

KATHOLIEKE UNIVERSITEIT LEUVEN
FACULTEIT PSYCHOLOGIE EN PEDAGOGISCHE WETENSCHAPPEN
CENTRUM VOOR SOCIAAL-CULTURELE EN ARBEIDSPEDAGOGIEK

Activeringspraktijken in de Sociale Economie:

Een casestudie bij buurt- en nabijheidsdiensten

Proefschrift aangeboden tot het verkrijgen van de graad van
Doctor in de Pedagogische Wetenschappen

Door CARMEN MATHIJSEN

Promotor: Prof. Dr. Danny Wildemeersch

2008

Samenvatting

In hoofdstuk 1 introduceer ik een pedagogisch perspectief op hedendaagse activering vanuit een onderzoek naar werkloze jongeren en sociale uitsluiting in Europa. Het theoretische spanningsveld tussen restrictieve en reflexieve activering dat Weil, Wildemeersch & Jansen (2005) bloot legden, laat toe om onderzoeksdoelstellingen en onderzoeksvragen af te leiden. In het tweede hoofdstuk wordt de nogal eigenzinnige sociaal constructionistische methodologie van dit casestudie-onderzoek uit de doeken gedaan.

Hoofdstuk 3 begint met een beperkte beschrijving van activering sinds de 17^{de} eeuw. Dan beschrijf ik hoe het dominante restrictieve activeringsdiscours van de Europese Unie gereproduceerd wordt in het Belgische en Vlaamse beleid inzake tewerkstelling, sociale economie en buurt- en nabijheidsdiensten. Het verhogen van de arbeidsmarktparticipatie door het creëren van werkgelegenheid voor kansengroepen is hét speerpunt van het Belgische en Vlaamse beleid. Dit blijkt nochtans geen ‘neutraal’ discours te zijn. De individuele deficiënties van werklozen en mensen in armoede worden geaccentueerd. Zo worden structurele uitsluitingsmechanismen niet geproblematiseerd.

In hoofdstuk 4 presenteer ik de zes bestudeerde buurt- en nabijheidsdiensten in de Westhoek. Buurt- en nabijheidsdiensten willen lokaal diensten leveren met het oog op het verbeteren van de leefbaarheid van kansarme buurten en de sociale cohesie. Ze maken zich sterk dat ze uitgaan van een continu participatieproces waarbij diverse belanghebbenden betrokken zijn. Mede door de participatieve manier van werken nemen ze gevarieerde vormen aan. Buurt- en nabijheidsdiensten profileren zich niet louter als een voorbereiding op en doorstroom naar de arbeidsmarkt, maar willen hier ook een concreet alternatief voor zijn. Vertrekkend van de drie functies die ze nastreven, namelijk tewerkstelling, participatie en dienstverlening presenteer ik de spanningsvelden die naar boven kwamen. 1) Wat tewerkstelling betreft, werd er een spanning geobserveerd tussen een het discours van employability en een ‘bredere’ reflexieve opvatting van werk en participatie (met aandacht voor andere vormen van sociaal engagement en democratisch burgerschap). Met betrekking tot de functie participatie was er een spanning tussen enerzijds instrumentele participatie en anderzijds participatie als doel op zich in het kader van democratisch burgerschap. Bovendien dreigt participatie in zijn geheel op de achtergrond te geraken sinds de invoering van het decreet Lokale Diensteneconomie. Tenslotte bleek bij de functie dienstverlening een spanning te bestaan tussen de nagestreefde nabijheid en de druk naar meer efficiëntie, of het leveren van meer diensten in minder tijd.

