden.

In de Memorie van Toelichting van het recent gewijzigde Armoededecreet⁷ wordt het bestaan van vijf erkende Verenigingen in Gent als resultaat gepresenteerd van het Armoededecreet. In Gent weten we dat het er maar 4 zijn en dat de vijfde telooring "met dank aan" het Armoededecreet. Ook El Ele vzw vecht om het hoofd boven water te houden. Stad Gent en OCMW Gent overwegen de gezamenlijke financiering van een Stedelijk Subsidiereglement voor armoedeorganisaties. Dat zal alvast helpen.

Binnenkort legt de Provincie Oost-Vlaanderen haar toekomstig armoedebeleid voor aan de Verenigingen, de Link vzw en de sector Samenlevingsopbouw. Een lovenswaardig initiatief, maar hoe worden Verenigingen verwacht met de weinige middelen – en dan bedoel ik niet enkel financiële middelen – die hen ter beschikking staan aan zoveel vragen tegemoet te komen?

In hun onderzoek naar de beleidsparticipatie van Verenigingen waar armen het woord nemen formuleert het team van Oases⁸ onder meer de beleidsaanbeveling dat de identiteitsgerichte dimensie voldoende dient te worden erkend en ingebouwd bij de criteria van erkenning van de

6 Vael, Lut, Participatie van kansarme vrouwen op lokaal vlak : een verre droom of de realiteit van elke dag ?, Praktijkboek, Vereniging van Steden en Gemeenten, 2001.

7 Decreet van 21 maart 2003 betreffende de armoedebestrijding (B.S.11.VI.2003), Gewijzigd bij: Decr. 18.VII.2008 (B.S.29.VIII.2008), inw. datum VR, Memorie van Toelichting, p. 5.

8 Dierckx, D., Van Robaey, B., Vranken, J., *(G)leen blad voor de mond. Spanningsvelden bij de participatie van armoedeverenigingen aan het armoedebeleid.*, Academia Press, 2005, pp. 224.

armoedeverenigingen, dat de opbouw van cultureel kapitaal onder de vorm van ervaringskennis als hulpbron voor een doelmatig armoedebeleid onontbeerlijk is en dat de overheid hierin tijd én middelen dient te investeren. In het verslag van de Zitting van het Vlaams Parlement van 1 juli 2008, waarin de recente aanpassingen aan het Armoededecreet werden besproken, stelt Minister Vanackere dat het belangrijk is dat de dynamiek van de Verenigingen en de stabiliteit en de duurzaamheid van de werkingen kunnen worden gegarandeerd in de opmaak van een nieuw erkennings- en subsidiëringkader.⁹

Een gelijkaardige vraag stelt zich voor de sector Samenlevingsopbouw, zij het in een iets ander perspectief. Er wordt met hoge verwachtingen naar onze sector gekeken, zowel vanuit het beleid als vanuit sommige Verenigingen. Met name op vlak van de lokale ondersteuning en de uitbouw van relevante samenwerking met Verenigingen liggen er verwachtingen.

Vanuit Gent ligt deze lokale ondersteuning en samenwerking reeds jaren vast. Alleen wordt ze vanuit beide kanten met eigen middelen gefinancierd.

En dat werkt perfect. Zolang de verwachtingen ten aanzien van deze samenwerking ook beperkt blijven.

Ik twijfel dan ook om me uit te spreken over een meer gepreciseerde samenwerking met de Verenigingen die dient te beantwoorden aan doelstellingen die door het beleid worden opgelegd.

Op welk punt precies dient onze samenwerking met de Verenigingen zich in een dergelijk perspectief te concentreren?

Is de opdracht van de sector Samenlevingsopbouw niet wezenlijk verschillend van deze van de Verenigingen? Moet een samenwerking er niet op gericht zijn de situatie van mensen in armoede wezenlijk vooruit te helpen? Of zijn dit niet de juiste vragen?

