

## 02.3.

# PARTICIPATIE

## REFLECTIES VANUIT DE WERKING VAN HET STEUNPUNT

---

### STEUNPUNT TOT BESTRIJDING VAN ARMOEDE, BESTAANSONZEKERHEID EN SOCIALE UITSLUITING

---

In het Algemeen Verslag over de Armoede (AVA), op zich het resultaat van een bijzonder participatief proces, wordt doorheen het ganse document het belang van participatie sterk benadrukt. “Er is tijd nodig om de levenservaringen van die mensen die het ergst onder de armoede lijden aan het licht te doen komen. Echte participatie van de armen veronderstelt dat ze deelnemen aan de grote maatschappelijke debatten (arbeidsverdeling, bezinning over het recht van allen op een aanvaardbaar inkomen,...), dat ze ervan op de hoogte worden gebracht, dat ze erover nadenken vanuit hun eigen ervaring. Daarbij stuit men echter op een andere logica, die daar moeilijk mee te verzoenen is: de politieke overheid wil snelle en doeltreffende maatregelen treffen, en wil dus “onmiddellijk werkbare voorstellen”. Het Verslag kan maar een etappe zijn. Maar als we het Verslag een te strikte resultaatsverplichting opleggen, ontkennen we de onrechtvaardigheid van de culturele deprivatie die de mensen die in armoede leven wordt aangedaan<sup>1</sup>.”

“De realisatie van dit Verslag onderstreepte het onontbeerlijke aspect van de participatie van personen die in armoede verkeren om tot een betere kennis te komen van de situaties, de uitwerking van voorstellen, de evaluatie van de genomen maatregelen. Een dergelijke participatie vereist een investering in tijd, in wederzijdse vorming, in personen die blijvend geëngageerd zijn, en naast en achter hun staan, om ze te ondersteunen<sup>2</sup>.”

De term participatie kan in twee betekenissen gebruikt worden. Een eerste betekenis betreft deelname aan de verschillende facetten van de maatschappij (onderwijs, arbeidsmarkt, cultuur,

---

1 ATD Vierde Wereld, Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten (afdeling Maatschappelijk Welzijn), Koning Boudewijnstichting (1994). *Algemeen Verslag over de Armoede*, Brussel, Koning Boudewijnstichting, p. 17.

2 *Ibid.*, p. 153.

enzovoort). In de tweede betekenis hebben we het over een methodiek, een werkwijze waarbij het doel is mensen en groepen bij overleg te betrekken. In het kader van deze inleiding hebben we het vooral over participatie in deze tweede betekenis.

In het samenwerkingsakkoord<sup>3</sup> in het kader van de opvolging van het AVA, is participatie ook overgenomen als duidelijk één van de rode lijnen. In artikel 1 engageren de ondertekende partijen zich om hun beleid voort te zetten en te coördineren op basis van verschillende principes, waarbij “het invoeren en versterken van de modaliteiten voor de deelneming van alle betrokken overheden en personen, inzonderheid van personen die in armoede leven, aan het uitstippelen, het uitwerken en het evalueren van dit beleid.” Verder wordt in het samenwerkingsakkoord het belang van de participatie van mensen in armoede en hun organisaties herhaaldelijk vermeld, met betrekking tot de uitwerking en bespreking van indicatoren, en in het algemeen bij de opdrachten van het Steunpunt: “Om de doelstellingen van § 1 waar te maken betreft het Steunpunt de verenigingen waar de armen het woord nemen op een structurele en bestendige manier bij zijn werkzaamheden, hierbij gebruikmakend van de dialoogmethode zoals ze ontwikkeld werd bij het tot standkomen van het “Algemeen Verslag over de Armoede”.

Ook in de structuren van het Steunpunt wordt deze participatie betracht via een vertegenwoordiging van de verschillende actoren – inclusief deze verenigingen waar armen het woord nemen – in de Begeleidingscommissie.

Van in het begin heeft het Steunpunt deze uitgangspunten trachten door te trekken in zijn werking. In de eerste helft van zijn 10-jarig bestaan gaat er heel wat aandacht naar de methodologische uitwerking van participatie en dialoog.

In het tweejaarlijkse Verslag 2001 van het Steunpunt wordt een hoofdstuk over ‘De dialoog’ opgenomen. De dialoog wordt er omschreven als een ‘kruising’ van kennis van verschillende aard en van verschillende oorsprong:

- de kennis van personen die in armoede leven of de kennis uit het echte leven;
- de kennis van academici of de theoretische kennis;
- de kennis opgedaan in het echte leven en bij acties.

“De ene dialoog is de andere niet. Elke dialoog heeft zijn eigen geschiedenis, ontstaat uit bijzondere omstandigheden, ontwikkelt zich volgens de bedoelingen en onderhandelingen waarvan hij het voorwerp is, in functie van de partners die elkaar ontmoeten en van de krachtsverhoudingen die er spelen. Men zou kunnen zeggen dat de dialoog een spectrum vertoont gaande van de gewone conversatie tot de echte ‘kruising van kennis’ waarbij hij verschillende fases doorloopt (overleg, onderhandeling, ...). Elke variëteit stemt overeen met een min of meer grote betrokkenheid van de personen op wie de beleidsmaatregelen in kwestie gericht zijn en met een verschillende beslissingsmodus tussen de partners. De verenigingen wijzen erop dat het gevaar bestaat

<sup>3</sup> Het ‘Samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de Gemeenschappen en de Gewesten betreffende de bestendiging van het armoedebeleid’ is in bijlage opgenomen.

dat er initiatieven zouden ontstaan die geen echte dialoog inhouden. Het is dan ook nodig om een 'methodologische leuning' te voorzien opdat een dialoog, een dialoog met eerbied voor de standpunten en krachten van iedereen zou plaatsvinden<sup>4</sup>." Omdat er geen precieze 'methode' voor de dialoog kan worden gegeven, wordt er een reeks criteria voorgesteld waarmee een dialoogervaring zou kunnen worden geanalyseerd.

Deze oefening wordt werkelijk gedaan in het Verslag 2003 van het Steunpunt. Een hoofdstuk bevat een reflectie over het overleg tussen mensen in armoede en hun partners op basis van de ervaringen binnen het Steunpunt. De boodschap die benadrukt wordt, is driedelig. Ten eerste moet men kiezen voor een manier van werken die een volwaardige participatie van alle deelnemers mogelijk maakt. Deze keuze betekent een aangepast tempo, voldoende informatie, vormingsmogelijkheden, vertaling, enzovoort, en "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<sup>5</sup>." Ten tweede wordt het belang van de betrokkenheid van verschillende actoren – verenigingen waar armen het woord nemen, hulp- en dienstverleningsorganisaties die op het terrein werken, wetenschapsinstellingen, ... - sterk benadrukt. Een breder debat betekent immers een meerwaarde op vlak van inhoud en sensibilisering. Ten derde wordt aandacht gevraagd voor voldoende opvolging van de voorstellen die voortkomen uit overleg: "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<sup>6</sup>."

Het is op dit vlak dat het Steunpunt en zijn tweejaarlijkse verslagen een versterkende en stimulerende rol kunnen spelen met betrekking tot de mogelijkheden tot beleidsparticipatie voor de mensen in armoede, in dialoog met de andere actoren in de strijd tegen armoede. De opvolgingsprocedure van de tweejaarlijkse verslagen – in het samenwerkingsakkoord is expliciet voorzien dat deze verslagen door de verschillende regeringen en adviesraden besproken moeten worden – is in dit licht bijzonder interessant. Op die manier kan er immers een link gemaakt worden tussen de geformuleerde voorstellen en de beleidsvorming en –uitvoering.

In het Verslag 2005 wordt – bij wijze van besluit – een aantal beleidsvoorwaarden in de strijd tegen armoede geformuleerd. 'De participatie van allen bevorderen' is er één van. De vraag om de verenigingen waar armen het woord nemen te ondersteunen is niet nieuw, maar nog altijd even relevant: "De verenigingen waar armen het woord nemen, spelen terzake een belangrijke rol. Zij bieden de meest kwetsbaren een plaats om van gedachten te wisselen. En zij verrichten zelfs daarvoor al veel werk om die mensen te bereiken die niet spontaan tot een groep toetreden. (...) in het bijzonder wordt gevraagd de wetgeving te evalueren op basis waarvan die verenigingen

---

4 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2001). *In dialoog, zes jaar na het Algemeen Verslag over de Armoede* (Verslag juni 2001), Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 55.

5 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2003). *In dialoog* (Verslag december 2003), Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 42.

6 *Ibid.*, p. 42.

erkend zijn, en dit door de vraag te stellen naar de vrijgemaakte middelen om het recht op vereniging van mensen in armoede te ondersteunen. De vraag naar evaluatie richt zich in het bijzonder op de middelen die ter beschikking worden gesteld om in contact te komen met de groepen die het meest achtergesteld zijn, op het verzekeren van 'het aanwezig-zijn' bij deze groepen en op het buurtwerk. Indien hieraan niet tegemoetgekomen wordt, is een participatie van deze groepen aan collectieve methodieken en aan een dialoog onmogelijk. (...) De vrijheid van spreken en van het voeren van actie is inherent aan het recht op vereniging. Het feit dat men subsidies ontvangt mag de onafhankelijkheid van de verenigingen niet belemmeren, zo benadrukken deze laatsten<sup>7</sup>."

