

Samen werken aan een integraal, inclusief en participatief lokaal armoedebestrijding-beleid.

Groeten uit Balen

➤ BÉRÉNICE STORMS

Uit het onderzoek naar de leefomstandigheden van de gezinnen in Balen is gebleken dat één gezin op tien (10,8%) het financieel moeilijk heeft en dat één gezin op acht (12,3%) financieel arm is. Slechts één op vier van deze financieel arme gezinnen maakt gebruik van het hulpverleningsaanbod of de dienstverlening van het OCMW (Storms, Légat & Bonroy, 2007). In overeenstemming met haar basisopdracht om de kansen van alle burgers tot maatschappelijke participatie te verhogen zodat zij, overeenkomstig artikel 1 van de organieke wet 'een menswaardig leven' kunnen leiden, besloot het OCMW van Balen in 2008 het initiatief te nemen voor het opzetten van een 'zichtbaar, krachtengericht, gedragen, proactief, effectief en toegankelijk' armoedebeleid. Dit project wordt ondersteund door het provinciebestuur van Antwerpen. Participatie loopt als een rode draad doorheen het project.

ARMOEDE EN MAATSCHAPPELIJKE PARTICIPATIE, TWEE TEGENGESTELDE BEGRIPPEN

Talrijke pogingen zijn al ondernomen om een goede definitie te geven van het begrip armoede. 'Een tekort aan middelen' en 'sociale uitsluiting' zijn twee elementen die in de vele definities terugkomen en die als intrinsieke kenmerken van armoede moeten worden gezien (Townsend, 2006). Wij definiëren armoede dan ook als 'een tekort aan financiële middelen om menswaardig te kunnen participeren aan de samenleving'.

We spreken van maatschappelijke participatie als mensen het gevoel hebben erbij te horen. Als mensen een plaats hebben binnen sociale netwerken (bijvoorbeeld het gezin, het werk,

de school, de Belgische staat, de buurt, de vereniging...) en van hieruit betekenisvolle sociale contacten kunnen onderhouden. Als mensen de gedeelde verwachtingen verbonden aan hun sociale positie (bijvoorbeeld ouder, werknemer, collega, leerling, Belg, buur, bestuurslid...) kunnen invullen en aldus meewerken aan de realisatie van essentiële maatschappelijke functies. Maatschappelijke participatie staat dus zowel voor 'bijhoren' als voor 'bijdragen'.

Voldoende financiële middelen zijn een noodzakelijke voorwaarde om volwaardig aan de maatschappij te kunnen deelnemen. We spreken hier over 'financiële middelen' eerder dan over 'inkomen', omdat het niet zozeer het inkomen is dat bepaalt in welke mate mensen de mogelijkheden hebben om volwaardig aan de maatschappij deel te nemen, dan wel het besteedbaar inkomen (na aftrek van onvermijdbare individuele kosten zoals bijvoorbeeld schulden en gezondheidskosten) en andere middelen zoals het gebruik van publieke goederen en diensten. De waarde van de individueel toe te rekenen publieke goederen en diensten (gezondheidszorg, onderwijs, sociale huisvesting, openbaar vervoer, cultuur...) moet worden meegerekend bij de bepaling van de middelen. Deze publieke goederen worden door de overheid gratis of ver beneden hun kostprijs ter beschikking gesteld, omdat ze geacht worden een onmisbare bijdrage te leveren voor de goede werking van de samenleving in haar geheel en omdat ze mogelijkheden van mensen, in het bijzonder minder kapitaalkrachtige mensen, vergroot om volwaardig aan de maatschappij te kunnen deelnemen.

