

Armoedebestrijding als prioritair thema: stimulans en toetssteen voor een welzijnsbeleid?

De laatste jaren werden in ons land, zowel op nationaal vlak als op gemeenschapsniveau, een aantal beleidsinitiatieven genomen die armoedebestrijding als eerste prioriteit stellen. Zo b.v. hechtte de Ministerraad, op voorstel van de Staatssecretaris voor Maatschappelijke Emancipatie, op 5 mei 1986 zijn goedkeuring aan de oprichting van een Interdepartementale Werkgroep voor de Beveiliging van de Bestaanszekerheid van de Minstbedeelden. Op 14 maart 1989 en 31 mei 1990 werd, op initiatief van dezelfde Staatssecretaris, een nationale beleidsdenkdag over armoede en armoedebestrijding georganiseerd. In 1989 ook vielen de zgn. 'urgentieprogramma's voor de bestrijding van de (kans-)armoede' uit de lucht, een extra-injectie aan de Vlaamse lokale besturen (gemeenten en O.C.M.W.'s) om hun beleid ten aanzien van de zwakste bevolkingsgroepen te ondersteunen. Deze injectie werd gegeven via enerzijds een 'bijzonder krediet ter ondersteuning van het gemeentelijk beleid ten aanzien van de zwakke bevolkingsgroepen' (gemeenschapsministerie voor Binnenlandse Aangelegenheden) en anderzijds een afzonderlijk krediet in de begroting van Welzijn en Gezin, bestemd voor projecten die door gemeenten en O.C.M.W.'s worden opgezet. Deze laatste projectenronde, omschreven als zijnde het 'Vlaams Fonds voor de Integratie van Achtergestelden' werd gekaderd in twee beleidsnota's vanuit Gezin en Welzijn, met name de beleidsnota Armoede en de beleidsnota Migranten. In het verlengde van de Vlaamse beleidsnota Armoede werd begin juli 1989 de Vlaamse Intersectoriële Commissie Armoedebestrijding (VICA) opgericht, waarbij overleg voorzien wordt met de hogervermelde nationale Interdepartementale Werkgroep. Tevens werd binnen de Vlaamse Administratie Gezin en Maatschappelijk Welzijn ter opvolging van de projectwerking een Cel Kansarmoede opgericht.

Zowel over de verdelingscriteria als over de mogelijke, en mogelijkheden tot, besteding van deze extra-gelden voor armoedebestrijding (2,3 miljard) werden inmiddels heel wat bedenkingen geformuleerd, zowel in politieke als in welzijnskringen. De extra-ondersteuningsrondes zorgden er aldus voor dat op zijn minst ook het debat over de visie, van waaruit een armoedebestrijdingsbeleid gestalte kan/moet krijgen, meer aandacht kreeg. Eerder was terzake reeds heel wat onderzoekswerk verricht, o.m. vanuit het Centrum voor Sociaal Beleid te Antwerpen, de Koning Boudewijnstichting en de Europese Programma's Armoedebestrijding.

Visie-ontwikkeling, over het te voeren welzijns(werk)beleid, is ook de opdracht die gegeven wordt aan het Vlaams Welzijnscongres dat in november e.k. plaatsvindt op initiatief van de gemeenschapsminister van Welzijn en Gezin. Het congres wordt voorbereid door een centrale congrescommissie en door bijzondere commissies, die telkens een van de volgende thema's uitwerken: welzijn en welzijnsnoden; taken en doelstellingen; zelfzorg, informele en formele zorg; personele en financiële middelen. Diverse welzijnsorganisaties en -werkers, beroepsgroepen, vakbonden, koepelorganisaties, vrijwilligers, belangengroeperingen van cliën-

ten, mensen uit de sfeer van opleiding en onderzoek ... werden opgeroepen om deze commissies concreet gestalte te geven. Het is niet onaannemelijk dat uit de werkzaamheden van deze commissies prioriteiten ten behoeve van de (kans)armste bevolkingsgroepen geformuleerd zullen worden. In de context van onze verzorgingsstaat – dit is de idee dat de overheid een centrale rol te vervullen heeft in de verdeling van arbeid, inkomen en welzijn, en garant dient te staan voor een aantal minimumstandaarden van de levenskwaliteit die iedere burger toekomt – lijkt dit ook aangewezen.