In hoofdstuk 5 beschrijf ik hoe het structureel financiële kader of klaverbladfinanciering voor de buurt- en nabijheidsdiensten ontwikkelde. Bij de overgang van het Experimentenfonds naar deze nieuwe vorm van financiering ontstonden meerdere knelpunten. De onderhandelingen rond het decreet Lokale Diensteneconomie ging gepaard met een afwending van de oorspronkelijke doelstellingen van de buurt- en nabijheidsdiensten ten voordele van de creatie van tewerkstelling en doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt. Hier komt naar voren hoe de buurt- en nabijheidsdiensten doorheen hun heroriëntering tot lokale diensteneconomie meer de klemtoon (moeten) leggen op tewerkstelling en dienstverlening, terwijl hun participatieve manier van werken naar de achtergrond verdwijnt.

In hoofdstuk 6 beschrijf ik de koepel van buurt- en nabijheidsdiensten, die de belangen van de buurt- en nabijheidsdiensten wil verdedigen door als gesprekspartner met de Vlaamse overheid te fungeren. Het blijkt dat deze koepel meer neigt naar de restrictieve activeringskant dan de kleine selectie onderzochte buurt- en nabijheidsdiensten. Dit moet ik echter meteen nuanceren door ook te rapporteren over de werkgroep kansengroepen en de werkgroep buurtontwikkelingsdiensten waar de reflexieve activering dan weer de bovenhand haalde. Net als de individuele buurt- en nabijheidsdiensten blijkt ook de koepel een delicate evenwichtsoefening uit te voeren tussen beide polen van het spanningsveld. In de context van managerialism en efficiëntiedenken toont de ontwikkeling van de buurt- en nabijheidsdiensten en hun koepelorganisatie hoe moeilijk het is om ruimte te maken voor een reflexief activeringsalternatief.

In hoofdstuk 7 ga ik dieper in op de begeleidershouding van de betrokken praktijkwerkers. Ondanks de moeilijke en onzekere situatie blijven deze praktijkwerkers creatief zoeken naar mogelijkheden om vorm te geven aan de oorspronkelijke reflexieve ambities van de buurt- en nabijheidsdiensten. Dit leerproces probeer ik te duiden als een proces van ‘leren als verantwoording’ (geïnspireerd op Biesta en Levinas). Zo voeg ik een ethische dimensie toe aan de zich ontwikkelende theorie omtrent een meer reflexieve begeleidershouding (Weil, Wildemeersch & Jansen, 2005).

Summary

In the first chapter a pedagogical perspective on current activation practices and policies is introduced. The theoretical field of tension between restrictive and reflexive activation, based on a research project by Weil, Wildemeersch & Jansen (2005) on unemployed youth and social exclusion in Europe, permitted to construct a set of research goals and research questions for this PhD-research. In the second chapter the social constructionist approach of this case study research is explained.

The third chapter starts with a short historical overview of 'activation' since the 17th century. Secondly, I describe how the dominant restrictive activation discourse of the European Union is reproduced in the Belgian and Flemish policies on employment, social economy and community services. The central aim of the Belgian and the Flemish policy is to increase the labour market participation rates. This discourse is not 'neutral', but accentuates the individual deficiencies of people in poverty and the unemployed, thereby ignoring structural exclusion. The policy context provides little space for community services to implement a more reflexive type of activation.

The six community services that were studied in our research are described in the fourth chapter. Community services aim to deliver services on a local scale. They intend to improve the viability and social cohesion of disadvantaged neighbourhoods. The documents produced by the umbrella organisation of community services and funding bodies typically highlight three functions: service provision, employment creation and participation. They claim to start from participatory processes with all actors involved, to identify the 'services' and the 'employment' that are created. Apparently, all functions were richer or more complex than they appeared at first sight in the documents produced by the umbrella organisation and by policy-makers. In the function of 'employment creation', the tension between the discourse of employability and the discourse of social participation came to the fore. Likewise, a tension could be observed in the 'participation' function, between participation as a means and participation as a goal in itself. Moreover, the 'participation' function is in danger of disappearing in the background with the development of the new policy decree 'Local Service Economy' or 'Lokale Diensteneconomie'. Finally, with regard to the 'service provision', a tension between 'proximity' and 'efficiency' was observed, which is linked to theoretical insights on 'managerialism'.

