

Hoofdstuk 1

Sporen van de participatiesamenleving in België?

Een reflectie op recent armoedebeleid

Loes Verhaeghe en Samuel Quievy

1. Inleiding

De financiële en economische crisis vanaf 2007-8 heeft de crisis van de westerse welvaartsstaat op scherp gesteld (Hemerijck, 2012). Groot-schalige maatschappelijke veranderingen knaagden echter reeds decennia aan de fundamenteën van de naoorlogse welvaartsstaten. De veroudering van de bevolking, gekoppeld aan veranderingen in familie-structuren, de verandering van de productie ten gevolge van globalisering en de opbloei van het neo-liberaal denken plaatsten druk op de bestaande welvaartsstaatinstellingen. Deze economische en financiële druk, en de nadruk op een sterke begrotingsdiscipline in het Europese stabiliteits- en groeiplan, dwongen landen tot politieke keuzes. Omdat de welvaartsstaat in vele landen een groot deel van de overheidsuitgaven opslorpt, zijn die keuzes vaak gericht op besparen, het terugschroeven van taken van de welvaartsstaat en economische activering (Gilbert, 2012; Kozłowski, 2012; Turner, 2001; Van Dooren e.a., 2012; Vranken, De Boyser & Dierckx, 2006). In deze bezuinigingspolitiek en het streven naar een kleinere overheid, passen ook de ideeën over de participatiesamenleving en *big society* (Frissen, 2014).

Niettemin tracht men deze keuzes ook positief voor te stellen, verwijzend naar culturele veranderingen in de samenleving waarbij individuen zelf meer hun lot in handen willen nemen. Dit blijkt onder andere in de troonrede van 2013 van de Nederlandse Koning Willem-Alexander: “Het is onmiskenbaar dat mensen in onze huidige netwerken en informatiesamenleving mondiger en zelfstandiger zijn dan vroeger.

Gecombineerd met de noodzaak om het tekort van de overheid terug te dringen, leidt dit ertoe dat de klassieke verzorgingsstaat langzaam maar zeker verandert in een participatiesamenleving. Van iedereen die dat kan, wordt gevraagd verantwoordelijkheid te nemen voor zijn of haar eigen leven en omgeving” (Willem-Alexander, 2013).

In het betoog over deze participatiesamenleving valt op dat de betekenis van de term ‘participatie’ verschuift. Sociale bewegingen stredden immers lang voor meer mogelijkheden om te participeren aan beslissingsprocessen en beleid. Deze klassieke, emancipatorische betekenis van participatie wordt onder de participatiesamenleving echter bedreigd door een aantal centrale verschuivingen: participeren aan de maatschappij betekent steeds minder mee praten en beslissen over beleid en steeds meer meedoen en volgen in het beleid, rechten tot participatie in de samenleving evolueren naar plichten tot participatie, en taken van de staat schuiven op naar verantwoordelijkheden van participerende burgers en het middenveld (Newman & Tonkens, 2011b; Vranken, Dierckx & Wyckmans, 2009).

Deze overgang van de gecentraliseerde, geprofessionaliseerde welvaartsstaat naar een participatiesamenleving zorgt voor veel maatschappelijk debat (van Twist e.a., 2014). Is de participatiesamenleving een verbloeiing van een trek-je-plan-samenleving? Of zorgt een doe-democratie voor meer verantwoordelijke burgers? En wat betekent dit voor mensen in armoede, die minder middelen en netwerken hebben om hun eigen verantwoordelijkheden in de gemeenschap op te nemen? Is dit een manier om armoede aan te pakken zoals de Britse premier Cameron in een artikel over zijn soortgelijke *big society*-idee zei: “*The era of big government has run its course. Poverty and inequality have got worse, despite Labour’s massive expansion of the state. We need new answers now, and they will only come from a bigger society, not bigger government*” (Cameron, 2009)?

In dit hoofdstuk bekijken we hoe sporen van de participatiesamenleving of *big society* zich manifesteren in België. Omwille van de opzet van dit federaal Jaarboek, namelijk armoede in België, en omwille van het verkennende karakter van dit hoofdstuk (daar dergelijke analyse tot op heden een afwezige is) beperken we ons tot de meest recente armoedeplannen (op federaal en gewestelijk niveau). We gaan op zoek naar sporen van de participatiesamenleving in deze nota’s en we bekijken wat dit betekent voor mensen in armoede. Vooraleer deze analyse aan te vatten, gaan we eerst in op het idee van de participatiesamenleving en *big society* door er een korte geschiedenis van te schetsen. Vervolgens

zoeken we de grootste gemene deler tussen de verschillende omschrijvingen en vatten we de verschillende dimensies ervan samen.

2. Het belang van participatie in de eigen gemeenschap: een korte geschiedenis

Al in 1835 stelde de Tocqueville, in zijn boek *De la démocratie en Amérique*, dat participatie van burgers aan de *civil society* cruciaal is voor de democratische samenleving (de Tocqueville, 1835). Later werd dit bekrachtigd door sociale wetenschappers als Almond en Verba (1963) die het middenveld als essentiële brug tussen burgers en de staat beschouwden. Zij zien de deelname van burgers als noodzakelijk voor de verspreiding van democratische attitudes in een democratisch politiek systeem (Almond & Verba, 1963). Putnam (1995) betoogde dat meer participatie in organisaties zorgde voor meer ‘sociaal kapitaal’, wat kan gedefinieerd worden als sociale netwerken en het vertrouwen, de cohesie en de wederkerigheid tussen de individuen in die netwerken. Door interactie in organisaties in de *civil society* wordt dit sociaal kapitaal versterkt en worden de democratische waarden verspreid. Het is daarbij cruciaal dat de interactie in organisaties plaatsvindt, zodat men niet alleen relaties aangaat met mensen met een gelijkaardige sociale positie (*bonding ties*) zoals familie en vrienden (Putnam, 2001). Het zorgt ook voor contact met mensen met andere normen, ervaringen en posities (*bridging ties*). Putnam (1995) zag in de steeds groter wordende individualisering van de jaren 1990 een bedreiging voor de democratie. Deze individualisering verzwakt het sociaal kapitaal omdat burgers minder verbonden zijn met de omringende sociale structuren, zoals de kerk, de politieke partijen en de verenigingen. Dit bedreigt volgens Putnam (1995) onder andere de veiligheid van de buurten, de kwaliteit van het onderwijs, de democratische verantwoordelijkheid en de rechtvaardigheid van belastingen.