Het Verslag 2005 bevat aanbevelingen om armoede te bestrijden in de verschillende maatschappelijke domeinen. Vanuit de vaststelling dat de vorige verslagen niet in die mate de politieke respons hadden gekregen die de opvolgingsprocedure zou veronderstellen en die het Steunpunt en zijn partners hadden verwacht, wordt er met deze aanbevelingen actief naar de beleidsverantwoordelijken op de verschillende overheidsniveaus gestapt. Door hierbij ook expliciet te vragen naar een politieke respons op de aanbevelingen die voortkomen uit het overleg met de verschillende organisaties en instanties, hoopte het Steunpunt een bijdrage te kunnen leveren tot een dynamiek van 'terrein – politiek – terrein'.

De resultaten van de contacten tussen de partners van het Steunpunt en een dertigtal ministeriële kabinetten vinden hun weerslag in het Verslag 2007. De ondertitel van het verslag - *Een bijdrage aan politiek debat en politieke actie* - moet deze rol en opdracht illustreren. Men moet blijven beseffen dat participatie zonder respons bijzonder frustrerend is en niet past binnen de ambities van het samenwerkingsakkoord: "Dit vierde Verslag vormt geen doel op zich. Het komt de bevoegde Interministeriële Conferentie, de regeringen en parlementen evenals hun raadgevende organen toe de opvolging ervan te verzekeren. In de hoop dat dat laatste ook daadwerkelijk gebeurt, hebben vele mensen, die dag in dag uit strijden tegen armoede, zich bij de opmaak van deze publicatie geëngageerd<sup>8</sup>."

7 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2005). *Armoede uitbannen* (Verslag december 2005), Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 100.

8 Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting (2007). *Strijd tegen armoede. Evoluties en perspectieven* (Verslag december 2007), Brussel, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding, p. 8.

# PARTNERSCHAP MET DE ALLERARMSTEN KAN NIET HAASTIG GEBEUREN\*

---

VERENIGINGEN PARTNERS VAN HET ALGEMEEN VERSLAG OVER DE ARMOEDE

---

## \_ VOORWOORD

Ter gelegenheid van de publicatie van het Algemeen Verslag over de Armoede (AVA) in 1994 nam een militante van de beweging Luttes Solidarités Travail het woord in naam van de Verenigingen partners van het Algemeen Verslag over de Armoede<sup>1</sup>. Deze verenigingen, waar mensen in armoede samenkomen, staan aan de basis van dit verslag. Zij sprak, in aanwezigheid van minister van maatschappelijke integratie Santkin, tevens in naam van hen die elke dag vechten om te overleven. Uit haar toespraak hernemen we enkele centrale gedachten.

*"Mijnheer de minister,  
Dames, Heren,*

*(...) Wanneer extreme armoede al te veel vernieling zaait, is het voor ons, mensen in armoede moeilijk ons te verenigen, het woord te nemen en te geloven dat we gehoord en begrepen worden. Onze gedachten vorm geven: dat is het werk dat we al vele jaren verrichten binnen onze verenigingen. Al dat werk heeft een nieuwe richting gegeven aan de armoedebestrijding. Door de beslissing het verslag ten uitvoer te brengen, delen de verschillende regeringen van dit land onze wil om samen, als partners, aan de maatschappij te bouwen. Het gaat om een eerste stap naar een democratie die rekening houdt met het woord van haar allerarmste burgers. (...)*

*Gedurende twee jaar is er gebouwd aan een partnerschap met de armen en de vertegenwoordigers van de OCMW's van de Vereniging van Steden en Gemeenten, de gerechtelijke wereld, de verschillende ministeries, Gemeenschappen en Gewesten, de universiteiten, de vakbonden en vrienden die onze strijd genegen zijn.*

*Het partnerschap met de allerarmsten kan niet haastig gebeuren. (...) Wij hebben deze voorbije twee jaar allemaal veel geleerd. Iedereen moet baat hebben bij dit gezamenlijke werk. Uiteindelijk gaat het erom de bestaanszekerheid van de allerarmste burgers en gezinnen te verbeteren.*

---

\* Tekst vertaald uit het Frans.  
1 Ook het Collectief genoemd.

*De samenleving zal pas veranderen als de allerarmsten onvoorwaardelijk als burgers worden erkend. Maar om erkend te worden, moet je eerst gekend zijn. Net als onze ouders moeten we veel vechten en vaak hard werken. Vandaag zijn we werkloos en kent men ons als zogenaamde “steuntrekkers”. Als we al werk hebben gaat het vaak over tijdelijke en slecht betaalde jobs die ons niet de mogelijkheid bieden om uit de miserie te geraken. Wij strijden tegen de armoede om te overleven, maar meestal denkt men dat we niets doen om uit die armoede te raken. Al te vaak ondermijnen economische redenen of huisvestingsproblemen ons recht om als gezin samen te leven. (...)*

*Het Algemeen Verslag over de Armoede is het werk van iedereen. Het is het resultaat van de inzichten van de allerarmsten, geconfronteerd met die van andere actoren in de armoedebestrijding. Het is belangrijk het gemeenschappelijk denkwerk voort te zetten. We willen onze inspanning uitbreiden naar andere partners van het sociaal en economisch leven van het land. Wij denken daarbij aan de vakbonden, de ziekenfondsen en aan verschillende federale, gewestelijke en gemeenschapsministeries.”*

## **\_ INLEIDING**

Tien jaar geleden werd het Samenwerkingsakkoord<sup>2</sup> betreffende de bestendiging van het armoedebeleid ondertekend. Dat gaf gevolg aan het Algemeen Verslag over de Armoede<sup>3</sup>. Aan de verenigingen die hebben meegewerkt aan het Verslag is gevraagd een bijdrage te leveren voor deze tiende verjaardag. Dat doen ze hier, door samen na te denken over de dialoog.

De woorden van de militante, zoals hernomen in de inleiding, brengen meteen de ambitie en de hoop van de allerarmsten in herinnering. Het Samenwerkingsakkoord startte een nieuwe werkwijze. Zij gaf het armoedebestrijdingsbeleid gebaseerd op de methode van de dialoog, een continue plaats in het beleid.

Het samenvallen van de 10de verjaardag van het Samenwerkingsakkoord met de 60ste verjaardag van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens is veelbetekenend. Het Algemeen Verslag benaderde immers armoede in termen van fundamentele mensenrechten. Het Verslag werd tevens geschreven met de rechtstreekse participatie van mensen die in armoede leven. Beide elementen maken van het Algemeen Verslag een mijlpaal in de armoedebestrijding in België.

## **\_ EEN PLAATS VAN PERMANENTE SAMENWERKING CREËREN**

Sinds het Algemeen Verslag zetten de Verenigingen van het Collectief de dialoog voort om de opvolging van het Verslag te garanderen. De armoedecel van het Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding organiseerde deze dialoog. Tijdens die eerste gedachtenwisselingen tussen overheid en verenigingen kreeg een permanente structuur geleidelijk vorm.

2 Samenwerkingsakkoord betreffende de bestendiging van het armoedebeleid tussen de federale Staat, de Gewesten en de Gemeenschappen, 5 mei 1998 (zie bijlage).

3 Wanneer we het in dit hoofdstuk over “Verslag” of “Algemeen Verslag” hebben, gaat het steeds om het Algemeen Verslag over de Armoede.

Het Samenwerkingsakkoord uit 1998 ter oprichting van het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting<sup>4</sup> is het uiteindelijke resultaat van het werk tussen verenigingen en vertegenwoordigers van de publieke instellingen van het land. Daarmee wordt de samenwerking tussen de Verenigingen Partners en het Steunpunt, gebaseerd op de dialoogmethode, bevestigd.

De verenigingen van het Algemeen Verslag – en andere verenigingen die zich sindsdien bij hen aansloten – dragen een bijzondere verantwoordelijkheid in het voortzetten van de werkmethode, die verder werd ontwikkeld in de acties van het Steunpunt. Het Samenwerkingsakkoord definieert de opdrachten van het Steunpunt en onderwerpt die aan de dialoogmethode. Hierbij zijn de armsten tegelijkertijd begunstigen en actoren. *“Om de vastgestelde doelstellingen te realiseren (...), betreft het Steunpunt de verenigingen waar de armen het woord nemen, op een structurele en bestendige manier, hierbij gebruikmakend van de dialoogmethode zoals ze ontwikkeld werd bij het tot stand komen van het Algemeen Verslag over de Armoede.”*<sup>5</sup>

## **DE PERMANENTE DIALOOG MET MENSEN IN ARMOEDE MOGELIJK MAKEN**

Bij het opstellen van het Algemeen Verslag werd de dialoog in praktijk gebracht. Deze praktijk een duurzaam structureel kader geven was en is niet eenvoudig, want:

- de stem die de verschillende organisaties, verenigingen en instellingen binnen die dialoog nemen, reikt maar zover als hun mandaat;
- de armste bevolkingsgroepen worden vaak gedwongen door hun leefsituatie in contact te komen met een hele reeks diensten en instellingen. De ongelijke en totaal verschillende uitgangspunten en visies op armoede bemoeilijken een dialoog.