The fifth chapter describes the development of the structural financial basis for the community services, negotiated under the name 'Lokale Diensteneconomie' (Local Services Economy). A fairly restrictive activation logic seems to have gained ground through the policy frameworks within which these initiatives are set up and through the funding criteria they have to meet. The decree emphasizes 'job creation' and the integration of unemployed groups into the regular economic system. While it is acknowledged that community services contribute to social cohesion and that they may improve a neighbourhood's viability, this dimension is not emphasized or elaborated. Neither is there any funding provided for the 'participation' function. The community services have been diverted from their original ambitions towards an objective favoured by the policy makers. The new decree mainly deals with restrictive activation aimed at raising the employment rate and facilitating integration into the formal labour market.

In the sixth chapter the umbrella organisation of the community services is described. This umbrella organisation wants to protect the interests of the community services by acting as a partner negotiating with the funding policy-makers. This umbrella organisation has the tendency to reproduce a rather restrictive activation discourse in these negotiations, although in several working groups originated in this umbrella organisation, elements of a reflexive activation discourse were developed. Just like the community services they want to represent, the umbrella organisation itself struggles to find a position in the field of tension between restrictive and reflexive activation. In the context of managerialist discourses the development of community services and their umbrella organisation, can show how difficult it is to make way for a more reflexive alternative discourse on activation.

In the seventh chapter I explore a more reflexive or responsive stance for practitioners, inspired by the findings on reflexive activation (Weil, Wildemeersch & Jansen, 2005) and on the theoretical writings of Biesta and Levinas. Despite their insecure and fragile position and situation the practitioners in the studied community services persevere in their ambitions to shape more reflexive activation practices and policies. Their learning process is described as a process of 'learning as response'. In this way, an ethical dimension is added to the 'theory of practice' of reflexive activation.

The eighth chapter summarizes all conclusions and formulates answers to the research questions.

Dankwoord

Eerst wil ik Prof. Dr. D. Wildemeersch, de promotor van dit doctoraatsonderzoek, bedanken. Hij hielp me inhoudelijk de diverse theorieën over activering onder de knie krijgen en ondersteunde het onderzoeksproces door zijn systematische constructieve feedback. Daarnaast vertrouwde hij me in de nogal eigenzinnige keuze qua onderzoeksmethodologie. Deze ondersteuning, hulp en vooral het vertrouwen dat hij toonde, was voor mij een enorme motivatie om door te zetten en creatief mijn eigen weg durven te zoeken.

Verder wil ik alle medewerkers van het Centrum voor Sociaal-Culturele en Arbeidspedagogiek bedanken voor de leerrijke samenwerking, voor de feedback tijdens seminars en informele gesprekken en vooral voor hun ‘luisterende oor’. In het bijzonder Prof. Dr. H. Baert en Prof. Dr. J. Vandenabeele stonden altijd klaar met raad en daad bij praktische en inhoudelijke knelpunten. Verder mag de veelzijdige steun van de onmisbare secretaris M. Vlecken en de grondige feedback van collega-onderzoeker S. Suijs hier niet onvermeld blijven.

De professoren van de doctoraatscommissie gaven me een broodnodig duwtje in de rug tijdens de startfase van dit onderzoek. Door hun kritische feedback was het mogelijk om het oorspronkelijk overambiteus en nogal chaotisch onderzoeksopzet beter af te bakenen en te structureren. In het bijzonder Prof. Dr. R. Bouwen heeft een grote rol gespeeld bij het uitwerken van een sociaal constructionistische methodologie.

Ik wil alle betrokkenen in de buurt- en nabijheidsdiensten uitdrukkelijk bedanken. Zowel binnen de Koepel van Buurt- en Nabijheidsdiensten als in de onderzochte buurt- en nabijheidsdiensten kreeg ik als onderzoekster zo goed als ongelimiteerde toegang en actieve medewerking. Deze openheid zorgde voor veelvuldige en diverse leerkansen.