In de participatiesamenleving of *big society* is deze participatie van burgers aan de *civil society* een centraal element. Deze participatie hangt echter rechtstreeks samen met het verkleinen van de staat, welke dynamiek wordt weerspiegeld in de *crowding out*-hypothese. Denkers als Fukuyama (2001) veronderstellen met deze hypothese dat de welvaartsstaat een negatief effect heeft op het sociaal kapitaal. Dat wil zeggen dat men ervan uitgaat dat hoe kleiner de staat is, hoe groter de participatie van burgers, het middenveld en de private sector vanzelf zal worden. De uitgebreide publieke diensten van de welvaartsstaat zorgen er immers

voor dat mensen afhankelijk worden van de overheid, wat hun drang tot samenwerken met anderen vermindert. Vanuit het communitarisme wordt de oplossing voor de *crowding out*-hypothese gezien in het aanspreken van de verantwoordelijkheden en plichten van burgers (Etzioni, 2000). Er zijn echter evenzeer tegenargumenten voor de *crowding out*-hypothese. Zo vonden Van Oorschot en Arts (2005) geen verband tussen mensen hun sociaal kapitaal en de omvang en aard van de welvaartsstaat. Dit ontkracht de *crowding out*-hypothese, wat ook de basisveronderstelling van de participatiesamenleving en *big society* tegenspreekt.

Naast deze theoretici, is er ook een lange geschiedenis van politieke argumenten (Pattie & Johnston, 2011) zoals verschillende Britse politici sinds de jaren 1980. Onder hen poneerde voornamelijk Thatcher dat de staat zijn verantwoordelijkheden moest afbouwen en doorschuiven naar de individuele burgers. Ze zag de grootste rol weggelegd voor de vrije markt (Pattie & Johnston, 2011; Scott, 2011). Latere Britse politici, zoals Major en Hurd, kwamen met het concept van ‘actief burgerschap’, wat betekende dat ze de belastingen lieten dalen in ruil voor de morele verplichting voor de burgers om iets terug te geven aan de maatschappij. Daarbij verschoven ze de verantwoordelijkheid voor de problemen in de maatschappij van de overheid naar de gemeenschap (Kisby, 2010). Het waren deze ideeën die de huidige Britse premier Cameron hergebruikte bij de verkiezingen van 2010, wanneer hij zijn *big society* voorstelde. Hierbij ligt de nadruk op het terugtrekken van de staat, en meer ruimte te laten voor de private sector en individuele burgers (Alcock, 2012; Kisby, 2010; Pattie & Johnston, 2011).

De Nederlandse variant is de ‘participatiesamenleving’, welke term we verder in deze tekst zullen gebruiken als overkoepelend begrip. In Nederland legt men minder nadruk op de rol van de vrije markt en het terugtrekken van de staat, maar eerder op de belangrijke functie van het middenveld. Hoewel het minder expliciet benoemd wordt, zijn er vormen van een gelijkaardige evolutie in Canada (Ilcan, 2009), Duitsland (Kuhlmann, 2011), Frankrijk (Neveu, 2011), Noorwegen (Vabø, 2011), Italië (De Leonardis, 2011), Finland (Anttonen & Häikiö, 2011), Australië en de USA (Newman & Tonkens, 2011a).

Bij deze transitie naar de participatiesamenleving worden verschillende kanttekeningen gemaakt. Een eerste belangrijke kritiek is dat het een veel te vaag begrip is. Iedere politicus steekt dezelfde concepten in een ander jasje om ze te doen passen in het eigen discours en beleid, waar-

door de dimensies in de term participatiesamenleving onder een onduidelijk containerbegrip worden samengebracht (Bregman, 2014; Kisby, 2010; Pattie & Johnston, 2011). Vervolgens geven critici aan dat het idee van de participatiesamenleving in realiteit een voorwendsel is om te besparen op diensten van de overheid. Het loslaten van bevoegdheden van de overheid gaat immers vaak gepaard met hogere verwachtingen voor lokale besturen, maar zonder dat extra financiële middelen naar deze bestuursniveaus worden overgeheveld (Frissen, 2014; Mycock & Tonge, 2011; Pattie & Johnston, 2011). Uit onderzoek blijkt dat deze verwachtingen vaak weinig correct zijn, aangezien besparingen vaak moeilijk samengaan met de groei van sociale actie en beleid (Scott, 2011). De derde kritiek heeft betrekking op de verwachting dat burgers vele verantwoordelijkheden voor zichzelf, hun omgeving en gemeenschap zullen en kunnen opnemen, zonder zich af te vragen of iedereen wel wenst of in de mogelijkheid verkeert om hierin mee te gaan. Onderzoek toont echter aan dat het voornamelijk hoogopgeleide en oudere burgers uit de middenklasse zijn die zich maatschappelijk engageren; zij hebben er de tijd, middelen en expertise voor (Mycock & Tonge, 2011; Pattie & Johnston, 2011). Hierdoor bestaat het gevaar dat de participatiesamenleving zal leiden tot een meer ongelijke samenleving (Frissen, 2014; Uitermark, 2014).

