

Stellingen voor een potig armoedebeleid

↳ DANIELLE DIERCKX

ARMOEDE IS EEN ZEKERHEID

Als er één ding zeker is, dan is het wel dat de armoede in ons land tot nog toe niet is uitgeroeid. Als er twee dingen zeker zijn, dan is het bovendien dat armoede altijd zal blijven bestaan. Als er drie dingen zeker zijn, dan is het ook dat een samenleving haar naam enkel waardig is als zij die armoede pertinent en permanent afkeurt. Drie zekerheden, en daar staan we dan, 'zeker van ons stuk' te wezen.

En we staan daar niet alleen. We staan daar allemaal. Want niemand is tegen het bestrijden van de armoede, jawel, iedereen is er voor.

Onze voorgaanders, of voor-'staan'-ders, waren zich ook bewust van deze sociale problematiek. Ze legden een lange weg af voor de opbouw van een beschermingsstelsel. Wie niet meer mee kon, kreeg krukken om op te steunen. Ze namen onder andere de vorm aan van wat we vandaag als een leefloon kennen. Dat brengt ons bij een vierde zekerheid, namelijk dat dit leefloon te weinig is om van te leven.

Om de hand vol te maken: het is een zekerheid dat – ondanks kritiek over te veel of te weinig – het overheidsbeleid een bijzondere rol heeft te vervullen in het organiseren van een samenleving waarin armoede wordt ingeperkt.

Hoe werkt beleid (niet)?

Over hoe dat overheidsbeleid (niet) werkt op het vlak van armoedebestrijding is zeer veel verkondigd, maar tot voor kort weinig gesystematiseerd of geanalyseerd. Drie elementen vormen meestal de ruggengraat van die verkondigingen. Ten eerste is er de wekkerende slagzin: "Zonder de armen geen goed armoedebeleid". Het gaat dan

over de participatie van de doelgroep van het armoedebeleid aan het ontwikkelen van dat beleid. Op quasi alle beleidsniveaus wordt het verheven tot een zaligmakend streefdoel en door beleidsverantwoordelijken ingeschreven in formele documenten. Zeker in Vlaanderen wordt al ettelijke jaren geëxperimenteerd met methoden om die participatie te realiseren, maar er blijven bemerkingen rijzen die de moeizame praktijkervaringen aan de kaak stellen.

Een tweede herkenbaar aspect is het streven naar het integrale of inclusieve van het beleid als zaligmakend beleidsprincipe. Wie enigszins de inspanningen van de laatste veertig jaren volgde, kan vaststellen dat de praktijk gemakkelijk afwijkt van de uitgesproken, formele intenties hieromtrent.

Die discrepantie tussen woorden en daden, ten derde, zijn ook aanwezig in de manier waarop armoede en de bestrijding ervan in beleidsteksten worden gedefinieerd en afgebakend. Definities en visies over het oplossingsscenario bestaan soms in hun meeste ideal(istisch)e verwoordingen, maar dat impliceert niet dat, eens in de outputfase, de beleidsmaatregelen ook nog binnen die geest passen.

Dé oplossing

In een poging die knelpunten te diagnosticeren en weg te denken, schuiven we een aantal pistes naar voren. We formuleren ze in stellingen, die met hun poten in doctoraatsgrond staan, uitgebreider te boek gesteld in 'Tussen armoedebeleid en beleidsarmoede' (Dierckx, D., 2007, bij Acco).



STELLING 1: VAKKUNDIGE PLEITBEZORGERS SPELEN EEN CRUCIALE ROL

Een eerste stelling is gebaseerd op de verkenning van de schommelingen in beleidsaandacht voor armoedebestrijding gedurende de jongste veertig jaren. Het verleden wees uit dat in tijden van verhoogde overheidsinspanningen altijd pleitbezorgers op het toneel stonden, die een lans braken voor armoedebestrijding. Het gaat dan om personen of (tijdelijke) allianties van personen of organisaties, die opportuniteiten creëren of daarvan gebruik (kunnen) maken om het armoedebeleid te versterken.