Voor het enthousiasme en leergierigheid van de Uitwisselingstafel van de Buurt- en Nabijheidsdiensten in de Westhoek was een constante motor en stimulans bij dit onderzoek. De medewerkers van deze zes buurt- en nabijheidsdiensten lieten me niet alleen toe tot hun buurt- en nabijheidsdiensten, maar ook tot hun leefwereld. Bij Buurtdiensten Bellewijk kreeg ik zelfs beschikking over een eigen wagen en werd ik uitgenodigd om te logeren in een gastgezin (een bijzondere dank-u-wel voor Annie, Johan en Rik).

Tenslotte wil ik Jeroen bedanken voor zijn onuitputtelijke steun en geduld.

Inhoudsopgave

Samenvatting

Summary

Dankwoord

Inhoudsopgave

Inleiding (*p. 8-11*)

Hoofdstuk 1 - Restrictieve en reflexieve activering (*p. 12-42*)

1. 'Actief zijn' volgens Kafka en gezinnen in armoede in Leuven
- 2 Activering in buurt- en nabijheidsdiensten
- 3 Restrictieve en reflexieve activering
- 4 Onderzoeksvragen
- 5 Armoede is niet hetzelfde als werkloosheid
- 6 Verschillende betekenissen van workfare
- 7 Nadenken over de grenzen van restrictieve activering

Hoofdstuk 2 - Methodologie (*p. 43-74*)

- 1 Sociaal constructionisme als kwalitatief onderzoeksparadigma
- 2 Casestudie onderzoek
- 3 Kwaliteit van onderzoek: 'Prolonged engagement'
- 4 Navolgbaarheid van het onderzoek
- 5 Dataverzameling: participerende observatie en informele gesprekken
- 6 Data-analyse
- 7 Rapportage
- 8 Evaluatie rol en houding van onderzoekster

Hoofdstuk 3 - Europees, Vlaams en Belgisch beleid (*p. 75-121*)

- 1 Oude wijn in nieuwe zakken: activering door de eeuwen heen
- 2 De activerende welvaartsstaat en de 'Third Way'
- 3 Het Europese activeringsdiscours: levenslang leren in functie van employability
- 4 De normalisering van het Europese discours in de lidstaten
- 5 Vlaams en Belgisch activeringsdiscours

Hoofdstuk 4 - Zes buurt- en nabijheidsdiensten in de Westhoek (*p. 122-171*)

- 1 Tewerkstelling: spanning tussen employability en sociale participatie
- 2 Participatie: spanning tussen instrumentele participatie en participatie als democratisch burgerschap
- 3 Dienstverlening: spanning tussen efficiëntie en nabijheid

4 Nabeschouwing: de zes buurt- en nabijheidsdiensten na het nieuwe decreet

Hoofdstuk 5 - Wie betaalt de buurt- en nabijheidsdiensten? Wettelijk kader en subsidieregeling (p. 172-198)

- 1 Pilootprojecten en Experimentenfondsen
- 2 Het klaverbladmodel als uitgangspunt voor financiering
- 3 Het onzekere wachten op structurele middelen
- 4 Van 'buurt- en nabijheidsdiensten' naar 'lokale diensteneconomie'
- 5 Lokale overheden als regisseur
- 6 Wachten op de belendende sectoren
- 7 Dienstencheques en de Europese Dienstenrichtlijn

Hoofdstuk 6 - De Koepel van Buurt- en Nabijheidsdiensten (p. 199-227)

- 1 KBN als sociale beweging: al dan niet aansluiten bij het dominante discours?
2. Gebruikte strategieën: overleg en/of sociale actie?
- 3 Gebrekkige segregatie en integratie: knelpunt rond tewerkstelling en doorstroom
- 4 De invloed van managerialism en efficiëntiedenken in KBN
- 5 Politiek en/of beleid?