3. De participatiesamenleving in concepten: de grootste gemene deler

Hoewel de participatiesamenleving verschillende ladingen dekt, gaat het telkens om een soortgelijke verschuiving van verantwoordelijkheid tussen de overheid, burgers en het middenveld. Om de grootste gemene deler te vinden in de notie van de participatiesamenleving en zo meer conceptuele eenduidigheid te creëren, zijn we aan de hand van een literatuurstudie in de verschillende beschrijvingen op zoek gegaan naar welke dimensies van de participatiesamenleving vaak terugkomen. Op basis hiervan stelden we een overzicht van zes dimensies samen, waarlangs de beleidscontexten van verschillende landen variëren.

1. De overheid laat verantwoordelijkheden los.

Het centrale idee – dat zeker in het Britse model van de *big society* sterk gearticuleerd wordt – is dat de overheid macht en bevoegdheden loslaat, omdat dit niet het meest geschikte niveau is om verantwoordelijkheid te dragen in bepaalde domeinen (Bregman, 2014; Frissen, 2014; Kisby,

2010; Mycock & Tonge, 2011; Pattie & Johnston, 2011; Uitermark, 2014). Een concreet voorstel hierbij was om in het Verenigd Koninkrijk zoveel mogelijk van de overheidsdata openbaar te maken. Deze transparantie zou ervoor zorgen dat burgers evenzeer zicht zouden krijgen op de informatie van de overheid, en de overheid zo niet alléén de verantwoordelijkheid zou dragen om bepaalde beslissingen te nemen (Pattie & Johnston, 2011). De terugtred van de overheid zou er ook kunnen voor zorgen dat bouwbedrijven weer zelf kwaliteitsbewaking organiseren, werkgevers huisvestingstoelagen geven, subsidieregelingen verdwijnen, *etcetera* (Frissen, 2014).

2. Sterke lokale besturen vangen de noden van de omgeving op.

De macht en verantwoordelijkheden die door de overheid worden losgelaten, worden vervolgens opgevangen door lokale besturen (van gemeentes tot buurtwerkingen) (Bregman, 2014). Deze besturen dienen gebruik te maken van hun talenten en direct inzicht in de noden van de lokale context, om de ruimtelijke planning te organiseren (Pattie & Johnston, 2011) of parken te onderhouden, de post, bibliotheken en lokaal transport in te richten (Kisby, 2010).

3. Organisaties in het middenveld en een vrijwilligerscultuur moeten worden aangemoedigd.

Naast de lokale besturen die bevoegdheden van de staat opvangen, moet ook de derde sector *empowered* worden om diensten te voorzien die voorheen door de overheid uitgevoerd werden (Frissen, 2014; Uitermark, 2014). Ook coöperaties, liefdadigheid en sociaal ondernemerschap zijn kanalen waarlangs dit kan gebeuren (Pattie & Johnston, 2011).

4. Burgers nemen verantwoordelijkheid op voor zichzelf, hun familie en de gemeenschap.

In de participatiesamenleving is er een cruciale plaats voor verantwoordelijke burgers. Daarbij zijn burgers niet alleen verantwoordelijk op economisch vlak (om te werken), maar ook op het gebied van de maatschappij (door vrijwilligerswerk te doen), consumptie (door gezond te leven), zorg (door mantelzorg), etcetera (Newman & Tonkens, 2011b; Uitermark, 2014). Een voorbeeld van dit beleid in de *big society* is de oprichting van *right to challenge*, waarbij burgers lokale stads- of gemeentediensten kunnen overnemen als men mogelijkheden ziet om ze te verbeteren (van Houwelingen, Dekker & Boele, 2014).

5. Burgers participeren ‘actief’ in de samenleving.

Veel landen promoten participatie van burgers in publieke domeinen als oplossing om afhankelijkheid van de welvaartsstaat te voorkomen (Newman & Tonkens, 2011b). Daarbij zijn burgers niet alleen verantwoordelijk zoals in de vierde dimensie, maar wordt er ook een duidelijke publieke participatie verwacht. Hierbij wordt participatie voorgesteld als een vorm van actief burgerschap, wat verbonden wordt met meer pluralisme (Frissen, 2014), een verbetering voor de lokale democratie en als een middel tegen sociale exclusie (Newman & Tonkens, 2011b). Actieve participatie wordt in het discours voorgesteld als een doorgedreven vorm van betrokkenheid, waarbij de participant mede-eigenaar is van het aanbod. In realiteit betekent participatie in de participatiesamenleving echter dat participanten ‘deelnemen’ en niet ‘deelhebben’ (Vranken, Dierckx & Wyckmans, 2009). In die zin worden burgers sociaal geactiveerd en behoudt de staat de rol om de samenleving te ordenen en de beslissingen te nemen (Reijndorp, 2014). ‘Participatie’ dient in die zin meer als *window dressing* in het overheidsdiscours (Vranken, Dierckx & Wyckmans, 2009). Een voorbeeld waarbij burgers de plicht hebben om hun ‘actieve rol’ te vervullen is de vermaatschappelijking van de zorg. De overheid beslist daarbij dat zorg moet geïntegreerd zijn in de samenleving. In realiteit dienen burgers uit te voeren wat zonder hen beslist wordt (Frissen, 2014; Newman & Tonkens, 2011b).

6. De leefomstandigheden van elke burger in de maatschappij is gebaseerd op keuze.

Ten slotte worden burgers steeds meer gezien als marktactoren, die hun keuze maken in de ‘markt van welvaartsdiensten’, om zo hun eigen leven op eigen verantwoordelijkheid in te richten. In die zin wordt men een geïndividualiseerde consument in het gebruik maken van welvaartsdiensten, waarin vrije keuze centraal staat (Newman & Tonkens, 2011a). Deze geïndividualiseerde logica wordt gerealiseerd door verschillende instrumenten. In Finland en Italië gebeurt dit door middel van *vouchers* (Anttonen & Häikiö, 2011; De Leonardis, 2011), in Nederland aan de hand van contracten (Newman & Tonkens, 2011a) en in het Verenigd Koninkrijk en Italië door individuele budgetten (Barnes, 2011; De Leonardis, 2011).

