

Een greep uit armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2004

Vranken, J., De Boyser, K. & Dierckx, D. (Reds.) (2004). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2004*. Leuven/Voorburg: Acco.

Eind 2004 stelde de onderzoeksgroep Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad (UA) – kortweg OASeS – haar dertiende editie van het Jaarboek Armoede en Sociale Uitsluiting voor. Hieronder vindt u een greep uit een aantal belangrijke vaststellingen.

uitgewerkt in concrete voorstellen blijft tien jaar later brandend actueel.

Het themadeel: tien jaar beleidsparticipatie van armen?

Tien jaar na het Algemeen Verslag over de Armoede

In 1994 werd het Algemeen Verslag over de Armoede (het AVA) geschreven. Omdat dit verslag nog steeds beschouwd wordt als een referentiepunt voor het beleid rond armoedebestrijding in ons land, kon deze verjaardag niet onopgemerkt voorbij gaan. Daarom werd het themadeel in het jaarboek ingevuld met bijdragen en getuigenissen die een zicht geven op de (mogelijkheden tot) beleidsparticipatie van armen vandaag.

Hoe het AVA tot stand kwam, is een verhaal apart: het is onder meer gebouwd op de ervaringen van vele mensen die armoede aan den lijve ondervonden. Hun getuigenissen verdiepten niet alleen onze kennis van de armoedeproblematiek; in het proces waarin het AVA gestalte kreeg, kwam ook 'de dialoogmethode' tot stand. Dit is een manier om met armen, overheid en middenveld tot een gelijkwaardige communicatie en interactie te komen om samen het armoedebeleid te sturen. Door de getuigenissen van de armste burgers kregen andere actoren – beleidsmakers, hulpverleners, rechters en anderen – een beter inzicht in de complexiteit van de problematiek. De boodschap die toen werd

Armoedebestrijding: armen op zoek naar sterke bondgenoten?

Het AVA leidde wel tot een grotere bewustwording van de problematiek, maar niet meteen tot een krachtadiger armoedebeleid. Armen deden via hun verenigingen na het AVA nochtans permanente inspanningen om in beleidskringen te worden gehoord. De reden voor deze geringe impact op het beleid moeten we niet ver zoeken. Ze hebben als 'groep' een beperkte economische en politieke macht om dingen te veranderen en beleidsmakers voelen zich vaak niet geroepen om voor hen in de bres te springen. Maar de armen kunnen het beleid ook beïnvloeden door allianties aan te gaan met andere, machtigere maatschappelijke actoren. Dit theoretisch raamwerk wordt in het Jaarboek uitvoerig behandeld.

Verdere analyses tonen dat vele verenigingen waar armen het woord nemen, in de nadagen van het AVA ontstonden. Hoe ze sinds het AVA evolueerden en hoe ze konden participeren aan beleid komt uitgebreid aan bod.

Ook de ervaringsdeskundigen in de armoede, wier job het is om een brug te slaan tussen de leefwereld van de arme en die van andere groepen, zijn belangrijke actoren in dit verhaal. Vandaag bestaan er al samenwerkingsverbanden tussen de verenigin-

gen van armen en die van de 'gemiddelde burger', maar ze zijn pril en moeten ook verder worden uitgebouwd. Hierbij zijn verschillende soorten partnerschappen mogelijk.

De *lokale, regionale of federale administraties* vormen een eerste ankerpunt voor samenwerking. Een voorbeeld van hoe het kan, vinden we in Antwerpen. De lokale stedelijke armoedecel vormt er een belangrijke brug tussen de armenverenigingen en de lokale beleidsverantwoordelijken. Het is er een van de belangrijke aanspreekpunten of zelfs een partner in de vorming van het armoedebeleid. Ook een goede samenwerking met het lokale OCMW is erg belangrijk om de beleidsparticipatie te vergemakkelijken.