Hoofdstuk 7 - Leren als verantwoording: naar een reflexieve begeleidershouding (p.228-255)

- 1 Managerialism en 'the rational community'
- 2 Leren als verantwoording: 'onderbreking' en politiek engagement
- 3 De zes buurt- en nabijheidsdiensten hun leerproces tijdens en na het onderzoek
- 4 Elementen van een reflexieve of responsieve begeleidershouding

Hoofdstuk 8 - Eindconclusies (p. 256-276)

- 1 Tewerkstelling?
- 2 Dienstverlening?
- 3 Participatie?
- 4 Restrictieve en reflexieve activering?
- 5 De betrokken actoren in de spanning tussen restrictieve en reflexieve activering
- 6 Reflexieve begeleidershouding

Literatuurlijst (p. 277-289)

English summary (p. 290-304)

Inleiding

Vanuit diverse praktijkervaringen in de sector van sociale economie leerde ik een economische invulling van activering kennen. Voor groepen die in de reguliere arbeidsmarkt om gevarieerde redenen uit de boot vallen, wordt arbeid op maat gecreëerd. Deze economische activering in de vorm van tewerkstelling zou zo de eerste stap zijn naar inclusie in de maatschappij. Ik zag hoe in fietsenateliers in Vlaanderen laaggeschoolden leerden banden plakken en kettingen opleggen; ik zag hoe in ‘ateliers automéchanique’ in Mali straatjongeren leerden een accu vervangen en olie verversen. Ik kreeg telkens het verhaal te horen dat deze mensen door het leren van ‘een degelijk vak’ een nieuwe kans zouden krijgen op de arbeidsmarkt. In Vlaanderen kreeg ik cijfers gepresenteerd waar percentages uitdrukken hoeveel mensen na de werkervaring of opleiding in de sociale economie een baan vonden in de formele economie. In Mali kreeg ik microateliers te zien waar bijvoorbeeld een groepje vrouwen een naaiatelier of een groepje jonge mannen een meubelbedrijfje oprichtten. Ik zag welke positieve effecten (het vooruitzicht op) een job teweeg kon brengen in iemands leven en stapte helemaal mee met het doorstroomdiscours van sociale economie als opstap (terug) naar de formele arbeidsmarkt.

Tijdens een samenwerking met Leren Ondernemen, een buurtdienst in Leuven, werd mijn visie op activering echter in vraag gesteld. Er leefden blijkbaar niet alleen kritieken op het dominante activeringsdiscours, er werd bovendien met een alternatieve aanpak geëxperimenteerd. Mensen in armoede hebben volgens Leren Ondernemen ook andere behoeften dan enkel economische activering. Er is daarnaast ook sprake van sociale, culturele en politieke activering. Leren Ondernemen probeert rekening te houden met hun vaststelling dat niet alle jobs een hefboom zijn uit armoede en dat er meer is dan economische activering alleen. Zo groeide mijn fascinatie voor de buurt- en nabijheidsdiensten, de nieuwste telg in de familie van de sociale economie-initiatieven. Bij Leren Ondernemen kreeg ik als vrijwilligster de kans om één buurtdienst grondig te leren kennen. De buurt- en nabijheidsdiensten werden toen nog gefinancierd door een experimentenfonds.

Bij de voorbereiding van een wettelijk kader organiseerde de Koning Boudewijnstichting een reeks ronde tafelgesprekken. Als onderzoekster sociale pedagogiek werd ik uitgenodigd om deel te nemen. Toen deze ronde tafels uitmondde in het oprichten van een koepelorganisatie voor de buurt- en nabijheidsdiensten werd ik lid van de algemene vergadering – en kon daardoor de hele ontwikkeling van dit ambitieuze sociaal economische experiment ‘van in den beginne’ opvolgen. Buurt- en nabijheidsdiensten willen lokaal diensten leveren met het oog op het verbeteren van de leefbaarheid van kansarme buurten en de sociale cohesie. Ze maken zich sterk dat ze uitgaan van een continu participatieproces waarbij diverse belanghebbenden betrokken zijn (buurtbewoners, werknemers, vrijwilligers, gebruikers, lokale ondernemingen, lokale sociale actoren...). Mede door de