4. Sporen van de participatiesamenleving in recent armoedebeleid

Soortgelijke ideeën hebben ook in België voet aan de grond gekregen. Ook hier klaagt men dat de Belgische welvaartsstaat te groot, duur, log en te betuttelend is. Ook hier worden termen zoals activering en zelfredzaamheid sleutelwoorden in het politieke discours rond de welvaartsstaat en armoede. Zo gaf de minister van Cultuur Sven Gatz in maart 2015 aan dat “deze samenleving inderdaad enigszins aan het evolueren (is) van een verzorgingsstaat in de zeer brede zin van het woord, naar een actieve welvaartsstaat en steeds meer naar een participatiesamenleving. Dat is breder dan alleen maar het onderwerp van vandaag, maar het maakt er ook wel deel van uit” (Gatz, 2015). Ook Michel Cardon verwijst naar dit concept bij het bewoorden van de visie van jong N-VA: “Net zoals de moederpartij, zijn wij vanzelfsprekend ook sociaal. Sociaal beleid moet gericht zijn op het versterken en ondersteunen van de allerzwaksten in de samenleving. Een springplank dus, geen hangmat. De verzorgingsstaat houdt jammer genoeg te veel mensen in een hulpeloze toestand, we moeten naar een participatiesamenleving” (De Paepe, 2015).

In dit deel van deze bijdrage gaan we na of er sporen van een dergelijk participatiesamenlevingsdenken terug te vinden zijn in recente nota's over het federale en gewestelijke armoedebeleid. We beperken ons tot het recente beleid omdat het concept van een participatiesamenleving pas recent op de voorgrond treedt, hoewel de onderliggende ideeën op een lange traditie kunnen bogen. De ambitie van deze bijdrage is in dit opzicht dan ook beperkt omdat ze zich alleen richt op de vraag, of er sporen van het participatiesamenlevingsdenken terug te vinden zijn in recente beleidsteksten van de Belgische, Vlaamse, Waalse en Brusselse regeringen en deze gedachte dus het huidige beleid mee beïnvloedt, zonder dat we ingaan op de genese of evolutie van deze idee. We beperken ons hier tot beleidsteksten over het directe armoedebeleid. Het indirect armoedebeleid mag dan wel veel omvangrijker zijn en ook belangrijker zijn voor een structureel armoedebeleid, het directe armoedebeleid speelt directer in op de acute problemen, veroorzaakt door armoede.

4.1 Sporen van de participatiesamenleving in recente nota's over armoedebeleid: België, Vlaanderen, Wallonië en Brussel

4.1.1 België: “Aanmoediging tot sociale activering”

Voor België beschikken we momenteel over het tweede Federaal Plan Armoedebestrijding van 2012, gecoördineerd door toenmalig staatssecretaris voor Armoedebestrijding, Maggie De Block (De Block, 2012). Hierin vinden we een voorbeeld voor wat betreft de derde dimensie, waarbij middenveldorganisaties worden aangemoedigd bepaalde diensten van het beleid uit te voeren. Dit gaat bijvoorbeeld op met betrekking tot kinderarmoede: “De staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie en Armoedebestrijding ondersteunt UNICEF België om samen met een aantal partners de stem van maatschappelijk kwetsbare kinderen en jongeren een plaats te geven in het armoede- en onderwijsdebat, om op die manier aan belangenbehartiging te doen, het maatschappelijke debat aan te gaan en onderwijs en armoedeactoren te sensibiliseren” (De Block, 2012: 30).

Verder wordt in het armoedebestrijdingsplan veel belang gehecht aan inspraak in het vormgeven van beleid, wat duidelijk ingaat tegen de vijfde dimensie van de participatiesamenleving. Zo zijn er intenties om bij het opstellen van een beleid in verschillende domeinen ook medezeggenschap te geven aan ervaringsdeskundigen. Deze ervaringsdeskundigen werden al ingeschakeld in verschillende overheidsdiensten, om deze diensten op het vlak van procedures, informatie en toegankelijkheid aan te passen aan mensen in armoede (Casman e.a., 2013). We vinden wel een aanwijzing voor de vijfde dimensie met betrekking tot sociale activering van mensen in armoede. Zo staat er: “Voor de mensen die niet slagen in een professionele activering omdat ze te ver verwijderd zijn van de arbeidsmarkt, zetten de OCMW's zich in om die mensen sociaal te activeren door hen aan te moedigen tot nuttige sociale participatie. Inclusie is immers ook een middel om isolement te bestrijden en vormt dus een hulp bij de insluiting in onze samenleving. Een traject van sociale activering kan een stap zijn in de richting van tewerkstelling, maar dat laatste is geen doel op zich” (De Block, 2012: 34).

Naast deze twee dimensies blijken er weinig elementen van de participatiesamenleving naar voor te komen. We kunnen echter verwachten dat dit prominenter aanwezig zal zijn in het volgende plan armoedebestrijding, dat zal gecoördineerd worden door de huidige staatssecretaris

voor Armoedebestrijding, Elke Sleurs. In haar algemene beleidsnota van 2014 geeft de staatssecretaris aan welke richting ze met het nieuwe plan armoedebestrijding wenst uit te gaan (Sleurs, 2014). Deze nota start met het benadrukken van de rol van de lokale besturen, zoals de tweede dimensie aangeeft. Er staat: “Ik erken de OCMW’s en lokale besturen in hun rol van regisseur van het lokale armoedebeleid. Zij staan dicht bij de mensen en werken op een laagdrempelige manier, wat een meerwaarde biedt voor het armoedebeleid” (Sleurs, 2014: 1). Daarnaast focust de staatssecretaris duidelijk op de zelfredzaamheid van individuen, wat wijst op de vierde dimensie van de participatiesamenleving. De uitwerking van deze nota in een armoedebestrijdingsplan zal moeten uitwijzen wat dit betekent en op welke manier andere dimensies van de participatiesamenleving deel worden van het federale beleid op het vlak van armoede.

