

Inleiding

Helpt de participatiesamenleving in de strijd tegen de armoede?

Sophie Saffre en Isabelle Pannecoucke

Artikel 23 van de Belgische Grondwet bepaalt dat ieder het recht heeft om een menswaardig leven te leiden. Daartoe waarborgen de wet, het decreet of andersoortige regels, rekening houdend met de overeenkomstige plichten, de economische, sociale en culturele rechten, waarvan ze de voorwaarden voor de uitoefening bepalen. Die rechten omvatten inzonderheid:

1. het recht op arbeid en op de vrije keuze van beroepsarbeid in het raam van een algemeen werkgelegenheidsbeleid dat onder meer gericht is op het waarborgen van een zo hoog en stabiel mogelijk werkgelegenheidspeil, het recht op billijke arbeidsvoorwaarden en een billijke beloning, alsmede het recht op informatie, overleg en collectief onderhandelen;
2. het recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand;
3. het recht op een behoorlijke huisvesting;
4. het recht op de bescherming van een gezond leefmilieu;
5. het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing;
6. het recht op gezinsbijslagen.

Mensen die in armoede leven, beschikken niet altijd over de macht om die rechten te realiseren. Wie de productie van armoede wil stopzetten, moet daar absoluut rekening mee houden. Ze worden vaak naar de achtergrond verwezen en vervullen daar meestal een passieve rol (Vermeersch, Noël & Vandenbroucke, 2012). Die passieve rol beperkt hun manoeuvreerruimte nog meer en kan hun isolement vergroten. Een breuk in het familiale of verenigingsleven komt harder aan voor wie in armoede leeft. Ze versterkt de eenzaamheid die op haar beurt het armoedeprobleem versterkt en spontane burgerparticipatie fnuikt

(Frémault, 2011). Burgerparticipatie heeft nochtans heel wat voordelen: ze bevordert toegang tot cultuur, solidariteit, ze voedt het maatschappelijke kapitaal, versterkt het zelfvertrouwen, ondersteunt bewustwording, sloopst de sociale obstakels die verbonden zijn met uitsluiting en armoede (Delcor, 2013).

Participatie kan dus een springplank zijn om de levensvoorwaarden te verbeteren voor mensen die in kwetsbare omstandigheden leven. Het is daarom belangrijk politieke maatregelen te nemen om de dialoog en de luisterbereidheid te bevorderen als we de armoedecirkel willen doorbreken, en het beleid moet erop gericht zijn dat de meest kwetsbaren onder ons een actieve rol kunnen spelen binnen de samenleving (Frémault, 2011). Dat zou, volgens de aanhangers ervan, best gebeuren in een participatiesamenleving, want volgens hen creëert de welvaartsstaat passieve burgers (van Doorn & Schuyt, 1978) en belemmert ze elk initiatief van die burgers om hun lot in eigen handen te nemen (de Boer & van der Lans, 2011).

Of de participatiesamenleving een bijdrage kan leveren in de strijd tegen armoede dient echter genuanceerd beantwoord te worden zoals blijkt uit verschillende bijdragen in dit derde thematische deel van dit Jaarboek.

Loes Verhaeghe en *Samuel Quiévy* vertrekken vanuit de vaststelling dat de ideeën over de participatiesamenleving en *big society* naadloos aansluiten bij de gevoerde bezuinigingspolitiek en het streven naar een kleinere overheid (Frissen, 2014). Bij hun bezuinigingen worden de overheden geïnspireerd door een neoliberale ideologie en viseren ze vooral de welvaartsstaat. In vele landen gaat een groot deel van de overheidsuitgaven immers naar sociale bestedingen en dat maakt ze tot een gemakkelijk doelwit voor bezuinigingen (Gilbert, 2012; Kozlowski, 2012; Turner, 2011; Van Dooren e.a., 2012; Vranken, De Boyser & Dierckx, 2006). De impact van deze veranderingen op armoede en het armoedebeleid blijft daarbij onderbelicht. Het is net deze focus die de auteurs in het eerste hoofdstuk naar voren brengen. Daartoe schetsen ze de oorsprong van het idee van de participatiesamenleving en benoemen ze de zes dimensies ervan: de overheid laat verantwoordelijkheden los, lokale besturen vangen de noden van de omgeving op, organisaties in het middenveld en een vrijwilligerscultuur worden aangemoedigd, burgers nemen verantwoordelijkheid op voor zichzelf, hun familie en de gemeenschap, burgers participeren actief in de samenleving en de leefomstandigheden van elke burger in de maatschappij zijn

gebaseerd op keuze. Vervolgens gaan ze na of ze in België sporen van deze dimensies aantreffen in recente overheidsstukken over het armoedebeleid op Belgisch, Vlaams, Waals en Brussels niveau. Voor zover dat het geval is, zijn ze weinig expliciet geformuleerd in de federale, Waalse en Brusselse documenten, maar sterker in het Vlaamse Actieplan. Over de verschillende regio's heen, ligt de nadruk vooral op de grote rol van de lokale besturen, van de middenveldorganisaties en van de sociale activering van de burgers.

In het tweede hoofdstuk legt *Thomas Kampen* uit hoe in Nederland de Nederlandse burgers al sinds de jaren 1970 worden aangemoedigd om meer verantwoordelijkheid op te nemen. Sinds die tijd dook de term 'participatiesamenleving' of 'participatiemaatschappij' regelmatig op (Tonkens, 2014a). Toch zijn er stevige kritieken geuit op de weg naar de participatiesamenleving die de Nederlandse overheid is ingeslagen. In dit hoofdstuk positioneert Kampen zich ten opzichte van drie kernprincipes van de participatiesamenleving: individuele verantwoordelijkheid, informalisering en actieve solidariteit. Ten slotte focust Kampen op de daadwerkelijke, de mogelijke en de meest verstrekkende gevolgen van de participatiesamenleving; hij is bezorgd over die gevolgen..