participatieve manier van werken nemen ze gevarieerde vormen aan gaande van buitenschoolse kinderopvang, over sociale restaurants, naar ICT-projecten, tot thuiszorg en groenonderhoud. Buurt- en nabijheidsdiensten profileren zich niet louter als een voorbereiding op en doorstroom naar de arbeidsmarkt, maar willen hier ook een concreet alternatief voor zijn. Deze werkvorm werd opgestart vanuit een verlangen om degenen die in de ‘reguliere sociale economie’ zelfs uit de boot vallen, een kans op arbeid en engagement op maat te bieden. Buurt- en nabijheidsdiensten worden niet enkel opgericht door OCMW’s¹ en bestaande lokale sociale actoren, maar ook bijvoorbeeld door buurtwerk, opbouwwerk en door verenigingen waar armen het woord nemen. In plaats van achtergestelde groepen te bestempelen als 'moeilijk of niet inzetbaar op de arbeidsmarkt' willen ze vertrekken van de positieve instelling dat er juist bij deze groep mensen een intrinsieke rijkdom aan menselijke capaciteiten aanwezig is.

Ik ga eerst dieper in op het uitgangspunt van dit onderzoek, namelijk een denktank van mensen in armoede die samen nadachten over activering. In hoofdstuk 1 kan u lezen hoe de probleemstelling die opborrelde na het begeleiden van deze denktank uitmondt in een eerste set van onderzoeksdoelstellingen en onderzoeksvragen. Daarnaast introduceer ik het tweede uitgangspunt, namelijk een pedagogisch perspectief op hedendaagse activering vanuit een onderzoek naar werkloze jongeren en sociale uitsluiting in Europa. Het theoretische spanningsveld tussen restrictieve en reflexieve activering dat Weil, Wildemeersch & Jansen (2005) bloot legden, geeft een stevig uitgangspunt en theoretisch kader om te kijken naar de buurt- en nabijheidsdiensten. Dit laat toe om een tweede set onderzoeksdoelstellingen en onderzoeksvragen af te leiden.

In hoofdstuk 2 wordt de nogal eigenzinnige sociaal constructionistische methodologie van dit casestudie-onderzoek uit de doeken gedaan. Hoe ging ik tewerk om de onderzoeksvragen te beantwoorden?

In hoofdstuk 3 geef ik eerst een beperkte beschrijving van activering doorheen de eeuwen, om beter te begrijpen hoe hier het hedendaagse discours uit voortkomt. Dan beschrijf ik welke activeringsdiscoursen leven op Europees niveau. Het dominante restrictieve activeringsdiscours van de Europese Unie wordt gereproduceerd in het Belgische en Vlaamse beleid inzake tewerkstelling, sociale economie en buurt- en nabijheidsdiensten. Dit blijkt nochtans geen ‘neutraal’ discours te zijn. De deficiënties van werklozen en mensen in armoede worden geaccentueerd. Door eenzijdig te benadrukken dat individuen nood hebben aan kennis, competenties en waarden; worden structurele uitsluitingsmechanismen niet geproblematiseerd. Door een beschrijving van het Vlaamse en federale beleid komt de kwetsbare positie van de buurt- en nabijheidsdiensten in het huidige beleidslandschap naar voren. Het verhogen van de arbeidsmarktparticipatie door het creëren van werkgelegenheid voor

¹ OCMW: Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn.

kansengroepen is het speerpunt van het Belgische en Vlaamse beleid. Dit is meteen ook de enige bron van subsidiëring voor buurt- en nabijheidsdiensten die geregeld wordt door het decreet Lokale Diensteneconomie en de daarbij horende klaverbladfinanciering.