### **Het woord vorm geven binnen de verenigingen**

Dialoog in het kader van de opvolging van het Algemeen Verslag is pas mogelijk als verenigingen middelen en tijd maken en krijgen om mensen in armoede op te zoeken, uit te nodigen en te betrekken in het gezamenlijk denken. Deze eerste essentiële fase speelt zich af binnen de verenigingen, de wijken en de gezinnen. Het is werk van lange adem. In deze fase waar mensen in armoede elkaar ontmoeten, naar elkaar luisteren en met elkaar in dialoog gaan, krijgt het woord vorm. Hiermee kunnen ze in volgende fasen de dialoog aangaan op andere plaatsen, met andere partners.

Het woord van de armen is heel nauw verbonden met hun moeilijke levensomstandigheden en met hun verzet tegen deze ellende. De toegang van een persoon tot de fundamentele rechten en zijn participatie aan het gemeenschapsleven komen des te meer in het gedrang naarmate die persoon arm is. De uitsluiting wordt vooral beleefd in het gewone, dagelijkse leven. Het is heel belangrijk dit voor ogen te houden.

---

<sup>4</sup> Het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting benoemen we in deze tekst verder als 'Steunpunt'.

<sup>5</sup> Samenwerkingsakkoord. *Op. cit.*, art.5 §2

In een dialoog heeft iedereen zijn standpunt. In de strikte zin van het woord is het standpunt *de plaats waar men zich stelt* om een landschap, een feit of nog andere zaken te beschouwen. De visie van de verenigingen wordt voortdurend gevoed door het standpunt van de armen over de wereld, over wat ze zelf meemaken, en vooral, over hun hoop op een beter leven.

Wanneer we nadenken over de deelname van heel arme mensen aan dialoog met politiek verantwoordelijken is het belangrijk die plaatsen te inventariseren en te evalueren. De rechtstreekse dialoog met het beleidsmakers is belangrijk. Maar de uiteindelijke uitdaging blijft de dagelijkse dialoog: met de leerkracht van zijn kind, met de sociaal werker van het Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW), met de consultant van het Centrum Bijzondere Jeugdzorg (CBJ) of zelfs met de kruidenier in de wijk en met de burens. Ook hiervoor draagt het beleid een grote verantwoordelijkheid. Want de uitsluiting laat zich het meest voelen in die relaties met impact op het dagelijkse leven en op het gezinsleven. De verenigingen streven de participatie van de aller-armsten na op alle niveaus van het dagelijks leven.

### **Het woord nemen wanneer alles mensen aanzet te zwijgen**

Grote armoede zet aan tot zwijgen. Het is moeilijk het woord te durven nemen wanneer handelingen van verzet niet begrepen, ja zelfs veroordeeld worden. Gedragingen van de armsten worden vaak als onsamenhangend beschouwd, als men geen rekening houdt met hun leefomstandigheden.

Alles zet aan tot zwijgen als de betekenis van wat men zegt voortdurend wordt verdraaid. Als een ouder in armoede verzucht "ik kan mijn kinderen niet meer aan", kan een dienst antwoorden met uithuisplaatsing. Terwijl de ouder daarmee juist verzocht om ondersteuning bij de opvoeding.

Een andere vraag is: wie geeft de armen het woord? Voelen mensen in armoede zich vrij het woord te nemen? Er zijn bijvoorbeeld steeds meer gespreksgroepen die de zogenaamde "gebruikers" van een dienst verenigen. In bepaalde gevallen nemen - onder druk - de begunstigden van het leefloon deel aan deze groepen. Maar in een afhankelijkheidssituatie kan het woord niet vrij zijn.

### **Het woord, middel van bevrijding**

De verenigingen werken in feite omgekeerd in vergelijking met de vaak geziene praktijken binnen diensten en instellingen. Hun mandaat komt niet van een instelling maar put uit het verzet tegen de grote armoede en uit de daarin verankerde solidariteit. Diensten en instellingen ontvangen hun overigens legitieme mandaat van de maatschappij, niet van mensen in armoede.

De eerste noodzakelijke stap is middelen krijgen om zich vrij uit te drukken in een context waar men gerespecteerd wordt en niet veroordeeld. Zijn eigen woorden confronteren met dat van anderen is een tweede stap. Deze dialoog vormt geen doel op zich maar maakt deel uit van een zoektocht naar wat er nodig is om iedereen te bevrijden uit de armoede. Een dialoog voeren geeft de mogelijkheid om op constructieve wijze een band met anderen aan te gaan; het is een daad van burgerschap. Zelfs dat kan al bevrijdend zijn. Als de armen ernstig worden genomen in de dialoog, is hun participatie motor van verandering.



## **\_ DE DIALOOG KAN VRUCHTBAAR ZIJN**

Het Algemeen Verslag over de Armoede toont dat een dialoog mogelijk is, en dat deze ook aan de basis ligt van evolutie en verandering. Sinds de publicatie van het Verslag in 1994 werd de dialoogmethode optimaal toegepast. We halen twee samenwerkingsverbanden aan.

### **De werkgroep over de armoede-indicatoren<sup>6</sup>**

In deze nationale werkgroep werkten gedurende twee jaar mensen die in armoede leven, militanten van verschillende Franstalige en Nederlandstalige verenigingen, wetenschappers en vertegenwoordigers van diverse federale en gewestelijke administraties intensief samen. De doelstelling van de samenwerking is de realiteit zoals beleefd door mensen in armoede en hun inzichten te confronteren met de kennis en de technieken van de personen die de armoede-indicatoren bepalen en dagelijks gebruiken.

Er was een lange voorbereidende fase nodig om tot een akkoord te komen over de doelstellingen en om een werkmethode te ontwikkelen. In deze fase moest immers aan alle voorwaarden van de dialoog worden voldaan (u leest hierover verder in de tekst). De uitvoerende fase, het in dialoog opstellen van armoede-indicatoren en de publicatie ervan, heeft evenveel tijd in beslag genomen.

In het begin was het niet vanzelfsprekend uit te gaan van de realiteit zoals beleefd door de militanten, en om dus niet te vertrekken vanuit de definitie van de indicatoren zoals voorgesteld door de wetenschappers. Voor de verenigingen is het noodzakelijk dat de beleving van de armen centraal staat. Onmiddellijk bleek al hoe moeilijk het is deze beleving om te zetten in indicatoren. De dialoog ging ook gepaard met confrontaties en vereiste grote inspanningen om elkaar echt te begrijpen, maar leidde uiteindelijk tot een aantal concrete aanbevelingen.

Deze aanbevelingen konden nooit alleen door het werk binnen de verenigingen en door militanten tot stand komen. Net zo min als de andere partners dit op eigen houtje hadden kunnen uitwerken. Want ze hadden geen vermoeden of ervaring met vele aspecten van het leven in armoede. Vandaag nog gebruiken wetenschappers en werkgroepen de ervaringen en aanbevelingen van het project van armoede-indicatoren.

### **De “Agora-dialoog” met de Bijzondere Jeugdzorg in de Franse Gemeenschap**

Een van de belangrijkste oproepen in het Algemeen Verslag over de Armoede had betrekking op de vaststelling die voor de armsten totaal onaanvaardbaar blijft, met name: veel uithuisplaatsingen van kinderen die het gevolg zijn van de armoede waarin de ouders leven. In plaats van hun dagelijkse strijd te steunen en hun verlangen als gezin samen te blijven, worden gezinnen verscheurd, omdat diensten hun kinderen zogenaamd willen “beschermen”. Die onbegrepen pijn

---

<sup>6</sup> Een andere benadering van armoede-indicatoren. Onderzoek-actie-opleiding. Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting. Maart 2004 (verslag te downloaden op de site <http://www.armoedebestrijding.be>).

maakt een dialoog noodzakelijk. Deze dialoog is de Franse Gemeenschap aangegaan met twee verenigingen.

De minister-president van de Franse Gemeenschap stelde in 1997 een ontmoeting voor tussen de Algemene Directie van de Bijzondere Jeugdzorg en de verenigingen. De Algemene Directie heeft de verenigingen met oprechte belangstelling ontvangen, wat meteen de start betekende van de dialoog. Later leidde de uitbreiding van het partnerschap met andere actoren tot een zogenaamde "Agora-groep".