Om te ontsnappen uit hun armoedesituatie volstaat het ook meestal niet om mensen voldoende middelen te geven. Er moet daarnaast ook voldoende aandacht worden geschonken aan het toegankelijk maken van de hierboven genoemde collectieve goederen en diensten te geven. Zij verschaffen mensen immers niet alleen economisch kapitaal (verhoging van het besteedbaar inkomen door gebruik te maken van bibliotheken, het globaal medisch dossier, gesubsidieerde kinderopvang...), maar daarnaast ook cultureel kapitaal (kennisoverdracht en kennisvorming via onderwijs, deelname aan cultuurproductie...) en sociaal kapitaal (waarden- en normenoverdracht via het gezin en andere sociale netwerken). Deze drie vormen van kapitaal zijn noodzakelijk opdat burgers hun verschillende sociale rollen goed zouden kunnen spelen.

ARMOEDEBESTRIJDING VIA EEN INTEGRAAL, INCLUSIEF EN PARTICIPATIEF BELEID

Een (lokaal) beleid inzake armoedebestrijding kan dan ook niet anders dan een integraal beleid zijn, waarbij initiatieven worden genomen in diverse beleidsdomeinen. Voor het voeren van een effectief inkomensbeleid dat zich richt op het garanderen van een menswaardig inkomen voor alle burgers, hebben lokale politici diverse instrumenten ter beschikking. We denken hierbij in de eerste plaats aan de middelen en mogelijkheden die worden voorzien door de leefloonwet (leefloon en maatschappelijke activering) en de organieke wet betreffende het recht op maatschappelijke dienstverlening (financiële hulpverlening onder de vorm van eenmalige of periodieke steun, voorschotten op uitkeringen, budgetbegeleiding of -beheer, materiële en immateriële hulpverlening). Daarnaast zijn er ook nog heel wat andere gemeentelijke beleidsmaatregelen die rechtstreeks een invloed hebben op het besteedbaar inkomen van gezinnen. Denken we maar

aan een gemeentelijk of regionaal arbeidsmarktbeleid, of de beslissing van de gemeentelijke overheid om verminderingen toe te passen op retributies.

Ook voor het versterken van het sociaal en cultureel kapitaal van burgers kunnen heel wat maatregelen genomen worden op gemeentelijk niveau. Om te bepalen rond welke domeinen acties moeten worden ondernomen, baseren de beleidsmakers in Balen zich op de 'Theory of Human Need' van Doyal en Gough (1991), die door Storms & Van den Bosch (2009) werd gebruikt als theoretisch kader om te bepalen wat een gezin nodig heeft om menswaardig te participeren aan de samenleving. Volgens deze theorie kunnen mensen maar volwaardig participeren aan de samenleving als twee primaire en universele behoeften vervuld zijn, met name gezondheid en autonomie. Om gezond te kunnen leven en autonoom te kunnen handelen, dienen echter concrete, samenlevingsspecifieke behoeften te zijn vervuld. Zo moeten mensen om gezond te kunnen leven gezond kunnen eten, zich adequaat kunnen kleden, toegang hebben tot gezondheidszorg en persoonlijke verzorging, kunnen rusten en zich ontspannen. Om autonoom te handelen, moeten mensen een veilige kindertijd hebben doorgebracht, de mogelijkheden krijgen om betekenisvolle sociale relaties te onderhouden, zich veilig voelen en voldoende mobiel zijn. Mensen toegang verschaffen tot al deze intermediaire behoeften is het voorwerp van het armoedebestrijdingbeleid in Balen. Omdat het onmogelijk is om rond al deze domeinen tegelijkertijd te werken, verkoos men te starten met doelstellingen te formuleren en acties op te zetten rond 'inkomen', 'gezonde voeding', 'gezondheidszorg' en 'veilige kindertijd'. Later werd verruimd naar 'arbeid', en in de toekomst zullen ook de andere domeinen nog worden aangepakt. Armoede bestrijden vergt, dit werd snel duidelijk, een brede aanpak op alle terreinen van de samenleving.