4.1.2 Vlaanderen: “Armoedebestrijding is een zaak van iedereen”

Op het niveau van Vlaanderen bestudeerden we het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding voor de regeerperiode 2015-2019 (Homans, 2015), dat gecoördineerd werd door Vlaams minister voor Armoedebestrijding Liesbeth Homans. Daarbij valt op dat men bij de definitie van wie zich in armoede bevindt, meteen de link legt met participatie. Zo verbindt het Actieplan mensen in armoede niet alleen met een mindere inkomenspositie, maar evenzeer met een geringere participatie op verschillende domeinen van het maatschappelijk leven. Zo neemt de Vlaamse overheid de Europese geïntegreerde opzet over wanneer ze beoogt om “de huidige en toekomstige capaciteiten van mensen te versterken en hun kansen om te participeren aan de maatschappij en de arbeidsmarkt te verhogen” (Homans, 2015: 25). Hier komt het beeld van de burger naar voren dat we in de vijfde dimensie benadrukten, waarbij de verwachting wordt uitgesproken dat burgers actief dienen te participeren.

Voorts zagen we dat in de manieren waarop de Vlaamse regering in het Actieplan armoede wil tegengaan, verschillende dimensies van de participatiesamenleving weerklinken. Zo blijkt de tweede dimensie – waarbij lokale besturen de noden van de omgeving dienen op te vangen – verschillende keren terug te komen. Daarbij staat in het Actieplan Armoedebestrijding bijvoorbeeld dat “het grootste deel van het armoedebestrijdingsbeleid (...) op lokaal niveau zijn uitvoering (kent) of in elk

geval effecten. De lokale besturen zijn dan ook een zeer belangrijke partner en dienen ten volle hun verantwoordelijkheid in deze problematiek op te nemen. Het lokale niveau staat het dichtst bij de mensen en is vaak het best geplaatst om een antwoord te formuleren op hun noden” (Homans, 2015: 41).

Naast de lokale besturen worden ook de vrijwilligersorganisaties (dimensie 3) en informele netwerken (dimensie 4) aangesproken om hun taak in armoedebestrijding op te nemen: “Naast professionele organisaties en sectoren, kunnen ook individuele actoren een rol opnemen in het kader van armoedebestrijding. Ik denk daarbij aan burens, postbodes, poets hulp, vrijwilligers,... De rol van dergelijke personen uit het informele netwerk van mensen wordt nog te veel onderschat als brugfiguur. Deze krachten worden momenteel dus onderbenut. Dit informeel netwerk zou aanvullend en versterkend kunnen werken bij het professioneel netwerk. We laten dan ook onderzoeken hoe we vrijwilligersorganisaties en andere actoren uit het informele netwerk een aanvullende rol kunnen laten opnemen, zonder de verantwoordelijkheid op hen af te schuiven” (Homans, 2015: 51). Hierbij wordt wel benadrukt dat de verantwoordelijkheid niet volledig in de handen van deze actoren terechtkomt. We vragen ons hierbij af hoe vrijwilligersorganisaties die zich bezig houden met armoedebestrijding, plots een grotere rol kunnen opnemen als voorheen, zonder duidelijke extra middelen of incentives?

De actieve en verantwoordelijke rol (dimensie 4 en 5) van mensen in armoede blijkt duidelijk in de visie van het armoedebestrijdingsplan. Mensen in armoede worden aangesproken op “hun mogelijkheid om de regie van hun zorg in eigen handen te houden en ... in een beleid dat gericht is op *empowerment*, een goede gezondheid en vermaatschappelijking” (Homans, 2015: 9). Dit ligt volledig in de lijn van de participatiesamenleving, waarbij individuen en hun omgeving de verantwoordelijkheid krijgen om zelf voor zorg in te staan. De verandering die mensen in armoede zelf in hun leven kunnen brengen, wordt onderstreept. Dit is vergelijkbaar met de verschuiving in de participatiesamenleving van rechten naar plichten tot participatie. “Mensen in armoede, en ook hun kinderen, beschikken over draagkracht, veerkracht, energie,... Zij zijn meer dan alleen passieve slachtoffers van hun situatie. Het zijn actieve burgers die beschikken over kracht waarop ze aanspraak kunnen doen om verandering aan te brengen in hun eigen leven” (Homans, 2015: 59). Activering wordt in het armoedebestrijdingsplan duidelijk verbonden met het beleid dat vele Vlaamse OCMW's voeren, omdat ook zij ernaar

streven om hun doelgroepen meer in de samenleving te betrekken via vrijwilligerswerk (Van Dooren e.a., 2012).

Ten slotte vinden we de zesde dimensie terug, die gaat over de individualisering van de keuzes van mensen in armoede. Meer bepaald vinden we deze dimensie terug in beleidskeuzes met betrekking tot activering, zoals bij deze: “Ook de mensen die wel te kampen hebben met een medische, mentale, psychische of psychiatrische problematiek en een zodanige afstand tot de arbeidsmarkt hebben dat zij niet (onmiddellijk) in het normaal economisch circuit terecht kunnen, worden ondersteund vanuit de sociale economie. Door de invoering van het nieuwe maatwerkdecreet worden niet meer de werkplaatsen als dusdanig gesubsidieerd, maar krijgen de individuele werknemers een ‘rugzak’ toegekend, in functie van hun afstand tot de arbeidsmarkt” (Homans, 2015: 79).

We kunnen concluderen dat we – op de eerste dimensie na – sporen vinden van de verschillende elementen van de idee van participatiesamenleving in deze nota. Zonder op het Vlaamse niveau eigen verantwoordelijkheden los te laten, is er een duidelijke intentie om mensen in armoede te doen participeren aan de samenleving. Daarnaast krijgen ook vrijwilligers, het middenveld en lokale besturen een belangrijke rol toegewezen inzake armoedebestrijding.