Deze dialoog vraagt van de verenigingen een enorme investering. Om de ontmoetingen voor te bereiden en ervoor te zorgen dat de militanten een goed zicht hebben op de verschillende te doorlopen stappen, is een werk in meerdere fasen nodig. Het gaat er in eerste instantie om de gezinnen in staat te stellen eigen ervaringen en analyses uit te wisselen over de behandelde problematiek. Dat is de fase waarin het woord vorm krijgt. Vervolgens ontmoeten de twee betrokken verenigingen elkaar om deze woorden en inzichten samen te leggen en afspraken te maken over de werkmethode. Daarna komt de fase van de dialoog met de partners. Het is een belangrijk maar ook moeilijk moment voor de militanten, want ze moeten ook heel wat confronterende en pijnlijke vragen beantwoorden. In een laatste fase worden de verslagen gelezen, het werk geëvalueerd en de voorstellen ter discussie gesteld.

De dialoog bestaat nu al meer dan tien jaar. De Agora-groep komt met alle partners jaarlijks gemiddeld tien keer samen. Geleidelijk aan is er een diep vertrouwen gegroeid, en vindt er een kruisbestuiving tussen ervaringen en analyses plaats. De verankering heeft plaats in de beleving, niet in de ideeën. Het werkritme volgt het ritme van de verenigingen. Geen enkele vraag is verboden, maar het respect voor de ander, zijn standpunt, zijn ervaring, zijn angsten en pijn, zijn middelen en beperkingen, blijft de basisregel.

Het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting heeft zich bij deze dialoog aangesloten. Het neemt het secretariaat waar en waakt over de kwaliteit van de dialoog.

In oktober 2005 werd aan alle werknemers van de diensten en overleggroepen van de Bijzondere Jeugdzorg een eerste publicatie van de Agora-groep voorgesteld<sup>7</sup>. Momenteel werkt de groep aan een andere opmerkelijke verwezenlijking. Er wordt daarbij nagegaan of het voor de gezinnen mogelijk is te beschikken over de geschreven documenten die hen binnen de praktijk van de bijzondere jeugdzorg aanbelangen.

## **DE VOORWAARDEN VOOR EEN ECHTE DIALOOG**

Na de verwijzing naar het Algemeen Verslag en twee voorbeelden van dialoog, zullen we hieronder een systematisch overzicht geven van de noodzakelijke voorwaarden om te komen tot een echte dialoog met mensen die in grote armoede leven.

<sup>7</sup> "Het eerste contact tussen een gezin en een dienst bijzondere jeugdzorg", publicatie voorgesteld tijdens een studiedag georganiseerd door de Agora-groep voor de Comités Bijzondere Jeugdzorg. (zie: [www.armoedebestrijding.be](http://www.armoedebestrijding.be))

## **Verankering in het milieu**

We hebben besproken onder welke voorwaarden het woord tot stand kan komen in een milieu getekend door extreem onzekere levensomstandigheden. We hebben benadrukt dat het om een proces gaat dat tijd vergt. Het kan noch los worden gezien van het verzet van mensen in armoede, noch van de solidariteit tussen de armen onderling, en tevens met andere bondgenoten in hun strijd.

Als mensen in armoede deelnemen aan een overleg of een dialoog, moeten zij ook de middelen hebben om die verankering te behouden. Ze moeten kunnen spreken over wat ze meemaken tijdens de dialoog en kunnen nadenken over de inhoudelijke vooruitgang onder gelijken op de plaatsen waar ze gewoonlijk samenkomen. Dat stelt de betrokkenen in staat het hoofd te bieden aan de eisen van de dialoog en de spreekbuis te blijven van anderen.

## **Het respect en de erkenning van de andere**

Niemand wil een dialoog ten gronde voeren en de waarheid blootgeven indien hij zich niet gerespecteerd voelt door zijn gesprekspartner. Iedereen moet ervan overtuigd zijn dat de andere een bijdrage levert die hijzelf niet kan aanbrengen.

In een dialoog met armen moet men zich bewust zijn van een initiële ongelijkheid. Mensen uit heel arme milieus beschikken niet over dezelfde middelen om zich uit te drukken. Ze hebben niet altijd de kans gehad goed te leren lezen en schrijven. Tijdens het proces van de dialoog leven ze vaak nog in slechte omstandigheden. De andere partners weten dat meestal niet. Als geen rekening gehouden wordt met die ongelijkheid komt de dialoog in gevaar.

Ieders woord moet strikt worden gerespecteerd. Het spreekt voor zich dat dit vertrouwelijkheid vraagt. Maar het gaat verder. Iedereen moet de mogelijkheid hebben zich vrij uit te drukken, en terug te komen op wat hij gezegd heeft. Niemand mag de gevangene worden van zijn eigen woorden. Alle deelnemers moet erop letten elkaars woorden niet verkeerd te interpreteren.

De mensen die in armoede leven moeten, meer dan de andere partners, belangrijke zaken over zichzelf prijs geven, terwijl ze minder middelen hebben om zich te beschermen. Nooit mag wat een persoon zegt zich tegen hem keren.

## **De middelen**

Er zijn verschillende middelen vereist. We geven hier geen alles omvattende opsomming, maar we willen wel herinneren aan een aantal basisprincipes.

Het eerste principe is de dimensie "tijd". Willen we dat mensen in armoede aan een dialoog deelnemen, dan moeten we aanvaarden dat dit tijd vergt. Juist dat punt vormt vaak een hinderpaal. Het is onze ervaring dat in heel wat dialogen waaraan de verenigingen deelnamen, die voorwaarde niet of onvoldoende is vervuld. Een werkritme volgens de verschillende fasen moet gerespecteerd worden om de participatie van de allerarmsten mogelijk te maken en af te stemmen op hun realiteit.

De werkmethode moeten de participatie mogelijk maken van mensen die vaak een moeizaam schoolleven achter de rug hebben en die in moeilijke omstandigheden leven. Zo wordt er gekozen om de verslagen bijvoorbeeld in de groep te bespreken. Door luidop voor te lezen kunnen ook zij die niet of met moeite kunnen lezen, hun mening geven. Ook bij het gewicht van de woorden en bij de risico's die ze kunnen inhouden, wordt gezamenlijk stilgestaan.

Dankzij deze werkmethode kunnen mensen in armoede vertrekken vanuit hun ervaring, en niet vanuit een werkstuk, voorgekauwd door anderen. Anders neemt men er genoeg mee om aan mensen die in armoede leven te vragen zich te onderwerpen aan de mening van anderen.

Het is altijd belangrijk vakjargon, enkel begrepen door specialisten, of moeilijke woorden te vermijden.

## **\_ HET RISICO AF TE DWALEN IS NOOIT VERAF**

Aan verschillende voorwaarden moet dus worden voldaan. Nemen we ze niet ernstig, dan loopt het fout. Wat we echter steeds vaker vaststellen is een dialoog waarbij die persoon die in armoede leeft, van zijn milieu wordt afgesneden. Het risico wordt dan heel groot dat hun woorden verkeerd worden geïnterpreteerd, gebruikt of zelfs gemanipuleerd.

De verenigingen worden vandaag de dag veel bevraagd. Het is dan heel moeilijk om een antwoord te geven dat de dialoogmethode volledig tot haar recht doet komen en op een manier die deelname van de armsten ten volle mogelijk maakt. In eerste instantie omdat hoe vaker ze gevraagd worden, hoe moeilijker het is om de voorwaarden te garanderen voor de participatie van de mensen in armoede.

Bovendien worden de te behandelen onderwerpen meestal door de politici en de instellingen bepaald, en niet door wat de armen zelf meemaken en willen bespreken. Die onderwerpen kunnen natuurlijk samenvallen, maar dat is zeker niet altijd het geval. Het risico bestaat dat de mensen in armoede de vraag "wat vindt u van dit of dat" krijgen voorgeschoteld. Zo krijgen ze niet langer de ruimte om vanuit hun eigen beleving bedenkingen te formuleren waarmee ze de maatschappij op hun verantwoordelijkheid willen wijzen. Vaak primeert dus de politieke agenda. Ze bepaalt de behandelde kwesties en bovendien legt ze een ritme op dat niet is aangepast aan het leven van de armen en aan de werking van de verenigingen.

Tot slot bestaat er een groot risico dat het verloop van een dialoog niet goed wordt vastgelegd. Zoals gezegd bestaan er veel verschillende plaatsen waar mensen inzichten over armoede en armoedebestrijding vormgeven. En wij erkennen de waarde van die verschillende plaatsen. Een sociale dienst die zijn gebruikers bevraagt, universitaire onderzoekers die enquêtes afnemen en verwerken, hebben allemaal waardevolle zaken over armoede te zeggen. Maar dat mag niet worden verward met inzichten die verankerd zijn in het leven van de allerarmsten zelf, en in de woorden dat zij zelf hebben uitgesproken. We beschouwen het dan ook als uiterst positief dat het jongste tweejaarlijkse verslag van het Steunpunt in elk hoofdstuk dat het resultaat is van een dialoog, de manier van de gevoerde dialoog vermeldt.

## **\_ BESLUIT**

Hoewel nooit makkelijk, is de dialoog mogelijk. De verenigingen die aan deze bijdrage hebben meegewerkt, hebben dat bij verschillende samenwerkingsverbanden ondervonden. Elke dialoog bleek interessant, en ontpopte zich tot motor van verandering. Het Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting heeft in die dynamiek een belangrijke rol gespeeld voor het gehele land.