Belangrijk hierbij is dat de genomen maatregelen zich zoveel mogelijk richten tot de ganse bevolking. Via een inclusief beleid streeft men ernaar om een samenleving te creëren waarin iedereen zich goed voelt en betrokken weet. Beleidsinitiatieven specifiek gericht naar een bepaalde doelgroep werken immers vaak stigmatiserend. Zo is het bijvoorbeeld beter dat schoolbesturen van bij het begin van het schooljaar aan alle ouders de mogelijkheid te bieden om maandelijks de schoolfacturen te betalen, dan wel om voor te stellen dat, bij betalingsproblemen, de mogelijkheid wordt voorzien om op gespreide basis te betalen. Ook de vrijetijdscheque die in voege is sinds enkele maanden is een duidelijk voorbeeld van een inclusieve maatregel. Het betreft hier een cadeaucheque die mensen als geschenk kunnen geven aan iemand anders of die ze zelf kunnen gebruiken bij tal van activiteiten. Mensen met minder financiële middelen kunnen de cheque met korting aankopen in het OCMW van Balen. Deze cheques kunnen alle Balenaren gebruiken om hun lidgeld bij een club te betalen, een toegangsticket te kopen, zich een uniform bij een jeugdvereniging aan te schaffen...

Een inclusief beleid betekent echter niet dat men niet langer aandacht kan geven aan diversiteit. Vaak zijn hefboomen nodig om alle doelgroepen toegang te geven tot de reguliere beleidsmaatregelen. Deze aandacht voor diversiteit vraagt meestal een maatgerichte aanpak. Een instrument om na te gaan wat de effecten zijn van algemene beleidsmaatregelen voor de beoogde

doelgroep is de armoedetoets, die de impact van beleidsinitiatieven op armoede en sociale ongelijkheid analyseert (Vlaams Actieplan Armoedebestrijding, p.22).

Maatregelen om armoede te bestrijden kunnen maar effectief zijn indien ze genomen worden samen met mensen in armoede. Participatie is een sleutelbegrip in het debat over armoede en armoedebestrijding, omdat het de verbinding maakt tussen enerzijds de concrete situaties van armoede en anderzijds de diverse acties die nodig zijn om tot haalbare, aanvaardbare en voelbare beleidsinspanningen te komen (Bouverne-De Bie, M., 2003). Participatief werken betekent dan ook in dialoog gaan met mensen in armoede en een beroep doen op hun ervaring en competenties. Zo worden mensen in armoede op diverse wijzen betrokken in het lokaal armoedebestrijdingbeleid in Balen. Zij zetelen mee in de stuurgroep, die de missie, visie en strategische doelen formuleerde en de projectvoortgang bewaakt. De stuurgroep is samengesteld uit afgevaardigden van diverse maatschappelijke geledingen. Verder zijn ze eveneens vertegenwoordigd in de diverse werkgroepen, opgezet rond de verschillende beleidsdomeinen. Ze denken hier mee na over (1) welke wetenschappelijke, professionele en ervaringskennis er voorhanden is, (2) welke kennis nog moet worden vergaard en de wijze waarop dit het best gebeurt, (3) welke de belangrijkste doelstellingen zijn die men wil bereiken in dit beleidsdomein met het oog op volwaardige maatschappelijke participatie, (4) welke acties hiervoor dienen te worden opgezet en (5) hoe men deze zal evalueren.

Dit armoedebestrijdingbeleid wordt wetenschappelijk ondersteund door onderzoekers van het Studiecentrum Voor Lokaal Sociaal en Lokaal Economisch Beleid van de K.H. Kempen. De taak van deze medewerkers ligt in het aanleveren van wetenschappelijke referentiekaders over armoede en lokale armoedebestrijdingsmethoden, maar nog meer in het opbouwen van nieuwe kennis. Deze nieuwe kennis ontstaat door 'uitwisseling en confrontatie van verschillende zienswijzen en standpunten' (Van Hootegem & Devillé, 2003). Door de zienswijzen en de verwachtingen van de verschillende partners rond de tafel uit te wisselen en te bespreken ontstaat een dialoog die het armoedeprobleem in al haar facetten benadert en die leidt tot gedragen en voelbare resultaten.