In hoofdstuk 4 presenteer ik de zes bestudeerde buurt- en nabijheidsdiensten in de Westhoek. Vertrekkend van de drie functies die ze nastreven, namelijk tewerkstelling, participatie en dienstverlening presenteer ik de spanningsvelden die hierbij zichtbaar werden. Wat *tewerkstelling* betreft, werd een spanning zichtbaar tussen een ‘smal’ louter op employability gericht discours en een ‘breder’ discours met aandacht voor andere vormen van sociaal engagement, vrijwilligerswerk en democratisch burgerschap. Met betrekking tot de functie *participatie* was er een spanning tussen enerzijds participatie als instrument om efficiënter of beter op maat te werken en anderzijds participatie als democratisch burgerschap (dus als doelstelling op zich). Bovendien dreigt participatie in zijn geheel op de achtergrond te geraken sinds de invoering van het decreet Lokale Diensteneconomie (waaronder de buurt- en nabijheidsdiensten vallen). Tenslotte bleek bij de functie *dienstverlening* een spanning te bestaan tussen de nagestreefde nabijheid (waarbij ondermeer het belang van ‘ongeplande tijd’ niet te onderschatten bleek) en het streven naar meer efficiëntie. Dit streven naar meer efficiëntie of het leveren van meer diensten in minder tijd, koppel ik aan theorieën over ‘managerialism’.

In hoofdstuk 5 beschrijf ik hoe het structureel financiële kader of klaverbladfinanciering voor de buurt- en nabijheidsdiensten zich ontwikkelde. Bij de overgang van het Experimentenfonds naar deze nieuwe vorm van financiering ontstonden er meerdere knelpunten. De onderhandelingen rond het decreet Lokale Diensteneconomie gingen gepaard met een afwending van de oorspronkelijke doelstellingen van de buurt- en nabijheidsdiensten ten voordele van de creatie van tewerkstelling en doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt. De andere sociale meerwaarden worden erkend, maar niet gefinancierd. De precaire situatie van de buurt- en nabijheidsdiensten toont zich doorheen de langzame en moeilijke onderhandelingen tussen de beleidsmakers en de Koepel van Buurt- en Nabijheidsdiensten. Hier komt naar voren hoe de buurt- en nabijheidsdiensten doorheen hun heroriëntering tot lokale diensteneconomie meer de klemtoon (moeten) leggen op tewerkstelling en dienstverlening, terwijl hun participatieve manier van werken naar de achtergrond verdwijnt. Participatie wordt door het nieuwe decreet immers niet uitgewerkt of gefinancierd. De veelzijdigheid van de buurt- en nabijheidsdiensten dreigt geïnstrumentaliseerd te worden.

In hoofdstuk 6 beschrijf ik de Koepel van Buurt- en Nabijheidsdiensten², die de belangen van de buurt- en nabijheidsdiensten wil verdedigen door als gesprekspartner met de Vlaamse overheid te fungeren. Het blijkt dat deze koepel meer neigt naar de restrictieve activeringskant dan de kleine selectie onderzochte buurt- en nabijheidsdiensten. Dit moet ik echter meteen nuanceren door ook te rapporteren over de door deze koepel opgerichte werkgroep kansengroepen en werkgroep buurtontwikkelingsdiensten waar de reflexieve activering dan weer de bovenhand haalde. Net als de individuele buurt- en nabijheidsdiensten blijkt ook de koepel een delicate evenwichtsoefening uit te voeren tussen beide polen van het spanningsveld. In de context van managerialism en efficiëntiedenken toont de ontwikkeling van de buurt- en nabijheidsdiensten en hun koepelorganisatie hoe moeilijk het is om ruimte te maken voor een reflexief activeringsalternatief.