Armoedebestrijding wordt blijkbaar maar een prioriteit door de interventie van deskundige pleitbezorgers die ofwel over doorslaggevende politieke macht beschikken ofwel de juiste strategie op het juiste moment kunnen hanteren. Of andersom gezegd, armoedebestrijding bereikt de beleidsagenda niet als niemand van enig 'gewicht' op de barricades staat.

Zulke figuren hebben in het verleden ook hun meerwaarde bewezen in het doen functioneren van coördinatiestructuren en overlegstructuren die het inclusieve en integrale van het beleid moesten garanderen. De afwezigheid van pleitbezorgers is al dikwijls een reden geweest voor het stilvallen van ettelijke van deze organen.

Ook voor de participatie van allerhande actoren in het beleid zijn het de pleitbezorgers die met een adequate mentaliteit en sensibiliteit kunnen voorkomen dat participatie en inspraak als alibi worden gebruikt, zonder dat het tot effectieve resultaten leidt. Zeker voor armen, die over weinig tot geen macht beschikken, maakt dit een hemelsbreed verschil.

STELLING 2: REGISSEURS ZIJN ONONTBEERLIJK

Naast de pleitbezorger is een rol weggelegd voor de regisseur. Regisseurs onderscheiden zich van de eerstgenoemde categorie doordat zij de daadwerkelijke en expliciete opdracht hebben om het armoedebeleid (geheel of gedeeltelijk) te coördineren. Ze bekleden een cruciale positie bij het levend en levendig houden van coördinatiestructuren. Hun specifieke regietaak biedt een meerwaarde op meerdere vlakken, onder andere bij de bundeling van verschillende soorten van kennis vanuit verschillende participerende groepen, want de boodschappen van mensen in armoede, van hulpverleners, van beleidsmakers en van externe deskundigen verschillen allen van elkaar. Niet alleen in taal, ook in inhoud. Regisseurs komen ook in beeld bij het dichten van de kloof tussen de officiële verklaringen en de doorwerking ervan op effectieve beleidsmaatregelen. Tot slot, kunnen zij de bewakers zijn van het evenwicht tussen genoeg flexibiliteit om te anticiperen op de dynamische aard van armoede, en tegelijk voldoende formalisering van inspraak en participatie opdat tevoren duidelijk is wie welk mandaat heeft.

STELLING 3: BRUIKBARE BELEIDSINSTRUMENTEN GEBRUIKEN

In de algemene beoordeling van het armoedebeleid komt de onderbenutting van bestaande beleidsinstrumenten aan de oppervlakte. Dit wordt geïllustreerd aan de hand van de coördinatiestructuren. Beloftevolle initiatieven hebben in het verleden bestaan, maar waren niet duurzaam door onder andere een gebrek aan omkadering en aan opvolging van de resultaten. De pleitbezorgers en regisseurs speelden daarin een rol.

Een ander instrument is de beleidsplanning. Zoals al bij de eerste stelling vermeld, werken beleidsplannen als het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding amper door in het beleid. Dat beleidsmaatregelen conform zijn aan deze plannen is logisch, omdat die plannen een bundeling vormen van al uitgewerkte en geplande of budgettaire verankerde beleidsmaatregelen en bovendien worden opgesteld nadat de beleidsnota's werden gepubliceerd. Het verschil tussen beleid 'conform' aan de beleidsplanning en de doorwerking van plannen in het beleid is het lange termijn perspectief. De nood blijkt hoog om dit meer na te streven.

Deze plannen optimaliseren, vormt een andere uitdaging. Deze komt voornamelijk in het vizier wanneer het gaat over het overzicht van de budgettaire investeringen en de opvolging en (proactieve) evaluatie van beleidsmaatregelen.