Mensen in armoede worden in het beleidsproces betrokken vanuit hun persoonlijke betrokkenheid en deskundigheid. Vanuit eigen ervaring weten ze wat belangrijke pijnpunten zijn, wat werkt en wat niet. Deze ervaringsdeskundigheid wordt ingebracht door mensen met armoede-ervaring en hun vertegenwoordigers die zetelen in de verschillende overlegorganen. Daarnaast wordt ook, vooraleer doelstellingen en acties te formuleren rond de verschillende beleidsdomeinen, systematisch ervaringskennis (naast wetenschappelijke en professionele kennis) verzameld door het in groep bevragen van mensen in armoede² via de methode van het waarderend onderzoek³.

Opdat deze verschillende soorten kennis zouden leiden tot nieuwe kennis die uitmondt in doeltreffende veranderingen, moet aan verschillende voorwaarden zijn voldaan. Ten eerste is een open dialoog tussen de verschillende partners in de diverse werkgroepen onontbeerlijk. Een open dialoog veronderstelt een positieve basishouding die vertrekt vanuit gelijkwaardigheid,

waardoor men iets kan toevoegen. Verder veronderstelt een open dialoog dat iedereen over evenveel en dezelfde informatie beschikt. Door het naast elkaar functioneren van de diverse werkgroepen rond de verschillende beleidsdomeinen, werd al snel duidelijk hoe belangrijk goede schriftelijke verslagen en tussentijdse evaluaties zijn. Verder veronderstelt een open dialoog dat voldoende tijd wordt voorzien, zowel om iedereen voldoende te informeren als om te vergaderen. Een open dialoog vertrekt vanuit respect voor het anders zijn en laat ook toe dat mensen in armoede tijd krijgen om hun verhaal in te brengen. Zo nemen de meeste vergaderingen van de werkgroepen in Balen drie uur in beslag. Voldoende tijd is ook nodig om het proces van een open dialoog op gang te krijgen.

Een partner die de opleiding tot ervaringsdeskundige en de sociale uitsluiting volgt, vertelt vaak: “Ik herinner me nog goed de eerste vergadering. Wij zaten hier aan de tafel en aan de overkant zaten jullie. Oei dacht ik, dit komt nooit goed. En zie ons hier nu zitten. Maar anderen begrijpen dit niet. Als ik het woordje OCMW uitspreek, dan werkt dit bij vele van mijn collega's (cursisten) als een rode lap op een stier. Zij begrijpen niet dat het mogelijk is om samen met de mensen van het OCMW rond de tafel te zitten en te komen tot acties en oplossingen waar iedereen zich goed bij voelt en die echt werken.”

CRITERIA VOOR EEN LOKAAL ARMOEDEBELEID

Opdat de vele acties die worden genomen in het kader van het lokaal armoedebestrijdingbeleid zoveel mogelijk hun doelstelling zouden bereiken en bijdragen tot een verhoogde maatschappelijke participatie van mensen in armoede, formuleerden we van bij aanvang een zestal criteria waaraan alle maatregelen systematisch worden getoetst. We sommen ze hieronder op en geven enkele voorbeelden van hoe ze terugkomen in het lokaal armoedebestrijdingbeleid van Balen.