Naast administraties kunnen armenverenigingen ook allianties aangaan met partners op het *brede middenveld*. Vakbonden, mutualiteiten, socio-culturele verenigingen en jeugdbewegingen halen in hun discours materies aan die ook – en vaak in de eerste plaats – armen aanbelangen: een goede job, een menswaardig inkomen, betere woningen, een betaalbare gezondheidszorg, gelijke kansen in het onderwijs, een zinvolle vrijetijdsbesteding, het uitbouwen van sociale netwerken.

Een vergelijking van de beleidsparticipatie van zelforganisaties van armen en van *organisaties van etnisch-culturele minderheden* toont voorts dat vele belangen parallel lopen en dat samenwerking op lokaal niveau met de armoedeverenigingen een wederzijdse meerwaarde zou kunnen opleveren.

Tot slot zijn ook *de media* machtige actoren die een significante impact hebben op de beleidsvoering. Het is dan ook erg belangrijk dat armoede onder andere via de massamedia genuanceerd wordt voorgesteld (zie ook verder).

Domeinen van sociale uitsluiting

De ongelijke deelname aan het maatschappelijke leven is er de voorbije jaren zeker niet minder op geworden. Nieuwe onderzoeksresultaten en administratieve gegevens tonen aan dat sociale uitsluiting op een groot aantal domeinen blijft bestaan. We brengen er in dit artikel een paar onder de aandacht.

Dualisering via en in het onderwijs

Het onderwijs zou ertoe moeten bijdragen dat sociale ongelijkheid vermindert; in de plaats daarvan blijft het ertoe bijdragen dat armoede in stand wordt gehouden. Het is ongetwijfeld een van de belangrijkste terreinen waar armoede moet worden voorkomen. Het opleidingsniveau blijkt immers samen te hangen met nagenoeg alle vormen van sociale uitsluiting. We moeten vaststellen dat de dualisering, ook in het onderwijs zelf, niet afneemt. Het PISA-programma (Programme for International Student Assessment) van de OESO bevestigt de enorme kloof die in België bestaat tussen slechtst en best presterende leerlingen. In het Jaarboek wordt de situatie van twintig jaar geleden – toen de leerplichtverlenging werd doorgevoerd om de ongelijkheid te bestrijden – vergeleken met de situatie vandaag. Hieruit blijkt dat de leerplichtverlenging niet heeft geleid tot de verwachte democratisering. De ongekwalificeerde uitstroom van leerlingen daalde de laatste twee decennia dan wel, maar de kloof tussen de zwakste en sterkste sociale groepen verminderde niet. Nog altijd hebben kinderen van laaggeschoolde moeders 5,5 maal méér kans dan kinderen van hooggeschoolde moeders om zonder een getuigschrift van het hoger secundair onderwijs de school te verlaten. De sociale waterval blijkt zelfs nog sterker te stromen. Jongeren uit de laagste sociale groepen komen altijd meer in het (deeltijds of voltijds) beroepsonderwijs terecht. Ook zijn de schoolmoeheid en het spijbelen toegenomen en hebben ze het imago van het hele deeltijds onderwijs aangetast.

Wie tijdens het onderwijsparcours op extra hinderpalen botst, komt vaker ongediplomeerd of met een laag gewaardeerd diploma aan de eindmeet. Dit blijft niet zonder gevolgen. Laaggeschoolden vinden minder gemakkelijk toegang tot de arbeidsmarkt en hebben een grotere kans om onder de armoedegrens terecht te komen. Ze hebben onder meer vaker een minder goede gezondheid, wonen in de slechtere woningen en nemen minder vaak deel aan het culturele en verenigingsleven.

Uitgesloten van de arbeidsmarkt

In tijden van laagconjunctuur vallen doorgaans meer mensen zonder job. Het aantal werklozen

gaat sinds 2001 crescendo; ook in 2004 was er nog geen daling zichtbaar. Doorheen hoog- en laagconjunctuur blijven dezelfde groepen systematisch uitgesloten van arbeidsdeelname. Deze uitsluiting pint zich vast op leeftijd (jongeren, ouderen), onderwijsniveau (laaggeschoolden), etniciteit (allochtonen) en gehandicapten. De positie van deze kansengroepen op en naast de arbeidsmarkt wordt in het jaarboek geanalyseerd alsook het hieromtrent gevoerde beleid.