_ PARTICIPATIE ALS UITGANGSPUNT

Ik voel mij de laatste jaren soms wat ouderwets als ik de stelling verkondig dat voor de sector Samenlevingsopbouw participatie nog steeds een uitgangspunt is.

Participatie als uitgangspunt gaat terug op de theorie van Paolo Freire¹⁰ die kritisch opkomt tegen het maken van mensen tot objecten van interventie, zoals dit bijvoorbeeld het geval is bij disciplinerende interventies die vertrekken vanuit een fundamentele ongelijkheid tussen de agoog en de mens, object van de interventie. Globaal gesteld is de agoog de kenner en de mens die voor hem het object van interventie uitmaakt diegene die moet leren.

In deze visie waarbij participatie het doel is van het leren - het leren mondig zijn, het leren weerbaar zijn, met als finaliteit het zelfstandig kunnen meepraten en beslissen - ligt volgens Freire de structurele oorzaak van marginalisering van groepen mensen.

Het is dan ook in de mate dat een beleid aandacht heeft voor dergelijke vormen van disciplineerende dienst- en hulpverlening en de klemtoon legt op de responsabilisering van de burger, dat zij des te meer bijdraagt aan de institutionalisering van armoede en sociale uitsluiting.

⁹ Vlaams Parlement, Zitting van 1 juli 2008, Stuk 1702, (2007-2008), Nr. 3, p. 8.

¹⁰ Freire, Paolo, *Pedagogy of the oppressed*, Penguin, 1972.

De sector Samenlevingsopbouw in Vlaanderen staat voor een andere visie op participatie. Participatie als uitgangspunt vertrekt vanuit het recht van elke mens om mee vorm te geven aan zijn eigen leefwereld. Opbouwwerkers vertrekken vanuit de potentie van mensen en niet vanuit de conflictsituatie waarin mensen zich bevinden of de probleemsituatie waarmee zij vereenzelvigd worden door de publieke opinie of de beleidsmakers. Opbouwwerkers gaan in hun handelen uit van communicatie, samen handelen en samen betekenis geven aan situaties en contexten die pas in vertrouwen kunnen ontleed en geanalyseerd worden.

Participatie is in deze benadering geen methodiek en kan als dusdanig dan ook niet instrumenteel worden ingezet om tijdelijke interventies tot een goed einde te brengen. Samenlevingsopbouw is in die zin een vorm van culturele actie die – moeten we het nogmaals zeggen – niet echt op zijn plaats zit bij de welzijnsbevoegdheden, die eerder participatie als opvoedingsdoel aanhangen. Maar belangrijker voor dit verhaal is de vaststelling dat Samenlevingsopbouw in zijn finaliteit sociale verandering betracht. Het recent herschreven referentiekader van de sector stelt scherp op twee beoogde resultaten op dit vlak: een sociaal gecorrigeerd beleid en een participatief gecorrigeerd beleid. Ze staan voor de oude componenten product en proces maar vertalen deze in termen van een wenselijke sociale verandering die zich, naargelang het thema, op lokale of bovenlokale beleidsniveaus richt.

Samen met de deelnemers aan onze doelgroepenbevraging en alle projectbetrokken groepen in de Gentse Samenlevingsopbouw willen we vooral het verschil maken op vlak van wonen in de komende zeven jaren. In onze aanpak zal er echter voortdurend aandacht zijn voor het proces van in kaart brengen van de situatie van Gentse groepen in uitsluiting. Samen met hen zullen we zoeken naar goede indicatoren die we op continue basis zelf en met weinig wetenschappelijke instrumenten kunnen registreren en waarover we kennis zullen opbouwen. Met de dossiers die we hieruit distilleren zullen we de dialoog opnieuw op gang trekken en aantonen dat voormalig burgemeester Beke gelijk had toen hij stelde dat iedereen moet kunnen genieten van de gezelligheid van onze Stad¹¹! Alleen is daarvoor meer nodig dan goede wil, imposante beleidsverklaringen en samenwerking tussen organisaties.