4.1.3 Wallonië: “Een geïntegreerd beleid om niemand aan de zijlijn te laten staan”

Het onderzoek rond het Waalse armoedebestrijdingsbeleid werd gevoerd op basis van diverse documenten, chronologisch op datum van aanmaak: het evaluatierapport rond het plan voor sociale cohesie 2009-2013 (algemene aanbevelingen) (DiCS, 2013), de gewestelijke beleidsverklaring van de Waalse Regering (Gouvernement wallon, 2014), alsook het Waalse plan voor armoedebestrijding (‘Plan Wallon de Lutte de la Pauvreté’) (Magnetie, 2015).

Het evaluatierapport rond het plan voor sociale cohesie (DiCS, 2013), is pas zinvol wanneer men het analyseert in het licht van de doelstellingen en doeleinden van dat plan. Tegen een achtergrond van toenemende bestaansonzekerheid en uitsluiting wil het een reeks initiatieven coördineren en ontwikkelen op gemeentelijk niveau, om zo aan elk individu in Wallonië een waardig bestaan te garanderen. Het plan voor sociale cohesie van de Waalse regering (PCS) beoogt de gewestelijke bevoegd-

heden te bevorderen via de maatschappelijke ontwikkeling van de wijken en via de strijd tegen elke vorm van bestaansonzekerheid, armoede en onveiligheid in de brede zin van het woord. In het hoofdstuk ‘conclusies en perspectieven’ van dit evaluatierapport wordt gewezen op de absolute noodzaak voor de overheidsinstanties om niet langer alleen op te treden en, onder meer, een beroep te doen op de initiatieven voor armoedebestrijding die uitgaan van verenigingen of burgers.

Deze benadering berust dus op het beginsel van de medeverantwoordelijkheid en impliceert de individuele of collectieve participatie van de burgers. Nog volgens de conclusies van het rapport, begint dit eerst op lokaal niveau, volgens de aanpak *Societal Progress Indicators for the Responsibility of All (SPIRAL)*, die door de Raad van Europa werd ontwikkeld. Die methodologie berust op de principes van de collaboratieve democratie, die een aanvulling vormt op de representatieve democratie.

In de conclusies van dit rapport komen diverse dimensies van de participatiesamenleving aan bod, op het vlak van solidariteit, sociale cohesie en armoedebestrijding. In de eerste plaats wordt op de belangrijke rol van het lokale politieke niveau gewezen via het plan voor sociale cohesie, daarvan moet de territoriale kennis worden benut (dimensie 2). Tot slot wordt gewezen op de betrokkenheid van de burgers om tot een groter gevoel van verbondenheid met de samenleving te komen en als bouwsteen voor medeverantwoordelijkheid (dimensies 4 en 5).

In de gewestelijke beleidsverklaring van de Waalse regering die in juli 2014 aantrad (Gouvernement wallon, 2014), getiteld ‘Oser, innover, rassembler’ (Durven, innoveren, samenbrengen), wordt een hoofdstuk aan de sociale cohesie gewijd. In de inleiding van dat hoofdstuk (Gouvernement wallon, 2014: 48) wordt de nadruk gelegd op de rol van de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW’s) en van de verenigingswereld in de strijd tegen de bestaansonzekerheid en op het recht op een waardig bestaan voor iedereen (dimensie 2 – rol van de lokale overheid). De Waalse regering verbindt zich er dan ook toe om deze centra te steunen in hun strijd tegen uitsluiting. Een van de vele voorbeelden gaat over de samenwerking tussen de OCMW’s en de supermarkten, voor niet-verkochte producten (Gouvernement wallon, 2014: 49). Naast de ecologische beweegredenen van een dergelijke maatregel, berust de armoedebestrijding hier op liefdadigheid (dimensie 3). In het hoofdstuk dat specifiek aan de armoedebestrijding is gewijd, komen de volgende aspecten aan bod: gezondheidszorg, huisvesting,

werkgelegenheid, onderwijs en cultuur. Er wordt andermaal gewezen op de rol van de lokale instanties en van de verenigingswereld (dimensie 2) en de doelstellingen van emancipatie en autonomie worden opnieuw bevestigd (dimensie 4). Over de beginselen van de sociale activering en de verantwoordelijkheden van de burgers wordt echter met geen woord gerept.

Het laatste document dat werd geanalyseerd, het Waalse Plan voor Armoedebestrijding 2015-2019 (Magnette, 2015) werd door de Waalse regering op 10 september 2015 goedgekeurd, op initiatief van en onder de coördinatie van minister-president, Paul Magnette. In lijn met haar algemene beleidsverklaring, heeft de Waalse regering geopteerd voor een globale aanpak die berust op de materiële deprivatie-index (Magnette, 2015: 2), wat het mogelijk maakt de processen van bestaansonzekerheid aan te pakken. Hoewel het belang van de lokale instanties en de doorslaggevende rol van de verenigingssector (dimensies 2 en 3) andermaal worden bevestigd, houdt de vergelijking met de verschillende dimensies van de participatieve samenleving – die in het theoretisch deel van dit artikel worden uiteengezet – hier op.

4.1.4 Brussel: “Strijd tegen de dualisering van de samenleving”

Ook het Brusselse armoedebestrijdingsbeleid werd onderzocht op basis van diverse documenten. Chronologisch zijn dat: de Brusselse actieplannen voor armoedebestrijding 2010, 2012 en 2014 (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad, 2010; 2012; 2015a) en de algemene beleidsverklaring 2014-2019 van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, een politiek orgaan van de Brusselse instelling, bevoegd voor bijstand aan personen (Picqué, 2014a; 2014b).

