

Het ministerie van armoede

De afgelopen jaren heeft het armoedebeleid aan belang gewonnen. Als je wat meer afstand neemt, vallen de verschillen tussen vroeger en nu op. Omdat het nooit kwaad kan het verleden beter te begrijpen, maakte Danielle Dierckx een doctoraat over het historische armoedebeleid. Haar onderzoek bevat ook opmerkelijke beleidsaanbevelingen.

Woorden of daden?

Als onderzoekster is *Danielle Dierckx* verbonden aan OASes (Universiteit Antwerpen). De Onderzoeksgroep Armoede, Sociale Uitsluiting en de Stad is in Vlaanderen het kenniscentrum bij uitstek wat armoedebeleid betreft en geeft ook het jaarboek *Armoede en sociale uitsluiting* uit. Zelf probeert Dierckx theorie en praktijk samen te brengen. Ze is nauw betrokken bij een aantal welzijns- en armoedeverenigingen. Die terreinkennis kwam goed van pas bij het schrijven van haar zopas in boekvorm verschenen doctoraat: *Tussen armoedebeleid en beleidsarmoede. Een retrospectieve en interventiegerichte analyse van de Vlaamse beleidspraktijk*.

De persoonlijke motivatie om dit omvangrijke onderzoek uit te voeren is concreet. Geconfronteerd met de alomtegenwoordigheid van containerbegrippen zoals 'integraal beleid', wilde Dierckx in kaart brengen hoe beleid tot stand komt en wat het betekent. Dit integraal beleid wordt voorgesteld als een oplossing omdat armoede een complex maatschappelijk probleem is. Het onderzoek van Dierckx bevat een nuchtere analyse van doelstellingen en middelen: hoe komt een beleidsthema op de agenda en worden er resultaten geboekt? Danielle Dierckx: "Ik stelde vast dat het armoedebeleid vaak vastliep. Er werden veel nieuwe woorden verzonnen. Maar de vereiste dat armoedebeleid integraal of inclusief moest zijn, veranderde niet veel aan de situatie. Iedereen vult die begrippen anders in. Bovendien hebben de

verenigingen waar armen het woord nemen kritiek op de discrepantie tussen woorden en daden."

Armoedebeleid is ook politiek. En dus bestaat er een verschil tussen gelijk hebben en gelijk krijgen. Een belangrijk deel van de aanbevelingen van Dierckx gaat daarover: het armoedebeleid kan beter 'gepromoot' worden. "Als het echt klopt dat het befaamde integrale armoedebeleid niet werkt, moet je er misschien mee ophouden," zegt Dierckx. Uiteraard geeft

bij sterkhouders en betrokkenen. Op basis van die schat aan informatie slaagt Dierckx erin negen heldere beleidsaanbevelingen te formuleren, haar "negen statements voor de toekomst". Zo wijst Dierckx op het grote belang van het leefwereldperspectief in het armoedebeleid en houdt ze een pleidooi voor "vakkundige pleitbezorgers". Of het nu gaat om het aandacht vragen voor het thema armoede, om het wegen op de beleidsorganisatie of om de manier waarop er wordt bestuurd, je hebt mensen nodig die kansen creëren en daar

Een terugblik op een kwart eeuw armoedebeleid

ze in haar onderzoek aan hoe die integraliteit wel kan werken, onder meer door het armoedebeleid in handen te geven van een proactieve flexibele beleidsorganisatie. De klassieke categoriale, sectorale en territoriale strategieën moeten elkaar meer inspireren en versterken. Eigenlijk pleit Dierckx voor een armoedebeleid dat de werkelijkheid nauw volgt. En om dat te bereiken moet een hedendaagse beleidsorganisatie zich bekwamen in wendbaarheid.