STELLING 4: DE MAATSCHAPPELIJKE CONTEXT BESPELEN

Armoedebestrijding moet – hoe schrijnend ook – opboksen tegen andere beleidsonderwerpen, die allen dingen naar een goede ranking op de prioriteitenlijst. Gekeken naar het verleden moeten we vaststellen dat armoede niet zozeer op de beleidsagenda komt omwille van een toename van de armoede, maar het eerder (plotse) maatschappelijke gebeurtenissen (en de 'pleitbezorgers') zijn, die daarbij een rol spelen. Het blijkt dat, zeker tijdens de jongste jaren, armoedebestrijding sterke concurrentie ondervindt van andere beleidsthema's als veiligheid en de integratie van personen van buitenlandse herkomst. Om armoedebestrijding in de aandacht te houden, kan het zinvol zijn om oog te hebben voor deze tendensen en daarop in te spelen. Gezien de complexiteit van armoede hoeft het verbinden van deze thema's geen onoverkomelijke moeilijkheden op te leveren. In het verleden zijn migranten, stad en armoede al in één vat gegooid; voor de komende jaren vormt onder andere de verduidelijking van de armoededimensie in het ethnisch-culturele debat een opportuniteit.

STELLING 5: KEN JE PAPPENHEIMERS

De vijfde stelling benadrukt dat niet enkel de zichtbare, betrokken en/of relevante actoren een invloed uitoefenen op het armoedebeleid. Ook de afwezige en, vanuit het armoedebeleid bekeken, niet betrokken of onzichtbare actoren bepalen mee in welke mate er ruimte is voor armoedebestrijding via overheidsbeleid. We zagen bij-

voorbeeld dat een relatief sterke betrokkenheid van de sociale partners om en bij het begin van de jaren negentig gepaard ging met een hoge mate van aandacht voor armoedebestrijding als beleidsthema op verschillende beleidsniveaus. Deze stelling steunt ook op de discrepantie tussen de formele beleidsvisie en de visie die uiteindelijk in de beleidsmaatregelen tot uiting komt.

Een andere invulling van deze vijfde stelling heeft betrekking op elementen van participatie en de beleidsdialoog. Verschillende verwachtingen en behoeften bestaan ten aanzien van de doelstellingen van interactieve beleidsvoering of participatie. Armen, hun vertegenwoordigers en organisaties beoordelen (hun erkenning en subsidiëring in het kader van) de beleidsparticipatie met andere maatstaven dan dat de Vlaamse overheid dit doet.

STELLING 6 EN BIJ WIJZE VAN BESLUIT: ZONDER LEEFWERELDPERSPECTIEF GEEN INTEGRALER EN INTERACTIEVER ARMOEDEBELEID

Tot slot vestigen we de aandacht op het belang van het leefwereldperspectief in het armoedebeleid. Het is maar in het ervaren van armoede dat duidelijk wordt hoe problemen op allerlei domeinen samenhangen. Door er in het verleden aandacht aan te besteden, is het inzicht in de problematiek verfijnd. De introductie van het leefwereldperspectief heeft bijgedragen aan de multi-aspectuele definitie van armoede, zoals die al een tiental jaren in de beleidscontext en in andere contexten overleeft. Het terrein ligt nog braak waar het gaat over het introduceren van dit perspectief in het beleidsdenken en de beleidsorganisatie zelf. De overheid organiseert zich quasi volledig volgens een sectorale (arbeid, gezondheid, onderwijs, cultuur) en territoriale invalshoek (lokaal, provinciaal, regionaal). De categoriale dimensie zou een sterkere coördinatie kunnen garanderen. Dit alles wil echter niet zeggen dat enkel de persoon die in armoede leeft, als informatiebron moet dienen. Kennis over de leefwereld is maar bruikbaar als diverse perspectieven daarop met elkaar worden geconfronteerd: de kennis van de arme, maar ook die van de hulpverlener of die van de vakbondsvertegenwoordiger, of die van de ambtenaar, of – waarom ook niet – die van de academia. Het zijn die vele poten, die een potig armoedebeleid maken.