# PERMANENTE EDUCATIE IN DE FRANSE GEMEENSCHAP: DE UITDAGING OM VOLKSMIDDENS TE BETREKKEN BIJ MAATSCHAPPELIJKE PARTICIPATIE EN BURGERPARTICIPATIE\*

---

MICHEL GOFFIN

---

Op 17 juli 2003 keurde het parlement van de Franse Gemeenschap het decreet 'Steun aan het verenigingsleven op het vlak van permanente opvoeding' unaniem goed<sup>1</sup>. Waar en hoe draagt de Franse Gemeenschap - die hiermee aanknoopt met artikel 6 §3 van de samenwerkingsovereenkomst ter bestendiging van het armoedebeleid - er met dit culturele beleidsinstrument toe bij om de armen een stem te geven en hen te laten participeren door de organisaties te erkennen die ze subsidieert?

Dit decreet 'hernieuwde' het vorige decreet na jaren van reflectie over de opportuniteit van deze stap. De uitvoering zit nog altijd in een overgangsfase, waardoor de analytische afstand nog heel klein is. Voor dit artikel ben ik uitgegaan van mijn persoonlijke expertise en van interviews met actoren uit de sector<sup>2</sup>. Deze bijdrage is dus een benadering op een moment waarop de kritische afstand nog getekend is door de vooronderstellingen van de auteur, die door de actoren worden genuanceerd. Voor we ingaan op het decreet, is het wellicht nuttig om het in zijn historische kader te plaatsen en om het even te hebben over de vrijheid van vereniging, over levenslang leren, over volksontwikkeling en over volksmiddens. Hierdoor krijgt de lezer een beter inzicht in het specifieke karakter van dit decreet dat wil bijdragen aan het versterken van de sociale band door culturele emancipatie.

---

\* Tekst vertaald uit het Frans. Noot van de vertaler: omdat het begrip 'Communauté française Wallonie-Bruxelles' nog niet in de grondwet is ingeschreven, bestaat er ook geen officiële Nederlandse vertaling voor. Daarom is geopteerd voor de vertaling 'Franse Gemeenschap'.

1 Decreet van 17 juli 2003 met betrekking tot de steun aan het verenigingsleven op het gebied van permanente opvoeding, ondertekend in Brussel op 17 juli 2003, B.S., 26 augustus 2003, p. 41899.

2 Van de vijftien personen waarmee we contact hebben opgenomen, hebben acht actoren tijdens de zomer tijd vrijgemaakt voor een interview of om hun standpunt schriftelijk te verwoorden. Voor hun kritische bijdrage danken we de ministers Rudy Demotte, Christian Dupont en Fadila Laanan - achtereenvolgens belast met cultuur en permanente educatie, Monique Couillard - ATD Vierde Wereld, Christine Mahy - Miroir Vagabond, voorzitter van het Réseau wallon de lutte contre la pauvreté, Dominique Plasman - Femmes prévoyantes socialistes, Yanic Samzun - voorzitter van de Hoge Raad voor permanente opvoeding, Catherine Stercq - Lire et Ecrire.

## **\_ PERMANENTE EDUCATIE: EEN TOETSSTEEN VOOR MENSENRECHTEN**

De Universele Verklaring van de Rechten van de Mens is een baken waar men niet omheen kan bij het bepalen van de basisprincipes voor het menselijke gedrag, onder meer voor het uitstippen van een sociaal armoedebeleid. Meestal focust men bij het lezen van de Verklaring op de individuele rechten.

Een analyse van het ontstaansverhaal<sup>3</sup> van de verklaring toont echter aan dat het universele karakter van de grondrechten uitgaat van de erkenning van de vrijheid van het individu om te bouwen aan een democratische rechtsstaat volgens het principe van de vrijheid van vereniging. De volgorde van de artikels is niet toevallig en niet onbelangrijk: artikel 19 gaat over individuele vrijheden; artikel 21 geeft de staat de opdracht om iedereen te betrekken bij het maken van keuzes over de richting die de maatschappij uitmoet; artikel 20 erkent het recht en de vrijheid van individuen om zich te verenigen zonder dat ze daartoe mogen worden gedwongen of zonder dat dit mag worden verhinderd. Deze volgorde geeft een 'methodologische richting'<sup>4</sup> aan die van staatsburgerschap naar democratie leidt. Ze situeert de drie actoren - 'de burger, een individueel en collectief wezen; de vrije en vrijwillige vereniging; de democratische rechtsstaat' - en geeft het maatschappelijke doel nauwkeurig weer: vertrekken 'van het persoonlijke om te komen tot het universele' of proberen om individuele belangen te rijmen met het belang van de groep, van de bevolking, met het algemene belang (dat voor iedereen is gegarandeerd). Deze ontwikkeling kan onmogelijk zonder drie andere principes: gelijke beginsituatie, gelijke toegang en gelijke kansen, anders blijft er van gelijke rechten niets of nauwelijks iets over.

Een staat - een overheid - kan niet als 'democratische rechtsstaat' worden beschouwd als hij niet tegelijk voor iedereen een behoorlijk bestaan en de toegang tot alle rechten, vastgelegd in de verklaring, garandeert. Naast de effectieve toegang van burgers tot de concrete uitoefening van de democratie moet de overheid er voortdurend over waken dat ze haar dubbele plicht behoorlijk vervult: niet alleen de individuele vrijheden en de vrijheid van vereniging eerbiedigen, maar ook het genot garanderen van economische, sociale en culturele rechten en van het recht voor iedereen om op een gelijke manier deel te nemen aan het maatschappelijke en openbare leven.

Deze aparte interpretatie van de verklaring werpt een bijzonder licht op de manier waarop aan de samenleving wordt 'gewerkt' en maakt vanuit een specifieke invalshoek de grondslag duidelijk van het beleid ter ondersteuning van het verenigingsleven en van permanente educatie, dat de Franse Gemeenschap op een originele manier aanpakt.

## **\_ PERMANENTE EDUCATIE, EEN OUD EN MODERN IDEE**

Het moderne concept 'levenslang leren' is een 'menselijk principe' waarop Concordet in 1792 de aandacht vestigde: de uitoefening van de individuele vrijheden vereist het verwerven van kennis die evolueert in ruimte en tijd, het verdiepen van deze kennis en de vooruitgang van de menselijke

---

3 Op basis van gesprekken met Albert Verdoodt, socioloog en professor emeritus aan de UCL, auteur van verschillende werkaantekeningen van interviews met René Cassin, verslaggever van het redactiecomité van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens.

4 Meer informatie over deze interpretatie vindt u in Michel Goffin (2004). 'Citoyen isolé, usager contraint et espace public: le défi de la liberté d'association dans le cadre de l'état de droit démocratique au cœur de la société humaine', *Pensée plurielle*, 2004/1, nr. 7, p.17-26.

beschaving. Educatie is nooit verworven, maar is een proces dat een heel leven duurt. Dit is ook een zaak van de staat: in deze filosofie van permanente educatie heeft ze een taak te vervullen als overheidsspeler en als ondersteuner van initiatieven van burgerverenigingen.

Doorheen de geschiedenis heeft permanente educatie de eis naar en de komst en de organisatie van het (openbaar) onderwijs mee helpen realiseren: van de stapsgewijze veralgemening van de schoolplicht tot 18 jaar tot de groeiende vraag naar toegang tot het hoger onderwijs; 'avondlessen' in het onderwijs voor sociale promotie of het volwassenen-onderwijs; lessen 'volgens een verschoven lesrooster' in het kader van permanente vorming.

Dit idee werd ook opgepikt door verenigingen die zich eerst hadden toegelegd op volksontwikkeling, permanente educatie, ontwikkelingseducatie en sinds kort op opvoeding tot verantwoord en actief burgerschap<sup>5</sup>.

De recente sociale geschiedenis (1975-1985) met haar massale werkloosheid leidde tot de oprichting van diensten voor sociaalprofessionele inschakeling en voor opleiding van volwassenen. In België is deze ontwikkeling het resultaat van de solidariteit tussen 'werkende en niet werkende werknemers' binnen vakbonden en bewegingen voor volksontwikkeling of van nieuwe verenigingen die uit protest werden opgericht. De erkenning door de overheid volgt deze evolutie en biedt een wettelijk kader waarbinnen overheidsactoren en gesubsidieerde verenigingen aan de slag kunnen. In het laatste geval gaat het zowel om verenigingen voor permanente educatie als voor volksontwikkeling. De opvatting van de Europese Unie over levenslang leren beperkt zich tot opleiding van volwassenen, meestal met het oog op professionele inschakeling<sup>6</sup>.

Al deze ideeën hebben dezelfde oorsprong, maar leggen andere accenten, zowel wat het maatschappelijk doel als de gebruikte methode betreft. Het debat is er een van alle tijden en is ook nu dus nog aan de gang. De belangrijkste spelers zijn verenigingen die actief zijn op het gebied van permanente educatie, maar ook de politieke overheid en het openbaar bestuur. Waar het om gaat, is de kruisbestuiving tussen deze concepten en de vraag welke acties worden gevoerd, welke mensen men bereikt en hoe die kunnen participeren.