Kantelmoment

Dierckx stelde zich ook vragen rond de participatie van armen. "Zonder de armen geen goed armoedebeleid". Die eis wordt altijd gesteld, van lokaal tot Europees niveau. Maar wat betekent ze eigenlijk? En waarom lukt het niet om er altijd aan te voldoen?" Naast een diepgravende analyse van het armoedebeleid en de organisatie ervan, organiseerde Dierckx een enquête

van gebruikmaken om het armoedebeleid te versterken. "Armoedebestrijding bereikt de beleidsagenda niet als niemand het 'entrepreneurship' op zich neemt," schrijft Dierckx. Daarbij hoort ook het kiezen van het juiste moment, gunstige maatschappelijke gebeurtenissen en een voorspoedig politiek klimaat.

In de historische beschrijving die Dierckx geeft van het armoedebeleid is 'zwarte zondag' zo'n kantelmoment geweest. Anno 1991 ging dit succes van extreemrechts bij de federale verkiezingen gepaard met moeilijke economische omstandigheden. Analyses verwijzen vooral naar de situatie van inwoners van verpauperde wijken in de negentiende-eeuwse gordels van grote steden. Politici trachten die ontevredenheid op tal van manieren te bestrijden. Zo wordt er opdracht gegeven aan de doelgroepen van het armoedebeleid en aan de

zorgsector om het Algemeen Verslag over de Armoede (1994) op te stellen. Op het Vlaamse regeerniveau worden bijvoorbeeld meer inspanningen geleverd voor sociale woningbouw, wordt er in 1995 een minister voor Stedelijk Beleid aangesteld en wordt het Sociaal Impulsfonds (SIF) opgericht. De levenskwaliteit in de achtergestelde buurten moet worden hersteld. De armoede en sociale uitsluiting moeten er worden bestreden. In het post-SIF-tijdperk staat het armoedebeleid echter niet meer centraal. Andere maatschappelijke thema's, zoals veiligheid, integratie en de economische leefbaarheid van de steden, eisen ook aandacht en budgetten op.

Sos Armoede

Dierckx besluit dat armoede niet noodzakelijk hoog op de politieke agenda komt omdat er meer armen rondlopen. Het zijn eerder de maatschappelijke gebeurtenissen die de doorslag geven. De hoofdrol is volgens Dierckx weggelegd voor de 'entrepreneurs'. Zij dragen een adequate mentaliteit uit waardoor het wordt voorkomen dat 'inspraak' en 'participatie' als excuus worden gebruikt voor een gebrek aan resultaten. Naarmate de oorzaken van armoede minder eenduidig worden, ontstaan er nieuwe kansen voor het armoedebeleid. "De komende jaren", zo schrijft Dierckx, "vormt de verduidelijking van de armoededimensie in het etnisch-culturele debat een opportuniteit." Eind vorig jaar nog bracht een tussentijds rapport van een OASes-onderzoek aan het licht dat de helft van de Belgische allochtonen van Turkse en Marokkaanse afkomst onder de armoederisicogrens leeft. Toch richten de hulpverlening en het welzijnswerk zich nog hoofdzakelijk op autochtone Belgen. OASes-onderzoekster Bea Van Robaey pleitte toen in het weekblad *MO** voor een ommezwaai in de hulpverlening: "In de eerste plaats moeten het armoedebeleid en het middenveld interculturaliseren. Laat allochtone armen mee bepalen wat armoede is en welke maatregelen er nodig zijn." De voorspelling van Dierckx zou wel eens sneller dan verwacht kunnen uitkomen. Op dat moment moet de overheid er wel staan.

In haar algemene beoordeling van het armoedebeleid blijkt dat sommige beleidsinstrumenten, zoals coördinatiestructuren, onderbenut worden. Dierckx wijst er dan ook op dat het beleid omkaderd en opgevolgd moet worden. Hetzelfde geldt voor de beleidsplanning. Vooruitdenken is

onontbeerlijk. Het verschil tussen een beleid dat conform de planning loopt en de doorwerking van de planning in het beleid zit in het langetermijnperspectief. Dierckx: "De nood blijkt hoog om dit meer na te streven."