De moeilijker aansluiting op de arbeidsmarkt staat ook in direct verband met de plaats die kwetsbare groepen innemen onderaan de (economische en dus) inkomensladder. Het armoederisico van wie werkloos (32%) is in België is tien keer hoger dan dat van wie een job heeft (3%) (ECHP-cijfers 2001). Voltijdse arbeidsmarktparticipatie biedt nog altijd de beste bescherming tegen inkomensarmoede.

Beeldvorming over armoede

Het beeld dat bij het brede publiek leeft over armoede en over armen, is niet onbelangrijk als men een maatschappelijk draagvlak voor armoedebestrijding wil creëren. De wijze waarop men dé arme in veelbekeken reportages (van programma's zoals Jammers, Koppen en Het leven zoals het is: OCMW) voorstelt, speelt wellicht een belangrijke rol in de beeldvorming van het merendeel van de bevolking. Uit onderzoek blijkt dat armoede door reportagemakers niet steeds gestereotypeerd wordt voorgesteld. Meestal zijn het echter wel materiële aspecten van armoede (huisvesting en gebrek aan geld) die worden getoond, omdat deze het meest 'spreken'.

Bewust of onbewust, schuiven reportagemakers ook altijd verantwoordelijkheden toe (aan individuele schuld, tegenslag of 'de samenleving') voor de situatie waarin mensen zich bevinden. In de onderzochte reportages worden de armen veeleer geportretteerd als slachtoffers dan als profiteurs. De trend om een complex, maatschappelijk fenomeen zoals armoede te brengen aan de hand van individuele verhalen houdt echter in dat er doorgaans weinig aandacht wordt besteed aan de ruimere, structurele context. Duiding blijft vaak achterwege. Het beeldmateriaal en het individuele verhaal moe-

ten echter in een correcte context worden geplaatst, om de kijker niet met een eenzijdig beeld van armoede achter te laten.

Dat de media een belangrijke rol spelen in de perceptie van sociale problemen, bleek ook uit het verhaal over de verslechterende reputatie van de sociale huursector en haar bewoners tijdens de jaren 1990. Het – negatiever wordende – vertoog rond sociale huisvesting en sociale huurders steunde vooral op incidenten en werd gevoed door uitspraken in de pers van personen met belangrijke maatschappelijke posities. Hoewel het niet gebaseerd was op wetenschappelijke vaststellingen, werden aan deze gepercipieerde werkelijkheid wel beleidsvoorstellen gekoppeld.

Het armoedebeleid herbekeken

Het jaarboek werpt ook een kritische blik op de belangrijkste ontwikkelingen in het armoedebeleid op de verschillende overheidsniveaus. Het overzichtshoofdstuk legt de linken bloot tussen overheidsniveaus door een blik op de gedeelde bevoegdheden en overlegmomenten en werpt een blik op de realisaties en voornemens van het voorbije jaar. We pikken er enkele vaststellingen en kritieken uit.

Vooreerst vraagt een armoedebeleid dat structureel en inclusief wil zijn, – horizontaal en verticaal – om overleg en samenwerking. De instrumenten die in het verleden zijn opgezet om een gecoördineerde aanpak mogelijk te maken, blijven vandaag echter vaak onderbenut.

Het woonbeleid was in de aanloop naar de Vlaamse verkiezingen en daarna niet uit de actualiteit weg te slaan. De signalen die het afgelopen jaar vanuit verschillende middenveldorganisaties werden gegeven, tonen aan dat er dringend nood is aan een grote inhaaloperatie. Het gaat onder meer over de private huurmarkt waar een daadwerkelijk prijs- en kwaliteitsbeleid moet worden opgezet. Uiteraard gaat het ook over de sociale huurmarkt waar de nood aan meer sociale woningen blijft nijpen. Er is ook de vraag om meer beleidscontinuïteit op Vlaams niveau; de verschillende ministerwissels hypothekeerden tijdens de vorige legislatuur het sociale woonbeleid.