## **\_ PERMANENTE EDUCATIE OF VOLKSONTWIKKELING?**

Vanaf de 19e eeuw, wanneer de productie wordt gemechaniseerd en geïndustrialiseerd, komt er een kruisbestuiving op gang tussen technologische ontwikkeling en het concept levenslang leren. Volksontwikkeling krijgt vorm binnen het maatschappelijke kader van de nieuwe organisatiestructuren van de arbeidersklasse (coöperatieve verenigingen, ziekenfondsen, vakbonden, sociaal-culturele bewegingen). Men wil op die manier ontsnappen aan de greep die de onderneming op het leven van arbeiders en hun gezinnen heeft. Van bij de aanvang streeft men naar maatschappelijke verandering en wil men de betrokken bevolkingsgroepen warm maken voor collectief optreden om hun situatie te verbeteren en het algemeen belang van zoveel mogelijk mensen te dienen.

5 Zie de uiteenzetting over de fundamentele methodologie van Michel Goffin [2008]. 'Education tout au long de la vie, éducation populaire, éducation permanente, éducation au développement: où sont les synonymes?', *Institut Cardijn*, 22 april 2008, 7 p.

6 Voor het verschil in benadering tussen volksontwikkeling en permanente educatie, zie Michel Goffin [2007]. 'Insertion individuelle ou émancipation collective?', *Revue nouvelle*, nr. 11, p.36-45.



De eerste wettelijke erkenning komt er in 1921 met het koninklijk besluit Vandervelde: de staat verklaart dat de activiteiten van de verenigingen voor volksontwikkeling van openbaar nut zijn. Ze betitelt deze activiteiten als 'een aanvulling op de school'. In 1929 richt de staat de Hoge Raad voor Volksontwikkeling op als permanent adviesorgaan voor de minister. In 1976 keurt de 'Conseil culturel de la Communauté française' (Cultuurraad van de Franse Gemeenschap) unaniem het 'decreet over de permanente opvoeding van volwassenen en de sociaal-culturele bevordering van arbeiders'<sup>7</sup> goed, dat vrijwillige privé-organisaties erkent die actief zijn op het gebied van permanente educatie voor volwassenen. Het decreet wil de veralgemening van de toegang tot 'levenslang leren' voor alle volwassenen. Via ludieke acties en opleidingen nodigt het uit tot bewustmaking en kritisch onderzoek om de participatie te bevorderen van individuen bij collectieve acties rond de maatschappelijke omgeving. Het decreet heeft speciale aandacht voor organisaties die actief zijn op het gebied van volksontwikkeling en van sociaal-culturele bevordering van arbeiders; het kent hen onder meer extra subsidies toe.

Het debat over deze beide begrippen bepaalt ook vandaag nog de standpunten van de actoren uit de sector. In het kader van dit artikel lijkt het me nuttig om kort de grondbeginselen van de volksontwikkeling te schetsen zoals verschillende actoren die zien<sup>8</sup>. Volksontwikkeling beoogt maatschappelijke verandering. Ze heeft vier onderling samenhangende doelen voor ogen: een kritische benadering van het sociaal stelsel dat onrechtvaardigheid in de hand werkt - en dus ook een collectieve eis naar recht op gelijkheid (gelijke start, gelijke toegang, gelijke kansen, gelijke resultaten); ontwikkeling van het verenigingsleven dat de kennis van mensen erkent en benut - een methode die inductief en opklimmend (ze gaat uit van de ervaring van mensen om te bouwen aan een maatschappelijk project) en participierend is (iedereen wordt op gelijke voet bij alle stappen betrokken); werken aan emancipatie door cultuur, een bevrijdend middel dat invloed heeft op de sociale omstandigheden en de sociale band - het gaat om meer dan de democratisering van de cultuur (toegang tot kunstwerken en kennismaking met culturele codes van anderen), het gaat om culturele democratie (werken aan sociaal-culturele bevestiging in een machtsrelatie, met het oog op het nemen van regulerende democratische maatregelen door de staat op het gebied van cultuur); voorrang verlenen aan volksmiddelen (zie punt 4 hierna).

## **— VOLKSMIDDENS EN ARME MILIEUS**

Het concept volksontwikkeling verwijst naar 'volksmilieu', dat vaak synoniem staat voor 'arbeidersmilieu': in de 19e eeuw behoorde het grootste deel van de bevolking tot het industriële proletariaat. Landbouwers en zelfstandigen - of beter hun helpers - verkeerden in dezelfde situatie. Het koninklijk besluit Vandervelde erkent in 1921 de actoren die zich inspinnen voor volwassenen uit een volks milieu. Het decreet uit 1976 over permanente opvoeding dat uit twee hoofdstukken bestaat, benadert organisaties die zich inzetten voor volksontwikkeling en voor de sociaal-culturele

---

7 Decreet van 8 april 1976 tot vaststelling van de voorwaarden voor de erkenning en de subsidiëring van organisaties voor permanente opvoeding van de volwassenen in het algemeen en van de organisaties voor de sociaal-culturele bevordering van de arbeiders, ondertekend in Brussel op 8 april 1976, *B.S.*, 9 juli 1976, p. 8995.

8 Over dit onderwerp bestaan heel wat bijdragen. De lezer kan onderzoeken raadplegen die erkende verenigingen op hun websites hebben gepubliceerd en er zijn ook nog de publicaties van het ministerie van de Franse Gemeenschap. Sommige verzamelwerken zijn ook het onderzoeken waard, zoals: 'L'éducation populaire' of 'Questions autour du nouveau décret', *Les cahiers de l'éducation permanente*, 2005, nr. 25 en 26.

bevordering van arbeiders op een andere manier, op de uitdrukkelijke voorwaarde dat 80% van hun doelgroep uit het volksmilieu afkomstig is.

Op dat ogenblik wordt de definitie van 'volksmilieu' de wettelijke referentie in de Franse Gemeenschap. Het gaat om volwassenen (21 jaar en ouder), tewerkgesteld met een arbeidsovereenkomst, die maximaal een diploma secundair onderwijs hebben. Helpers van zelfstandigen en landbouwers worden hiermee gelijkgesteld. Meer dan 80% van de bevolking maakt deel uit van het 'volksmilieu'. In het licht van de crisis in de jaren 1980, wanneer liberale waarden opnieuw hoog in het vaandel worden gedragen en de roep naar 'het recht van de mens op een menswaardig bestaan' almaar luider klinkt, doet zich een verschuiving voor van de notie 'volksmilieu': het gaat niet langer om de meerderheid van de bevolking, maar om de armen en de mensen aan de rand van de samenleving.

In 1996 neemt de Hoge Raad voor permanente opvoeding een beslissing die juridisch verstrekkende gevolgen heeft. Op basis van de vaststelling dat 70,40% van de bevolking in Wallonië en Brussel het secundair onderwijs zonder diploma verlaat (wat voor een deel het gevolg is van de meerderjarigheid op 18 jaar), bevestigt de Raad dat de initiële referentienormen nog altijd gelden (volwassen werknemers en opleidingsniveau). Ze breidt de notie wel uit tot werklozen en bestaansminimumtrekkers (of leefloners), ongeacht hun diploma. Op die manier laat ze opnieuw de solidariteit spelen via een sociale link tussen werk en inactiviteit, tussen loontrekkenden en mensen die recht hebben op een vervangingsinkomen of een sociale uitkering. De Raad wil mensen uit volksmiddens niet marginaliseren: het gebruik van het meervoud berust vanaf dan op de gelijklopende sociaaleconomische omstandigheden en neemt de groeiende diversiteit van culturen over, die eigen zijn aan het gezin, de school en het werk. Ze loopt zo vooruit op het actuele debat over de armoededrempel: het feit dat er weinig verschil is tussen personen onder de drempel en personen 'net erboven', die bij de minste tegenslag in armoede kunnen verzeilen.

De voorbereidingsfase van het nieuwe decreet, die liep van 1999 tot 2002, wordt doorkruist door de vraag hoe ver volksmiddens en arme milieus van elkaar verwijderd liggen of hoe dicht ze bij elkaar aanleunen. Deze vraag is cruciaal voor de middenklasse die zich afzet van de kwetsbare sociale minderheid en zich spiegelt aan de status van de culturele elite. Een nieuwe vraag werpt zich dan ook op: geldt de verwijzing naar het diploma nog, gelet op het groeiende aantal studenten dat zich inschrijft voor het hoger onderwijs? Binnen de Hoge Raad voor permanente opvoeding worden hierover moeizame discussies gevoerd. Er is dan ook geen eensgezindheid over de aanbevelingstekst aan de minister, die besluit om de criteria van 1996 te handhaven. Ook de regering had het er moeilijk mee. De overname van de notie danken we aan de vastberadenheid van bepaalde actoren, zoals de bevoegde minister, en aan de steun van de toenmalige oppositie. De keuze weerspiegelt de realiteit.