Een aantal overwegingen nochtans nopen tot voorzichtigheid en twijfel over de concrete modaliteiten die aan dergelijke prioriteitsstelling verbonden worden. Niet in het minst moet de vraag gesteld worden hoe (kans)armoedebestrijding als (eerste?) prioriteit voor het welzijnsbeleid zich verhoudt tot algemeen maatschappelijke ontwikkelingen, op het vlak van arbeid en sociale zekerheid, en i.c. op het vlak van de maatschappelijke dienstverlening. Niet onbelangrijk hierin is de overweging dat zowel armoede, als object van beleid, als de maatschappelijke dienstverlening op zich, niet in een maatschappelijk vacuüm tot stand komen, doch in een zeer concrete historische en maatschappelijke context. Hierin is, sedert de moderne statenvorming, niet alleen de criminalisering van armoedesituaties nooit ver af – zie b.v. het debat over de beteugeling van landloperij en bedelarij. Zeer zeker ook moet gewezen worden op de inzet, van oudsher reeds, van hulpverleningstechnieken ten dienste van sociale beheersing, een tot op vandaag actueel thema. Tegelijk zijn er de pogingen vanuit de maatschappelijke dienstverlening om een eigen profiel te verwerven, los van negatieve, uit sociale controle-overwegingen ontstane begripsomschrijvingen. Deze pogingen zijn terug te vinden in diverse vaak vernieuwende initiatieven die aansluiting vonden/vinden bij bredere bewegingen in de samenleving, zoals b.v. de kleinschaligheidsbeweging, hulp & recht discussies, de (kinder)rechtenbeweging. De Belgische staatshervormingen van 1980 en 1988 waren op het vlak van de pogingen tot autonome profilering van de hulpverlening ten overstaan van sociale controle-instanties een uitgesproken aangrijpingspunt, een aangrijpingspunt dat zowel in se, als op het vlak van de feitelijke realisaties – het Decreet Bijzondere Jeugdbijstand van 1985 en het Besluit van de Vlaamse Executieve inzake Diensten voor forensische welzijnszorg, eveneens van 1985 – voor vaak zeer bewogen discussie zorgde. Centrale vragen in deze discussie waren niet alleen het eigen profiel, maar ook de positie van de maatschappelijke dienstverlening ten overstaan van andere sectoren, waaronder de (straf)rechtsbedeling en fundamenteel de rechtspositie van de betrokken burger, ook als deze b.v. minderjarig is. Waar derwijze de nadruk gelegd wordt op de noodzaak tot aandacht en zorg voor de individuele problematiek van elke hulpvrager in diverse situaties – hulpvragers die in elk van deze situaties ook recht hebben op deze aandacht en zorg – komen het welzijnsdebat en het armoededeбат in elkaars verlengde te liggen. Ook het armoededeбат wijst immers op de noodzaak van een geïntegreerd, preventief beleid, ondersteund door toegankelijke voorzieningen en uitgaande van de basisrechten en zelfstandigheid van iedere burger. Mèt het parallellisme komen duidelijk ook de knelpunten naar voor, die liggen in de koppeling welzijnsbeleid - armoedebestrijding.