Hoewel de Brusselse politieke structuur verschilt door haar complexiteit en door het groot aantal institutionele structuren die bevoegd zijn voor de armoedebestrijding, leunen de beleidslijnen die in Brussel worden gevolgd, nauw aan bij de aanpak van het Waalse beleid. Uit de analyse van zowel de rapporten over de armoedetoestand in Brussel (2010, 2012 en 2014) als de plannen voor armoedebestrijding (2010 en 2012) blijkt dat er een uitgesproken streven bestaat naar een transversale samenwerking, door alle instellingen erbij te betrekken – regionale en lokale instellingen, zoals het OCMW, en instellingen uit het verenigingsleven – alsook naar een globale aanpak van de bestaansonzekerheid (oorzaken en gevolgen), buiten de louter monetaire aanpak om

(Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad, 2010; 2012; 2015).

Hoewel de essentiële rol van de OCMW's en van de lokale actoren andermaal wordt bevestigd (dimensie 2) en een zekere vorm van betrokkenheid op gang komt (dimensie 5) door de samenwerking op het vlak van de inventarisering (Observatorium voor Gezondheid en Welzijn Brussel-Hoofdstad, 2010: 36; 2015: 7), houden de vergelijkingen met de dimensie van participatiesamenleving daar op. Zo blijkt de rol van de administraties duidelijk in alle doelstellingen (bijstand, hulp, financiering) en worden bepaalde kenmerkende noties van de participatiesamenleving (activering, vrijwilligerswerk, verantwoordelijkheden) nooit aangesneden.

De regeringsakkoorden van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie wijken niet af van deze analyse. Naast het belang van de lokale instellingen (OCMW's), komt geen enkele kenmerkende dimensie van de 'participatiesamenleving' naar voren in de politieke werkzaamheden voor armoedebestrijding, noch op het niveau van de beschrijving van de toestand, noch op dat van de doelstellingen en van de middelen om ze te bereiken (Picqué, 2014a; 2014b).

4.2 Knelpunten voor mensen in armoede

Hoewel de eerste dimensie van de participatiesamenleving (de overheid die verantwoordelijkheden loslaat) moeilijk terug te vinden is in de verschillende recente nota's over armoedebeleid, vinden we wel sporen van de andere dimensies. Dit is het duidelijkst in de nota van Vlaanderen. We menen echter dat het noodzakelijk is om te wijzen op knelpunten voor mensen in armoede in de participatiesamenleving die in de literatuur worden aangehaald. Deze knelpunten dienen als kritische reflectie bij de recente nota's over armoedebeleid die we net hebben besproken.

Het eerste knelpunt voor mensen in armoede is de belangrijke positie voor vrijwilligers(organisaties) en het maatschappelijk middenveld. Zo wordt in bovenstaande nota's voor het bestrijden van armoede in Wallonië verwezen naar het belang van burgerinitiatieven, in Vlaanderen naar vrijwilligersorganisaties en in België naar UNICEF en dergelijke partners. Dit gaat terug naar de theoretici op wie het participatiesamenlevingsdenken steunt (Putnam, 1995; de Tocqueville, 1835;

Almond & Verba, 1963) en die het belang van het participeren aan de *civil society* benadrukken. Dit zou immers zorgen voor meer sociaal kapitaal voor degenen die participeren in deze organisaties, wat hun op vele vlakken ten goede komt. Uit onderzoek blijkt echter dat het voornamelijk hoogopgeleiden en oudere burgers uit de middenklasse zijn die zich maatschappelijk engageren; zij hebben er de tijd, middelen en expertise voor (Mycock & Tonge, 2011; Pattie & Johnston, 2011; van Ingen & van der Meer, 2011). In het onderzoek van van Ingen en van der Meer (2011) werd aangetoond dat de ongelijkheden op het vlak van participatie tussen lage en middenklasse werd gereduceerd door meer tussenkomst en herverdeling van de welvaartsstaat, en niet door het afbouwen ervan. Hierdoor betwijfelen we of de belangrijke positie van het middenveld, burgerinitiatieven en vrijwilligers(organisaties) in de nota's over armoedebestrijding effectief kan leiden tot het tegengaan van armoede. Het zijn immers niet de mensen in armoede die bevoordeeld worden door de versterking van het middenveld, en zeker niet in een afbouwende welvaartsstaat.

Als tweede knelpunt zien we dat participatie in de recente nota's over armoedebelief naar voor wordt geschoven als de manier om uit armoede te geraken. We vinden dit vooral terug in Vlaanderen waarbij *empowerment* en de draagkracht van mensen in armoede centraal staan. Hoewel er vaak van *empowerment* wordt gesproken, is er zonder een echte vorm van inspraak en medebestuur geen sprake van echte actieve participatie (Vranken, Dierckx & Wyckmans, 2009). Zo merkt Frissen (2014) op dat “actief burgerschap in publieke domeinen vraagt om een gevarieerde vormgeving van *governance*: het gaat niet alleen om toezicht, maar ook om vormgeving van en toerusting voor zeggenschap” (Frissen, 2014: 21). Alleen in de nota over het armoedebelief van België bleek dit via het betrekken van ervaringsdeskundigen bij het opstellen van een armoedebelief, aanwezig te zijn. Bij de vormen van participatie als sociale activering, die in de andere nota's naar voor worden geschoven, ervaren mensen in armoede vaak extra financiële, sociale en geografische drempels. Daarenboven zijn organisaties waarin wordt geparticipeerd, vaak gericht op netwerken en vaardigheden van de middenklasse. Net omwille van deze drempels dienen mensen in armoede niet alleen geïnformeerd te worden om deel te nemen aan de maatschappij, maar net gestimuleerd te worden om mee te denken over de bedoeling en vormgeving van participatieprojecten (Vranken, Dierckx & Wyckmans, 2009). Als men in de nota over het armoedebelief van Vlaanderen sterk de nadruk legt op vermaatschappelijking

van de zorg en het versterken van mensen om voor zichzelf te zorgen, moet dit versterken ook op maat van mensen in armoede worden vormgegeven. Anders zorgt dit ervoor dat zorgbehoevenden er meer alleen voor komen te staan.