Ook in België zien we dat burgers worden aangepord om zelf meer verantwoordelijkheid op te nemen. Zo kondigde de federale regering in haar regeerakkoord aan dat ze, in overleg met de sector, het 'Geïndividualiseerd Project voor Maatschappelijke Integratie' (GPMI) – dat vandaag enkel verplicht is voor jongeren die aanspraak maken op het leefloon – wil uitbreiden naar andere doelgroepen. Bovendien wil ze dit koppelen aan een gemeenschapsdienst voor leefloners. Volgens *Kristel Driessens, Jan Depauw, Abraham Franssen* en *Louise Méhauden* worden daarmee 'meer individuele verantwoordelijkheid' en 'actieve solidariteit' als pijlers van de participatiesamenleving benoemd. Op basis van kwantitatief en kwalitatief onderzoek, uitgevoerd in opdracht van de POD MI, gaan ze in het derde hoofdstuk op zoek naar antwoorden op een aantal vragen. Kan dit voornemen tot een sterkere activering, responsabilisering en contractualisering bijdragen aan de maatschappelijke integratie van kwetsbare groepen? Wat denken de OCMW-maatschappelijk werkers, hun hoofden en voorzitters en hun cliënten hierover? Hoe wordt het GPMI vandaag al gehanteerd? Ondersteunt het de participatie van kwetsbare individuen aan de samenleving? En onder welke voorwaarden kan het op een 'empowerende' manier worden ingezet?

Laura Westerveen en *Rebecca Thys* van hun kant, buigen zich in het vierde hoofdstuk over de arbeidsmarktparticipatie van mensen met een

migratie-achtergrond. In België is de kloof in arbeidsmarktparticipatie tussen personen met en zonder migratie-achtergrond veel groter dan in de meeste andere lidstaten van de Europese Unie (EU). Ook zijn de werkenden met een migratie-achtergrond oververtegenwoordigd in de minst gewaardeerde arbeidssectoren en statuten. In hun hoofdstuk beschrijven Laura Westerveen en Rebecca Thys deze kloof en de etnostratificatie van de Belgische arbeidsmarkt aan de hand van de meest recente wetenschappelijke gegevens (o.a. OECD, 2012; 2014; FOD WASO & CGKR; 2013; Torrekens & Adam, 2015). Hieruit blijkt dat er grote verschillen bestaan in werkzaamheidsgraad tussen migranten van binnen en buiten de EU, tussen de eerste en de latere generaties van niet-Belgische herkomst, tussen mannen en vrouwen en tussen hoog- en laaggeschoolden. Vervolgens gaan de auteurs in op mogelijke verklaringen en formuleren ze enkele beleidsaanbevelingen die de participatiekloof op de Belgische arbeidsmarkt tussen personen met en zonder migratie-achtergrond kunnen helpen dichten.

Participatie bij jongeren die noch een job hebben, noch een opleiding of vorming volgen, die *Not in Employment, Education or Training* – kortweg NEET – zijn, wordt in het vijfde hoofdstuk van dit thematisch deel toegelicht door *Johan Desseyn, Kathleen Hoefnagels* en *Michel Vandekerke*. In België waren in 2014 – volgens een schatting van Eurostat – 12% van de 15- tot 24-jarigen NEET, wat iets lager ligt dan het Europese gemiddelde van 12,4%. In dit hoofdstuk komen enkele van deze jongeren aan bod: welke knelpunten, moeilijkheden ervaren zij en welke opportuniteiten zien ze? Dit soort kennis kan ertoe bijdragen dat de begeleidingsdiensten beter aansluiten bij hun leefwereld. *Johan Desseyn* en *Kathleen Hoefnagels* presenteren de voornaamste bevindingen van een kwantitatief en kwalitatief onderzoek over NEET-jongeren in Antwerpen. Op basis van deze resultaten formuleren ze suggesties om de begeleiding van deze jongeren aan te pakken. Vervolgens gaat *Michel Vandekerke* in op de resultaten van een onderzoek, uitgevoerd bij een dertigtal Waalse en Brusselse jongeren die op een gegeven moment hun situatie op een positieve manier zagen veranderen. De vraag naar welke elementen daartoe hebben bijgedragen, staat centraal in dit hoofdstuk.

Tot slot verduidelijken *Dominique Decoster, Jasper Dugardeyn* en *Tony Valcke* in het laatste hoofdstuk dat zowel in het Waalse, als in het Vlaamse Gewest geregeld naar participatieve governance wordt verwezen om steden en gemeenten aan te moedigen de bevolking te betrekken bij de beslissingen die hen direct aangaan in hun leefomgeving, maar ook globaler in de strategische keuzes op lokale schaal. Deze

oproep tot burgerschap blijft een moeizame opdracht, of lijdt onder grote terughoudendheid bij de lokale mandatarissen en de gemeentebesturen, zelfs als de praktijk wordt aangemoedigd door diverse instrumenten voor lokale ontwikkeling op de gewestelijke niveaus. Dit roept meteen de vraag op naar de koppeling tussen de door verkiezing verkregen wettelijkheid en de legitimiteit van participatie door alle doelgroepen, ook de kwetsbaarste, in het beheer van het gemeenschappelijke goed.