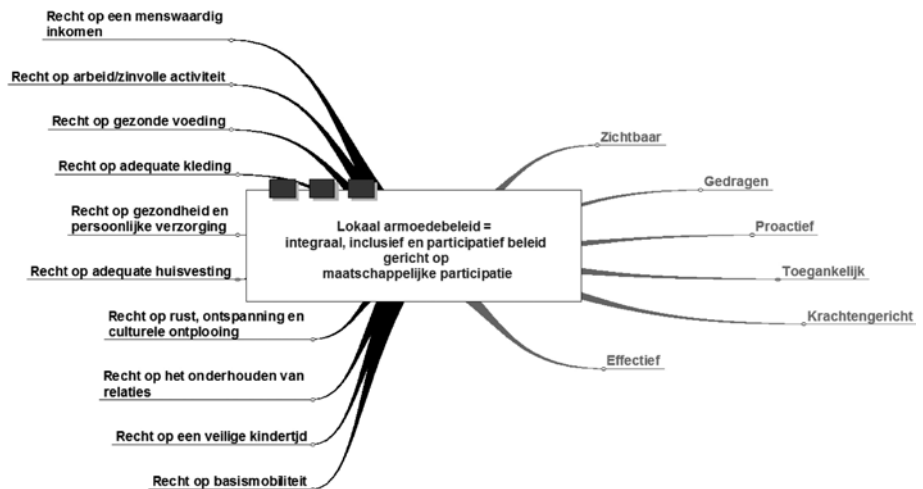
Zo moet het beleid zichtbaar zijn voor alle stakeholders: de diverse departementen van het gemeentelijk beleid in Balen, externe organisaties en hulpverstrekkers en alle inwoners van Balen. Zo wordt de voortgang van het beleid regelmatig op het schepencollege besproken, worden verschillende gelegenheden (opendeurdag, infomarkt voor senioren, jaarlijkse welzijnsoverleg met intermediairen...) aangegrepen om naar buiten te treden en met externe stakeholders (welzijnsschakel het Lichtpunt, mutualiteiten, huisartsen, thuisverpleging, apothekers, schooldirecties, advocaten, sociale huisvestingsmaatschappijen, de kringloopwinkel...) hierover in overleg te gaan. Verder wordt er via verschillende kanalen (maandelijks een rubriek in het gemeentelijk infoblad, folders, lichtpanelen, jaarlijkse uitgebreide katern in informatiegids van de gemeente Balen...) gerapporteerd over acties en maatregelen die op lokaal en bovenlokaal niveau worden genomen om armoede te bestrijden.

Met een gedragen beleid bedoelen we een beleid met een sterke theoretische onderbouw, dat gekend, aanvaard en uitgevoerd wordt door de hierboven beschreven stakeholders. Hiertoe organiseerden we een sociaal forum, waar samen werd nagedacht over welke opportuniteiten een lokaal armoedebestrijdingbeleid kan bieden en welke de hefbomen zijn tot succes.

Via een proactief beleid willen we de toegankelijkheid van de hulp- en dienstverlening in Balen verhogen. Uit het armoedeonderzoek weten we immers dat niet iedereen zelf de stap naar de hulpverlening zet. Daarom worden diverse initiatieven genomen om potentiële gerechtigden gericht op te sporen en te informeren. Zo worden bijvoorbeeld doorverwijskaartjes verspreid onder de diverse stakeholders. Die zouden het mensen gemakkelijker moeten maken om de stap naar het OCMW te zetten. Ook zullen systematisch alle gezinnen met een Lac-dossier of gezinnen die dreigen uit hun huis te worden gezet een bezoekje krijgen van een maatschappelijk werker van het OCMW. Een ander voorbeeld van proactief werken is de signaallijst kansarmoede⁴ die zal worden aangepast aan de Balense situatie.

Mensen in armoede gericht informeren zal pas gevolgd worden door een effectieve hulpvraag wanneer zo weinig mogelijk drempels de stap naar de hulpverlening verhinderen. Toegankelijke hulp- en dienstverlening veronderstelt dan: beschikbare, begrijpbare, betaalbare, bereikbare en bruikbare initiatieven. De participatie van mensen in armoede is noodzakelijk om een toegankelijk beleid te realiseren. Zo leest een leesgroepje de teksten van flyers en folders na, worden acties ondernomen om de toegankelijkheid van het onthaal te verhogen, de telefonische bereikbaarheid te verbeteren...

Door beroep te doen op hun krachten en deze te versterken, krijgen mensen in armoede erkenning voor de inspanningen die ze leveren, wat hun gevoel van zelfwaarde vergroot. Anders dan bij commerciële instanties waar men klantenbinding nastreeft, is het hier de bedoeling om de hulpverlening overbodig te maken en te investeren in mensen om hen de mogelijkheid te bieden zich opnieuw te verbinden met zichzelf en met de samenleving om op die manier autonoom hun eigen leven terug in handen te nemen.