Met en is geld waard

"In mijn onderzoek volg ik twee sporen", vertelt Dierckx. "Enerzijds is er de toenemende complexiteit van de armoede. We moeten die nauwkeurig beschrijven, zodat we er rekening mee kunnen houden. Anderzijds pleit ik voor een overheid die zich blijft engageren in de strijd tegen de armoede. Maar om die strijd goed te voeren, moet de overheid zich wapenen tegen de complexiteit van armoede en sociale uitsluiting. Met dooddoeners red je het niet." Er zit nog een duidelijke groeimarge in het armoedebeleid. Uiteraard kunnen Dierckx' negen statements voor beterschap zorgen, door het beleid sneller en meer efficiënt te voeren. Kennis kan ook een praktisch geïnspireerde noodzaak zijn. "In de dagelijkse hulpverleningscontacten of aan de balie van een stadsdienst kan empathie geen kwaad. Je moet goed kunnen schatten in welke situatie mensen in armoede leven. Uit mijn onderzoek is duidelijk geworden dat er een behoefte bestaat om het leefwereldperspectief nadrukkelijker aan bod te laten komen in het beleid. Ervaringsdeskundigen volstaan niet. Het belang van de verenigingen waar armen het woord nemen is niet te onderschatten. Maar ook zij hebben niet de draagkracht om alle informatie over armoede te verschaffen. We hebben meerdere methodes nodig om kennis te vergaren over de leefwereld van de armen."

In de historische beschrijving van het armoedebeleid die Dierckx maakt, valt het op hoezeer beleidsmakers verplicht zijn om trends te volgen en dus vaak beleid te maken dat (lang) na de feiten komt. Staat ons hetzelfde te wachten met de vergrijzing? Weten we vandaag al of het toegenomen armoederisico in de steeds groter wordende groep ouderen problemen zal opleveren? Danielle Dierckx bevestigt het bestaan van dit risico. Er speelt echter nog een ander tekort in ons nadeel. "Ik heb mijn onderzoek laten beginnen eind jaren zestig. In die gouden jaren was er behoorlijk wat aandacht voor de burgers aan wie de vooruitgang en de koopkrachtstijging voorbijging. Ze werden heel toepasselijk 'de vergetenen' genoemd. Armoede werd toen vooral geïnterpreteerd als inkomens-

probleem. Die interpretatie is ook vandaag nog populair, terwijl ze volstrekt tekortschiet om de vele dimensies van armoede te vatten. Mede daarom hebben we te weinig wetenschappelijke gegevens over bijvoorbeeld de manier waarop armoede wordt ervaren: het verband met huisvesting, vereenzaming, sociale relaties. En net die veelzijdige kennis zal nodig zijn om nieuwe armoederisico's bij ouderen correct in te schatten."

Ook de afgelopen maanden waren er weer tal van indicatoren die een toename van de inkomensarmoede meldden, wat spectaculaire berichten opleverde in de media. "Maar als je je blindstaart op die metingen mis je essentiële informatie", zegt Danielle Dierckx. Ze schreef over dit fenomeen een artikel samen met Jan Vranken dat in *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2006* is gepubliceerd. Als je op basis van de Europese maatstaf de inkomensongelijkheid in België meet, krijg je de afgelopen vijftien jaar geen spectaculaire schommelingen. Er is niet meteen sprake van een toename van het aantal armen. En ook een vergelijking van het aantal steuntrekkers laat geen 'schokkende conclusies' toe. Wel stijgt de inkomensongelijkheid en is de nadruk op inkomen als bepalende armoedefactor verschoven naar arbeid. Al wie niet bijdraagt aan de samenleving wordt 'geactiveerd'. Ook in die activeringsdrang is er redelijkheid te bespeuren. Dierckx: "In een integratiecontract dat je afsluit met een OCMW gelden taallessen bijvoorbeeld als activering. Het gaat niet meer uitsluitend om het aantal sollicitaties. Zo'n beslissing getuigt van realiteitszin."

tekst | **Harold Polis**

Danielle Dierckx | **Tussen armoede-beleid en beleidsarmoede. Een retrospectieve en interventie-gerichte analyse van de Vlaamse beleidspraktijk** | Acco, 2007, 512 p. ISBN 9789033465833

| **Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2006** | Acco, 2006, 492 p. ISBN 9789033463129