Een eerste knelpunt ligt in de vaststelling dat armoede vandaag niet los gezien kan worden van ons stelsel van sociale voorzieningen. De prioriteitsstelling 'armoedebestrijding' vergt in eerste instantie aandacht niet alleen voor de welzijns-

interventies die opgezet kunnen/moeten worden, doch vooral voor de (wijze van) uitvoering ervan, en voor hun integratie in het stelsel van algemene maatschappelijke dienstverlening. De laatste jaren – mede ingevolge de economische recessie – gevoerde reconversiepolitiek zorgde voor belangrijke verschuivingen in het begrip maatschappelijke dienstverlening, zowel naar inhoud als naar vorm. Een belangrijk voorbeeld ligt op het terrein van de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (ook andere voorbeelden zijn mogelijk). De wetgever van 8 juli 1976 (O.C.M.W.-Wet) stelde uitdrukkelijk een koppeling voorop van het recht op maatschappelijke dienstverlening en een in iedere gemeente aanwezige, autonome instelling (art. 1 O.C.M.W.-Wet). Deze instelling, het O.C.M.W., werd ten volle belast met de 'verzekering van de dienstverlening waartoe de gemeenschap gehouden is' (art. 57 O.C.M.W.-Wet). De uitbreiding van O.C.M.W.-cliënteel in de crisisjaren (tussen 1976 en 1985 b.v. moest 15 maal meer uitgegeven worden voor het bestaansminimum) tegelijk met de verminderende fiscale inkomsten van de gemeenten werden een rechtstreekse aanleiding om het algemeen gestelde recht op maatschappelijke dienstverlening in vraag te gaan stellen. Een concretisering hiervan vinden we in het K.B. nr. 244 van 30 december 1983 via hetwelk de gemeente expliciet ingehuurd wordt als schatbewaarder van het lokale O.C.M.W. Tegelijk wordt de controle op gemeente- en O.C.M.W.-uitgaven versterkt, en wordt de systematische terugvordering van de gemaakte kosten op de familie als regel vooropgesteld. De familiale solidariteit dient aldus te primeren boven de collectieve solidariteit. Doch er is nog meer. De verscherpte druk op de O.C.M.W.'s kan niet los gezien worden van de – in dezelfde periode – toegenomen taakstellingen van de O.C.M.W.'s inzake toekenning van voorschotten op sociale zekerheidsuitkeringen en van tussenkomsten inzake administratieve begeleiding. Anders gezegd: de maatschappelijke dienstverlening moet tussenkomen omdat de modaliteiten tot tenuitvoerlegging van welbepaalde rechten zodanig zijn dat bijkomende hulpverlening niet alleen gewenst, maar bitter noodzakelijk is. Op die manier worden de door de wetgever voorziene mogelijkheden tot het voeren van een autonoom welzijnsbeleid in belangrijke mate onder druk gezet. Voor de betrokken burgers tekent zich bovendien een versterking af van sociale controles, o.m. via het vereiste sociaal onderzoek. Deze controles blijken strenger te zijn naarmate de afhankelijkheid van de hulpverlening toeneemt. De motieven die voor dergelijke controles worden aangevoerd (voorkomen dat misbruik gemaakt wordt van sociale voorzieningen) zijn te relativiseren in het licht van de vaststelling dat een belangrijk deel van juist de armoedepopulatie zijn sociale rechten niet effectueert, hetzij omdat de betrokkenen hun rechten niet kennen, hetzij omdat zij zich niet tot de sociale dienstverlening wenden, uit vrees voor verregaande bemoeienis. Mede hierdoor kunnen gevoelens van relatieve deprivatie ontstaan, waardoor rechten als gunsten ervaren worden en die leiden tot onmachts- en onrechtsgevoelens, en uiteindelijk de legitimiteit van het systeem zelf in gevaar brengen.