In het arbeidsbeleid worden de extra inspanningen inzake sociale economie toegejuicht. De aangehouden inspanningen van de jongste jaren op dit terrein waren geen processie van Echternach, maar boden de nodige ruimte om een brede variëteit aan initiatieven te laten bloeien. Zo ontwikkelde, bijna ondergronds en verspreid over vier sectoren, een nieuwe werkwijze, die van de arbeidszorg. Daar kunnen onder meer mensen terecht voor wie de sociale werkplaatsen te hoog zijn gegrepen. Over het activeringsbeleid blijven we sceptisch. Niet voor niets refereert de titel – ‘De arme moet bijbenen’ – aan de achterblijvers. De RVA doet een stapje vooruit om hen ‘op te volgen’, evenals de VDAB en de OCMW’s. In verschillende evaluaties die we ter sprake brachten, wordt de bezorgdheid geuit dat iedereen over dezelfde kam wordt geschoren. Sommige mensen komen echt geen stap vooruit met een verplichte tewerkstelling, integendeel.

Met veel gedruis kondigde de federale regering dit jaar de stijging van onder andere het leefloon (met 4% tegen 2007) aan. Van de inhaalbeweging die eind jaren negentig beloofd was (een stijging met 10% die de welvaarts kloof met de gemiddelde Belg kleiner moest maken), wordt dus 8% gerealiseerd in 2007. In stilte wordt 2% bespaard.

De Europese context speelt een steeds belangrijker rol, ook in de nationale beleidsontwikkelingen (zo bestaat een groot deel van het nationaal wetgevend werk uit omzetting van Europese regelgeving). In dit verhaal is het belangrijk te zien hoe stevig de sociale beleidspijler Europees verankerd zit. In 2004 vervoegden tien nieuwe lidstaten de Europese Unie. Ook waait een sterke neoliberale storm over Europa. Tekenen daarvan zijn onder andere de manier waarop men de eenmaking van de vrije markt wil realiseren (de richtlijn Bolkestein), de liberaliseringtendens bij de diensten van algemeen

belang en de afnemende aandacht van de Europese Commissie voor de realisatie van de Lissabon-doelstellingen.

Op het vlak van lokaal sociaal beleid zien we dat onze vrees niet ongegrond was dat de hervorming van het Sociaal Impulsfonds (SIF) een vrijgeleide zou geven aan lokale besturen om – in hun grotere autonomie – minder te investeren in sociaal beleid (laat staan in armoedebelaid). Het stedelijke beleid wordt in Vlaanderen verengd tot een economisch groei-beleid, een ‘aantrekkelijk’ beleid voor gegoe-de bewoners, consumenten en ondernemers. Stedelijke armen krijgen vaak aandacht als lastposten en het beleid gericht op kansarmen lijkt stilaan te verschuiven van emancipatie naar sociale controle en disciplineren.

Dat brengt ons bij een laatste, eerder algemene bedenking: is het slechts een impressie dat de beleidsantwoorden op het armoedevraagstuk ook steeds meer geïnspireerd lijken door een individueel schuldmodel? Onder meer het economische activeringsbeleid en het Vlaamse preventieve gezondheidsbeleid spreken burgers steeds meer aan op hun individuele verantwoordelijkheden en plichten. Het aloude onderscheid tussen de ‘deserving’ en de ‘non-deserving poor’ (tussen wie zijn of haar plichten wel of niet nakomt, tussen ‘wie het wel of niet zelf heeft gezocht’, tussen de goede en de slechte arme) dreigt daarmee prominenter aan de orde te komen, zonder aandacht voor de maatschappelijke realiteit waarin sociale problemen zoals armoede hun wortels hebben.

Katrien De Boyser
Universiteit Antwerpen
OASeS