In 2005 raamt Mc Kinsey<sup>9</sup> het aantal potentieel actieve Walen die maximaal een diploma secundair onderwijs hebben op 67,30%. Eind 2007 publiceert de Federale Overheidsdienst 'Economie' de statistiek van behaalde diploma's in 2006: meer dan 70% van de Belgische bevolking heeft geen getuigschrift hoger secundair onderwijs.

9 Mc Kinsey, 'S'inspirer des succès d'autres régions pour relancer la création d'activités en Wallonie', *Rapport à la Région wallonne du 4 février 2005*, op basis van de indicatoren 2003 Ecodata/Eurostat.

## **\_ HET DECREET VAN 2003: BEVESTIGING VAN DE MAATSCHAPPELIJKE UITDAGING EN VRIJHEID OM TE HANDELEN**

Het uitgangspunt van het decreet is een 'onvervreembare' link tussen burgerparticipatie en maatschappelijke participatie, tussen zelfrealisatie en collegiaal werken aan een maatschappelijk project. Het streeft naar individuele en collectieve ontvoogding via cultuur, naar de vrijheid in al zijn aspecten die het decreet mogelijk maakt en naar de educatie die het voorstaat. De memorie van toelichting en de eerste artikelen van het decreet laten hier geen twijfel over bestaan. 'Artikel 1'<sup>10</sup> bevestigt in grote lijnen de eerdere bedoelingen die aan de afkondiging van het decreet zijn voorafgegaan:

§1. Dit decreet heeft tot voorwerp de ontwikkeling van het verenigingsleven op het gebied van de permanente opvoeding met het oog op de kritische analyse van de maatschappij, de stimulatie van democratische en collectieve initiatieven, de ontwikkeling van het actieve burgerschap en de uitoefening van de sociale, culturele, milieu en economische rechten in het licht van individuele en collectieve emancipatie van de bevolking door de actieve deelname van dit doelpubliek en haar culturele uitdrukking te bevorderen.

§2. Dit voorwerp wordt verzekerd door de steun aan de verenigingen die, voornamelijk bij volwassenen (minimum 60% van de doelgroep), de ondersteuning en de ontwikkeling tot doel hebben van: een bewustwording en kritische kennis van de realiteiten in de maatschappij; het vermogen tot analyse, tot keuze, tot actie en evaluatie; gedragingen van verantwoordelijkheid en actieve deelname aan het sociale, economische, culturele en politieke leven.

§3. De ontwikkeling van de in dit decreet bedoelde verenigingen sluit zich aan bij een toekomstvisie van gelijkheid en sociale vooruitgang om op die manier te bouwen aan een rechtvaardige maatschappij met meer democratie en meer solidariteit, die de ontmoeting tussen de culturen bevordert via de ontwikkeling van een actief en kritisch burgerschap en van de culturele democratie.'

'Artikel 3' beschrijft de 4 actie-assen en verduidelijkt het methodologische opzet van de hoofdas van het decreet - 'As 1 - Deelname aan de burgerlijke opvoeding en opleiding' - als volgt: '... opvoedings- en/of opleidingsprogramma's, (...), uitgewerkt met de leden van de vereniging en de deelnemers ...; De verenigingen die tot deze as behoren, verwezenlijken hun activiteiten meer bepaald met het publiek afkomstig uit volksmiddens'.

Het decreet bevestigt opnieuw de steun voor initiatieven van burgers in het kader van vrijwillige privéverenigingen, maar nu explicieter dan bij het vorige decreet omdat het uitdrukkelijk in de tekst is opgenomen. Het wil de bestaande verenigingen versterken en een duurzaam wettelijk kader scheppen om nieuwe actoren aan te trekken. Bij het berekenen van de subsidie spelen tewerkstelling en de structurele uitgaven die hiermee samenhangen, een doorslaggevende rol. Het decreet erkent zo dat permanente actie noodzakelijk is, net als de professionalisering van de sector.

---

<sup>10</sup> Decreet van 17 juli 2003 met betrekking tot de steun aan het verenigingsleven op het gebied van permanente opvoeding, ondertekend in Brussel op 17 juli 2003, *B.S.*, 26 augustus 2003, p. 41899.

Het verwijst ook uitdrukkelijk naar de filosofie van de volksontwikkeling en naar de aandacht die aan volksmiddens moet worden besteed. Toch wegen deze beide noties iets minder zwaar omdat het decreet geen onderscheid meer maakt tussen verenigingen die voorrang geven aan volksontwikkeling voor volksmiddens, en andere verenigingen. Het decreet bevordert wel op twee manieren de toegang tot participatie voor arme bevolkingssegmenten: via projecten van erkende verenigingen die grotendeels op dit doelpubliek zijn gericht en via verenigingen die deze doelgroep op gelijke voet met anderen bij hun acties betrekken. Het decreet legt geen keuze op: het staat de verenigingen vrij om die zelf te bepalen!

## **\_ DE MAATSCHAPPELIJKE REALITEIT BEÏNVLOEDT HET GEBEUREN VAN DE PERMANENTE EDUCATIE**

Permanente educatie heeft op alle maatschappelijke actierreinen betrekking: de ervaring van burgers in al hun sociaal-culturele verscheidenheid doet mensen voor alle realiteiten en menselijke verzuchtingen openstaan. De actoren staan en handelen niet buiten de maatschappij. De evolutie van het sociale beleid houdt hun de facto bezig<sup>11</sup>.

Binnen de context van de huidige actieve welvaartsstaat 'vervult het armoedebeleid steeds vaker de rol van een Rood Kruis van de deregulering. Het leidt met andere woorden tot het uitkleden van de verzorgingsstaat en het buitensporig stigmatiseren van de armen en het draagt bij tot de vergoelijking van het liberale systeem ... Het gelijke-kansenbeleid is uiteindelijk niet meer dan mensen een kans geven om opnieuw mee te draaien in de vrije markt. Hiertegenover staat de logica van de gelijkheid van resultaten, een echte solidaire gelijkheid die steunt op een inkomensbeleid waarbij het financiële primeert zodat het resultaat van één generatie de kans is voor de volgende<sup>12</sup>.' De maatschappelijke activeringslogica die hieruit voortvloeit, belemmert de toepassing van de 'maatschappelijke begeleiding van de persoon in zijn totaliteit<sup>13</sup>.' Die beoogt de bevordering van de persoon door middel van projectmatig leren, een concept dat aanleunt bij permanente educatie. Omdat de tegemoetkoming echter in de tijd is beperkt, is men genoodzaakt om terug te keren naar 'werken voor anderen in plaats van werken met anderen', waarbij onvoldoende rekening wordt gehouden met de eigen bekwaamheden en expertise. Ook de beslissingsmacht van de gebruiker, gemachtigde en bestemming van de steun, neemt tijdens het proces af.

De evolutie toont een ingrijpende trend: de aanvrager kan slechts aanspraak maken op zijn recht op sociale bescherming wanneer hij voor of tijdens de procedure erkent dat hij persoonlijk verantwoordelijk is voor zijn situatie. De gebruiker wordt hierdoor een alleenstaande burger die niet langer de vrijheid heeft om deel te nemen aan de keuze voor een democratische geregelde samenleving. De burger-gebruiker moet zich als rechthebbende of begunstigde verdienstelijk en

11 Deze analyse is een samenvatting van de uiteenzetting van Michel Goffin (12/02/2008). 'Le fossé structurel entre les mondes de la pauvreté et les administrations publiques à vocation sociale', *FOD Maatschappelijke Integratie*, colloquium van het middenveld over armoede en sociale uitsluiting, Brussel.

12 Jean De Munck, professor aan de UCL, 'Les nouveaux visages de la pauvreté', aantekeningen van de conferentie in Louvain-la-Neuve op 26 november 2005, in Michel Goffin (2005). 'Aux antipodes des pensées univoques, libérons les milieux populaires de l'inclusion sociale, par l'éducation populaire', *Antipodes*, nr. 171, p.38-43.

13 Voor een kijk op de onderliggende uitdagingen, zie Christophe Bartholomé (2007). 'L'accompagnement: des postulats et des engagements pédagogiques à sauvegarder', *Intermag-RTA*, december 2007, 24 p.

waardig tonen. In het kader van de sociale activering duikt de nieuwe term 'gebruiker-klant'<sup>14</sup> op: een persoon waarvan de samenleving erkent dat hij het recht heeft om van een dienst gebruik te maken en dat hij recht heeft op het privilege; die persoon moet echter in ruil een verplichte bijdrage leveren. We glijden af van een rechtenmaatschappij naar een plichtenmaatschappij, terwijl het voorafgaande genot van rechten net de mogelijkheid opent om eventuele plichten op zich te nemen.