Met een effectief beleid beogen we het toetsen en evalueren ervan in functie van de doeltreffendheid (zijn de beoogde resultaten bereikt?) en de doelmatigheid (zijn de juiste middelen ingezet om de resultaten te bereiken?). Hiertoe maken we gebruik van verschillende bronnen (documentenanalyse, kwantitatieve en kwalitatieve bevragingen van relevante stakeholders, observatie...).

Een schematische voorstelling van de betrokken domeinen in het lokaal armoedebeleid van Balen en de achterliggende criteria van waaruit dit beleid vertrekt, is hiernaast weergegeven.

REFERENTIES

- Bourdieu, P. (1979). *La distinction. Critique sociale du jugement*. Paris: Eds. de Minuit.
- Bouverne-De Bie, M. (2003). Een rechtenbenadering als referentiekader. In: Bouverne-De Bie, M., Claeys, A., De Cock, A., Vanhee, J. (2003). *Armoede en participatie*. Gent: Academie Press.
- Doyal, L., Gough, I. (1991). *A Theory of Human Need*. Houndmills: Macmillan Education LTD
- Storms, B., Légat, S., Bonroy, C. (2007). *Onderzoek naar de leefomstandigheden van de gezinnen in Balen*, Geel: Katholieke Hogeschool Kempen
- Storms, B., Van den Bosch, K. (2009). *Wat heeft een gezin minimaal nodig? Een budgetstandaard voor Vlaanderen*, Leuven: Acco
- Townsend, P.(2006). 'Introduction', in Expert Group on Poverty Statistics, *Compendium of best practices in poverty measurement*, Rio de Janeiro: Rio Group
- Van Hootegem, H., Devillé, E., (2003). Participatie van armen op beleidsniveau. In: Bouverne-De Bie, M., Claeys, A., De Cock, A., Vanhee, J. (2003). *Armoede en participatie*. Gent: Academie Press.
- Vlaamse Overheid. (2010). *Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2010-2014*, Brussel.

NOTEN

- 1 In België wordt armoede gebruikelijk gemeten aan de hand van een armoedegrens die 60% van het mediaan equivalente inkomen bedraagt. We spreken van een verhoogd risico op armoede wanneer het inkomen van een huishouden onder deze grens ligt. In 2004 behoorde 14,8% van de bevolking die legaal in België verbleef tot een huishouden waarvan het huishoudinkomen minder dan € 9.324 per jaar bedroeg of € 777 per maand (Nationaal Instituut voor de Statistiek 2006:3). Naast monetaire indicatoren lichten ook andere indicatoren met betrekking tot huisvesting, onderwijsniveau, gezondheid en arbeidsmarktstatuut ons in over de sociaal-economische positie en de levensomstandigheden van individuen. Het kenmerkende van armoede is immers het multi-aspectuele karakter; het gaat om een opeenhoping van uitsluitingen op verschillende maatschappelijke domeinen.
- 2 Andere dan zij die deelnemen aan de verschillende werkgroepen
- 3 In de groepsgesprekken willen we niet zozeer focussen op wat er allemaal fout kan lopen in de hulp- en dienstverlening naar kansengroepen, maar trachten we via de zogenaamde waarderende methode te peilen naar kritische succesfactoren voor succesvolle interventies. Wat maakt dat mensen de weg wel vinden naar het OCMW? Welke voorwaarden moeten vervuld zijn opdat mensen er effectief binnenstappen en er zich op hun gemak voelen? Wat maakt dat ze zich ook effectief geholpen voelen?
Bij het waarderende interview vraagt de onderzoeker niet of slechts in beperkte mate naar zwaktes of naar dingen die niet goed lopen, maar wordt er uitdrukkelijk gepeild naar positieve verhalen en ervaringen. Welke kernfactoren kunnen hieruit worden afgeleid? Welke elementen geven mensen energie? Welke zijn sleutelfactoren tot succesvolle toeleiding en hulpverlening?
- 4 <http://www.turnhout.be/schoolopbouwwerk>