__ EEN NIEUW PARTNERSCHAP IN DE MAAK?

Met wie zal de Samenlevingsopbouw deze opdracht waar kunnen maken? Alleen valt zulks niet te realiseren. Wij willen zonder enige twijfel blijven investeren in het partnerschap met de Verenigingen binnen de Gentse Overlegtafel. Maar “hulp die hen vooruitbrengt”¹² is vaak niet te vinden in de evenwel goedbedoelde en beslist kwalitatief hoogstaande hulpverleningsinitiatieven.

11 “In de gezelligste stad van Vlaanderen telt iedereen mee” titelt het Stadsmagazine van Gent in januari 2005, het jaar waarin Gent deze titel een jaarlang mocht dragen. Toenmalig Burgemeester Frank Beke besluit zijn woorden aan de Gentenaars met volgende boodschap: “Het mag ons, overheid en inwoners, echter nooit koud laten dat er mensen zijn die het niet kunnen redden zonder de hulp van anderen. Niemand hoort arm te zijn, niemand hoort eenzaam te zijn. En alleen samen kunnen we daar echt iets aan doen. Door open te staan voor andere meningen, door echt te luisteren naar wat iemand te zeggen heeft, door dialoog te verkiezen boven conflict, door belangeloos te helpen waar nodig. Iedereen moet immers kunnen genieten van de gezelligheid van onze stad.”

12 Beweging van Mensen met een Laag Inkomen en Kinderen, Hulp die ons vooruit brengt, Thema van de Internationale Dag van de Armoede in 2002.

Samenlevingsopbouw – of directer nog – mensen in armoede en uitsluiting hebben meer te verwachten van samenwerking met de hardere sectoren van huisvesting, tewerkstelling en onderwijs, intercommunales ook. Zij kunnen immers reële veranderingen helpen creëren die mensen in armoede ook in hun dagelijkse leven als vooruitgang zullen noteren. Maar ook de Samenlevingsopbouw zelf dient meer dan ooit te vertrekken vanuit de vaststelling dat economische belangen en materieel opgebouwde macht meer dan ooit de ongelijkheid bevestigen. Ik sluit me dan ook aan bij Dr. Anne Snick¹³ waar zij stelt dat alleen vanuit een brede visie op arbeid, met name alles wat een samenleving nodig heeft om te functioneren, daadwerkelijk kan worden bijgedragen tot participatie van marginale groepen.

_ CONCLUSIE

De afgelopen jaren werd heel wat ingezet op participatie. Naar mijn idee was de ervaring bij de betrokkenen niet overwegend dat hiermee recht werd gedaan aan mensen in armoede. Om in staat te zijn en te blijven om op dergelijke manier beleidsbeïnvloedend te kunnen werken, moeten zowel Verenigingen als Samenlevingsopbouw meer (mogen) investeren in noodzakelijke processen en in noodzakelijk uit te bouwen samenwerkingsverbanden.

Participatie als uitgangspunt vraagt om een meer dan projectmatig investeren in wat mensen aandragen als wezenlijke problematieken. Er is in Gent een grote nood aan procesmatig basiswerk dat ruimte heeft en geeft voor de hierboven beschreven werkwijze. We zien jammer genoeg tendensen tot het herleiden van emancipatorische werkingen tot opdrachtnemers tegen wil of dank van overheden die overspoeld worden met klachten over overlast. Een instrumentele gijzeling van deze werksoorten zal nefast zijn voor het leefklimaat in de gezelligste Stad van Vlaanderen.

Daar waar mensen elkaar vinden op elkaars sterktes en aangesproken worden om deze mee in te zetten op creatieve wijze, wordt de eerste stap gezet naar een nieuwe samenleving in opbouw. Wie stelt dat deze sector zijn bestaansreden heeft verloren, neemt maar beter niet de proef op de som. Frustraties over een voortschrijdende marginalisering neem je nu eenmaal niet weg door de opbouw van de samenleving onder de mat te vegen.

13 Snick, Anne, Participatie: varen tussen Scylla en Charybdis, in: Momenten, Dēmos, 2008, nr. 1, p. 34.