De actoren uit de permanente educatie kunnen tal van voorbeelden aanhalen die het negatieve effect van deze evolutie aantonen. In de sector van de sociaalprofessionele inschakeling zijn de mogelijkheden van de operatoren beperkt door de resultaatindicatoren: kortlopende contracten, afspraken op basis van het effectieve aantal uren of deelnemers, tewerkstelling op basis van onmiddellijk inzetbare technische bekwaamheden of 'gedwongen' tewerkstelling. De uitoefening van het burgerschap wordt belemmerd door de logica van de onmiddellijke rentabiliteit. Maatschappelijke verandering en emancipatie door cultuur moeten plaats ruimen voor zogenaamd permanente opvoedingsactiviteiten die in de wettelijke beschikkingen als minder belangrijk en als leerschool voor sociaal onaangepasten worden afgedaan. De actoren uit de sector van de permanente educatie zijn verdeeld tussen een voortzetting van het oorspronkelijke solidariteitsideaal en het aanvaarden van een instrumentalisering ten bate van de ondernemerslogica.

Wat de maatschappelijke dienstverlening betreft, toont de uitvoering van het koninklijk besluit Vande Lanotte<sup>15</sup> de verschillen aan qua inzet van culturele middelen, wat voor een spanningsveld zorgt tussen de logica van zelfontplooiing en die van collectieve emancipatie. De steun voor sociale en culturele initiatieven van de doelgroepen, de derde doelstelling van het koninklijk besluit, komt het minste voor. Ook de cultuursector moet zich over deze mogelijke kruisbestuiving vragen stellen: tal van recente sociaal-artistieke acties focussen immers op een ontwikkeling die de arme wil laten delen in de cultuur van de elite, op initiatieactiviteiten rond artistieke creativiteit of op het verspreiden van soms kritische culturele berichten naar almaar beperktere en dus gestigmatiseerde doelgroepen (zoals jongeren uit sociale wijken waar de steunverleners soms geen rekening houden met de realiteit van sociale en culturele verscheidenheid)<sup>16</sup>. Geen enkele van deze drie acties zorgt voor de klik die nodig is om het proces van de culturele democratie op gang te trekken omdat ze te weinig ruimte laten voor de logica van de opklimmende participatie.

De 'Etats-généraux de la culture' (Staten-Generaal van de cultuur) - een initiatief van de huidige minister - legden de vinger op de zere plek: er is nog werk aan de winkel. De doelen en doelstellingen moeten duidelijker worden omschreven en er moet overleg tussen de sectoren komen. Het klopt dat de inschakeling van het individu het hoofddoel van maatschappelijke dienstverlening blijft en dat de derden welkom zijn als ze hiertoe bijdragen, terwijl de kern van permanente educatie het betrekken van het individu bij een groep gelijken is om samen invloed op de maatschappelijke omgeving uit te oefenen.

Dit zegt veel over de maatschappelijke stromingen. Misschien zijn de actoren nog onvoldoende

---

14 Christophe Bartholomé. (2007). 'L'émergence de l'utilisateur client', *Intermag-RTA*, oktober 2007, 8 p.

15 Koninklijk besluit van 8 april 2003 houdende toekenning van een subsidie aan de openbare centra voor maatschappelijk welzijn teneinde de sociale en culturele participatie en ontplooiing van hun cliënten te bevorderen, ondertekend in Brussel op 8 april 2003, *B.S.*, 22 april 2003, p.21253.

16 Voor een beter begrip van deze confrontatie tussen culturele actoren over de publiekmarkt, zie Michel Goffin (2005). 'La renaissance de l'éducation populaire en milieux populaires: nécessité d'une redécouverte et enjeu d'une nouvelle destinée, dans le champ de la vie associative et des politiques culturelles', *Les cahiers de l'éducation permanente*, 2005, nr. 26, p. 29-49.

op de hoogte van de toename van de bestaansonzekerheid: in de jaren 1970 bedroeg het armoedepercentage 10-13%; vandaag zit 15-17% onder de armoedegrens. De groeiende economische ongelijkheid heeft een negatief effect op de solidariteit. Er wordt een overlevingsstrijd geleverd tussen mensen die in aanmerking komen voor een baan, een vervangingsinkomen of een sociale uitkering. En die strijd gaat gepaard met discriminatie op het gebied van gender (meer vrouwen verrichten deeltijds werk), leeftijd (belang van verworven kennis op school bij het betreden en verlaten van de arbeidsmarkt) en afkomst.<sup>17</sup> Deze evolutie heeft invloed op de structuur van het permanente educatiepubliek omdat het aandeel kansarmen in volksmiddens almaar toeneemt. Deze situatie is al merkbaar in verenigingen die zich inzetten voor alfabetisering en binnen vrouwenbewegingen, die meer openstaan voor intermenselijke solidariteit tegen sociale onrechtvaardigheid.

## **— HET DECREET, DE OVERBRENGER VAN SOLIDARITEIT IN WORDING**

Het decreet biedt de burger de mogelijkheid zichzelf te ontplooiën via projecten van vrije en vrijwillige verenigingen, die met deze acties gelijkheid en solidariteit nastreven via een kritische benadering van de realiteit. De bevrijdende werking van cultuur steunt de individuele en collectieve emancipatie en vormt de basis voor sociaal-culturele acties waar de logica van de sociale democratie en van de culturele democratie zich met elkaar vermengen.

Verschillende factoren maken het nog moeilijker om kwetsbare personen bij de acties te betrekken. Bepaalde redeneringen belemmeren nog de uitvoering van het decreet. Zo smoort de verplichting dat het om verenigingen zonder winstoogmerk moet gaan, sommige nieuwe projecten over buurtsolidariteit in de kiem; de noodzaak van een langdurige begeleiding bij het opzetten van een activiteit wordt niet erkend voor de berekening van te subsidiëren uren; met methodes die bijdragen tot het produceren van analyses en studies op basis van de ervaringen van burgersklanten wordt nauwelijks rekening gehouden. Actoren van hun kant vertalen de nood aan zichtbaarheid om te bestaan in 'een maatschappij waar alles om vluchtige communicatie draait' in een verschuiving van het accent van activiteiten en afspraken van As 1 'Deelname aan de burgerlijke opvoeding en opleiding' naar As 3 'Productie van diensten en cultureel materieel'. Er vindt ook een verschuiving plaats bij de concrete invulling van het oorspronkelijke doel: van het betrekken van personen die een bijdrage leveren aan de cultuur, naar het aanspreken van personen, die culturele producten verbruiken, gemaakt door professionele teams.

De ontwikkeling van de permanente educatie wordt geconfronteerd met het probleem 'om twee tijdsaspecten te verzoenen die zich van elkaar proberen los te maken: de tijd van de openbare ruimte en de tijd van de sociale structuren. De eerste ondergaat vandaag de dictatuur van de urgentie, van omstandigheden en van de onsamenhangende opeenvolging van toevalligheden; de tweede vergt veel tijd en heel coherente processen<sup>18</sup>.'

De noodzaak om een nieuwe overeenkomst te maken bij de overgang van het oude naar het nieuwe decreet heeft verschillende verenigingen en bewegingen aangezet tot een ware vernieuwing en een heroriëntering van hun optreden in functie van de oorspronkelijke waarden. Soms leidde

17 'La pauvreté chez les personnes d'origine étrangère', studie van CEDEM-ULg en OASeS-UA, *Koning Boudewijnstichting*, oktober 2007.

18 De Munck, Jean, *Op.cit.* [12]

dit tot de organisatie van andere activiteiten die beter rekening hielden met hun prioritaire publiek en de manier waarop dat publiek kon participeren.

Levenslang leren, volksonwikkelingen en permanente educatie waren altijd al een werk in uitvoering waarmee men nooit klaar was. De geraadpleegde actoren zijn zich bewust van de nieuwe sociale en culturele gegevens, van de uitdaging en de inzet die op het spel staat zodat maatschappelijke participatie en erkenning van de gelijkheid van burgers een van de hoofdassen blijft van het decreet en van de sector. De Hoge Raad voor permanente opvoeding volgt de kwestie op de voet en bespreekt hoe de toepassingscriteria van het decreet moeten worden bijgesteld, wanneer met de actoren op het terrein moeten worden overlegd en welke nuttige kruisbestuivingen met andere culturele en sociale sectoren nader moeten worden onderzocht.

In deze zin werkt de Franse Gemeenschap onder meer mee aan de participatie van kansarme personen, die geen alleenstaande burgers of gedwongen gebruikers zijn, maar actoren die gelijke rechten hebben op intermenselijke solidariteit en maatschappelijke vooruitgang.

# 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.*<sup>1</sup>  
– 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

<sup>1</sup> 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 leefdomeneinen 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 bevragden 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.<sup>2</sup>

In het laatste Verslag van het Steunpunt<sup>3</sup> 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 actualisering 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 Oases<sup>4</sup> 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 jaren<sup>5</sup> 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](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 bestending 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.<sup>6</sup>

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 Armoededecreet<sup>7</sup> 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 teloorloping "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 Oases<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup>

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 Freire<sup>10</sup> 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 discipline-rende 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.

---

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

<sup>10</sup> 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 Stad<sup>11</sup>! 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”<sup>12</sup> 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 Snick<sup>13</sup> 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.