Een tweede knelpunt hangt hier nauw mee samen. De algemeen maatschappelijke en vooral ook politieke context van waaruit armoedebestrijding actueel als beleidsprioriteit naar voor geschoven wordt (cf. parlementsverkiezingen van 1987 en vooral de gemeenteraadsverkiezingen van 1988, waarbij zeer veel stemmen gingen naar het Vlaams Blok) laat zien dat de reflectie over een te voeren welzijnspolitiek nauw samenhangt met solidariteitsprocessen in de samenleving, en

meer specifiek de zorg voor maatschappelijke cohesie. De 'crisis in de verzorgingsstaat' is in dit licht wellicht minder een crisis van middelen, dan wel de uitdrukking van een tijdens de voorbije jaren gebleken mindere aandacht voor juist deze maatschappelijke samenhang, waardoor zondebokmechanismen ten aanzien van bepaalde bevolkingsgroepen meer ruimte kregen. Armoede dreigt in deze context minder gezien te worden als een samenlevingsprobleem; het risico van een voornamelijk individualiserende benadering verhoogt. Deze klip omzeilen wordt een belangrijk aandachtspunt, omdat een klimaat gecreëerd moet worden waarin angst voor de eigen situatie (toch wel een kernthema binnen heel de armoedeproblematiek !) overstegen wordt ten voordele van democratische openheid en vertrouwen. Dit kan niet vanuit specifieke armoedeprojecten alleen. Wanneer een preventief beleid betekent: er voor zorgen, niet alleen dat mensen aangesloten blijven op het samenlevingsnet, doch dat zij in deze samenleving ook hun mogelijkheden kunnen ontplooien, dan is een beleid van maximale participatie in de diverse samenlevingssectoren aangewezen. Dit staat haaks op de dualiseringstendens die zich momenteel doorzet, en waar deprivatiemechanismen structureel ingebouwd blijven.

Om deze mechanismen te overstijgen, a fortiori te doorbreken, beschikt de maatschappelijke dienstverlening over slechts relatieve marges. Deze marges worden momenteel niet groter. Dit blijkt des te duidelijker naarmate het hulpverleningsterrein andere domeinen raakt. Zo geeft het hogervermelde voorbeeld m.b.t. O.C.M.W.-ontwikkelingen aan dat het minder vanuit een onvoorwaardelijk recht van de burger is dat gezocht wordt naar welke hulpverlening kan en moet opgezet worden; veeleer zien we dat het individuele recht op maatschappelijke dienstverlening beperkt wordt tot, en door, vanuit andere, i.c. economische referentiekaders, bepaalde verdelingsprioriteiten. In dit opzicht zijn ook actuele ontwikkelingen binnen de jeugdbescherming en het forensisch welzijnswerk uitgelezen domeinen voor onderzoek naar de autonomie en kwaliteit van de maatschappelijke dienstverlening. Op het gevoelige spanningsveld tussen hulpverlening en dwang, wenselijk geachte interventie en legitimeringsgronden voor deze interventie, tekenen zich de lijnen af waarbinnen de hulpverlening haar macht vestigt, resp. haar onmacht moet bekennen, en binnen welke visie op recht en hulpverlening dit kan/moet gebeuren, opdat ook de cliënt niet machteloos zou (moeten) toezien, doch in zijn zelfrespect erkend wordt. Dit laatste vraagt de uittekening van de rechtspositie van de burger als cliënt, een in Vlaanderen nog slechts zeer beperkt ontgonnen terrein. Het vraagt samenhang en overleg, tussen diverse beleidsinstanties en echelons, een (staats)-hervormingsdiscussie op zich. Het vergt een duidelijke visie op waar het recht op maatschappelijke dienstverlening voor staat, in diverse situaties. De ooit geopperde idee van een 'kaderdecreet maatschappelijk welzijn' kan hier mogelijk inspirerend werken.

Wordt vanuit deze gezichtshoeken een balans opgemaakt, dan kan noch hoeft de armoedebestrijding een prioritair beleidsthema te zijn, doch is het een logisch gevolg van een adequaat welzijnsbeleid. Armoedebestrijding als stimulans en toetssteen voor een welzijnsbeleid: het is een concreet te maken utopie.

Maria Bouverne-De Bie
28 mei 1990