Het derde knelpunt heeft betrekking op de *crowding out*-hypothese. De participatiesamenleving veronderstelt immers dat burgers en middenveldorganisaties taken van de overheid beter en efficiënter uitvoeren. In alle bovenstaande nota's worden lokale besturen aangeduid om de noden uit de omgeving aan te pakken. Ook wordt verwezen naar zelfredzaamheid (op Belgische niveau), informele netwerken (op Vlaams niveau) en liefdadigheid (op Waals niveau) om armoedebestrijding aan te pakken. Frissen (2014) en Uitermark (2014) stellen zich echter vragen bij deze transitie van structurele solidariteit door de overheid naar individualisering. Het zal volgens hen leiden tot meer verschillen en ongelijkheid, aangezien ieder terugvalt op de eigen hulpbronnen. Binnen deze context ervaren mensen in armoede een extra deprivatie door hun kwetsbare positie op het vlak van deze hulpbronnen. Enerzijds beschikken mensen in armoede over minder middelen om zorg aan te kopen in de private sector, in relatie tot anderen in de maatschappij (Vranken, Dierckx & Wyckmans, 2009). Anderzijds worden sociale netwerken belangrijker in het vinden van hulp, waarbij netwerken van mensen in armoede vaak niet van die aard zijn om ondersteuning te bieden (Vranken, Dierckx & Wyckmans, 2009; Woolcock & Narayan, 2000). Het netwerk van mensen in armoede bestaat immers vaker uit *bonding ties*, wat door Putnam (2001) wordt beschreven als sociale relaties met personen in wie het individu zich herkent door een gelijkaardige sociale positie (voornamelijk vrienden en familie). De andere sociale relaties die Putnam beschrijft zijn *bridging ties*, waarbij men relaties aangaat met mensen die niet gelijk zijn op het vlak van kennis, positie en vaardigheden. Hoewel de combinatie van beide soorten relaties belangrijk is, zijn het vooral de *bridging ties* die zorgen voor sociaal-economische voordelen en toegang tot hulp die men niet vindt bij dichte vrienden of familie. En het zijn net deze relaties die bij mensen in armoede doorgaans minder voorkomen (Vranken, Dierckx & Wyckmans, 2009; Woolcock & Narayan, 2000).

Ten slotte stellen we ons vragen bij de verwachtingen en plichten van burgers die voorkomen in de dimensies van de participatiesamenleving. Er ontstaat immers een ideaalbeeld waarbij men als goede burger wordt gezien indien men voldoende voor zichzelf en voor de gemeenschap kan instaan. In de nota's over armoedebeleid wordt verwezen naar hoe

een zelfredzame, actieve houding van burgers hun de draagkracht zal bieden om armoede te voorkomen of op te lossen. Kisby (2010) vraagt zich daarbij af of iedereen toegang krijgt tot deze actieve en verantwoordelijke rol in de participatiesamenleving, of dat die rol is voorbehouden voor personen uit de middenklasse met voldoende sociaal kapitaal. Want wat wordt er geaccepteerd van mensen in armoede die eisen stellen die ingaan tegen de belangen van de overheid, banken of multinationals? En zal wie niet over de juiste attitudes, vaardigheden en middelen beschikt om voor de eigen familie en omgeving te zorgen, om aan vrijwilligerswerk te doen en het lokale bestuur te ondersteunen, als tweederangsburger worden beschouwd (Vrasti & Montsion, 2014)? En zijn het uiteindelijk niet de meest kwetsbaren en mensen in armoede in de maatschappij – die de afgebouwde diensten van de overheid het hardst nodig hadden – die het moeilijkst kunnen voldoen aan het nieuwe ideaalbeeld van de burger (Pattie & Johnston, 2011)?

5. Conclusie

Al sinds geruime tijd staan de gecentraliseerde, geprofessionaliseerde welvaartsstaten onder druk. Deze druk dwong landen tot politieke keuzes, waarin we ook de ontwikkelingen naar de participatiesamenleving kunnen begrijpen. Bij deze veranderingen blijft de link met armoede (beleid) onderbelicht. Het was net deze focus die in dit hoofdstuk centraal kwam te staan. Daarvoor hebben we de oorsprong van het idee van de participatiesamenleving geschetst en de verschillende dimensies ervan benoemd. Vervolgens zijn we nagegaan of we hier sporen van terugvinden in de recente nota's over armoedebelief op Belgisch, Vlaams, Waals en Brussels niveau. Daarbij vonden we verschillende dimensies terug, hoewel die weinig expliciet geformuleerd waren in de nota's van België, Wallonië en Brussel. In het Vlaamse Actieplan kwam dit wel sterker naar voor. Over de verschillende regio's heen, lag de nadruk vooral op de grote rol van de lokale besturen, middenveldorganisaties en sociale activering van burgers.

Wij menen echter dat het cruciaal is om bij deze sporen van het participatiesamenlevingsdenken de knelpunten voor mensen in armoede onder ogen te zien. Deze knelpunten hebben betrekking op de ongelijke verhouding in middenveldorganisaties, de drempels om te kunnen participeren, de beperktere hulpbronnen en de hogere verwachtingen van burgers. Door deze knelpunten volgen we Frissen (2014) dat burgers en het middenveld bij meer verantwoordelijkheid en activering

bescherming en ondersteuning vanuit de staat verdienen. Dit impliceert dat een overheid niet alleen toezicht kan houden op burgers die het beleid uitvoeren, maar ook ruimte dient te geven aan mensen in armoede om beslissingen te nemen en beleid vorm te geven. Om mensen in armoede te beschermen voor meer ongelijkheid en sociale uitsluiting is het essentieel hun deprivatie op het vlak van hulpbronnen in aanmerking te nemen. We hopen dan ook dat deze bevindingen, aandachtspunten zullen zijn bij het ontwerpen van het komende actieplan armoedebestrijding van staatssecretaris, Elke Sleurs.