In hoofdstuk 7 ga ik dieper in op de begeleidershouding van de in dit onderzoek betrokken praktijkwerkers (buurtwerkers, jeugdwerkers, atelierbegeleiders...). Doorheen een literatuurstudie naar ‘leren als verantwoording’ (geïnspireerd op Biesta en Levinas) probeer ik het leerproces van de betrokken praktijkwerkers te begrijpen. Ik breng dit ‘leren als verantwoording’ in verband met de zoektocht naar positionering van de praktijkwerkers tegenover het hedendaagse activeringdiscours. Ondanks hun moeilijke en onzekere situatie blijven de betrokken praktijkwerkers en mensen in armoede samen zoeken naar mogelijkheden om vorm te blijven geven aan de oorspronkelijke ambities van de buurt- en nabijheidsdiensten om een meer reflexieve activering na te streven. Zo voeg ik een ethische dimensie toe aan de zich ontwikkelende theorie omtrent een meer reflexieve begeleidershouding (Weil, Wildemeersch & Jansen, 2005).

In het laatste en 8^{ste} hoofdstuk formuleer ik conclusies gebaseerd op al het voorgaande door terug te keren naar de onderzoeksdoelstellingen en -vragen.

² De Koepel van Buurt- en Nabijheidsdiensten (KBN) is één van de leden van VOSEC. Een honderdtal sociaaleconomische ondernemingen, organisaties en deskundigen worden verenigd in VOSEC, het Vlaams Overlegplatform voor Sociale Economie. VOSEC is een intermediaire partner tussen de verschillende sociale economie initiatieven op het terrein en de overheid. VOSEC legt de klemtoon op de herinschakeling van uitgeschakelde of uitgesloten mensen als een van de belangrijkste waarden van de sociale én de reguliere economie. Die herinschakeling zien ze als een voorwaarde voor het herstel van het maatschappelijke weefsel. Ze vragen aandacht en middelen voor meerwaarden zoals de kwaliteit van de arbeid, milieuvriendelijke productie, inspraak van de werknemers en het betrekken van stakeholders, de inbedding in de lokale gemeenschap en solidaire relaties met het Zuiden.

Hoofdstuk 1 - Restrictieve en reflexieve activering

In dit hoofdstuk beschrijf ik hoe de onderzoeksdoelstellingen vorm kregen binnen een denktank van gezinnen in armoede waar over activering nagedacht werd. Daarna beschrijf ik het theoretische kader omtrent restrictieve en reflexieve activering (Weil, Wildemeersch & Jansen, 2005), dat doorheen dit onderzoeksproces verder wordt uitgediept en geïllustreerd in de concrete context van buurt- en nabijheidsdiensten. Om dit onderzoek beter te focussen, maak ik een onderscheid tussen armoede en werkloosheid. Tenslotte helpt een taxonomie van verschillende vormen van ‘workfare’ om al dit voorgaande beter te contextualiseren.

1.1 ‘Actief zijn’ volgens Kafka en gezinnen in armoede in Leuven

Op initiatief van de Vlaamse Regering werd in 2002 een Toekomstcongres Armoedebestrijding georganiseerd. Activering was één van de thema’s. Leren Ondernemen was één van de armenverenigingen die op het podium ‘hun gedacht zeggen’ en ‘een uitspraak doen omtrent activering’. Leren Ondernemen is niet alleen een vereniging waar armen het woord nemen, maar was tevens één van de drie pilootprojecten buurt- en nabijheidsdiensten. Ik kreeg de kans een groep gezinnen in te begeleiden bij de voorbereiding. Leren Ondernemen maakte een kortfilm gebaseerd op het verhaal ‘de gedaanteverwisseling’ van Kafka (1950) en schreef een brochure met hun visie op activering. De brochure kwam in een congresstasje terecht dat gemaakt werd door het naaiatelier van Leren Ondernemen. Ze gebruikten daarvoor Malinese stoffen uit hun uitwisselingsproject met een vrouwencoöperatief uit Bamako. Op verschillende manieren kregen mensen zo de kans uit te drukken wat voor hen ‘actief zijn’ is. Mensen die niet graag in de kortfilm verschenen, konden helpen bij belichting of kostuums. Anderen werkten mee aan de mooie congresstasjes of zetten koffie voor de denktank (waardoor ze toch vanachter de koffiemachine af en toe een opmerking roepen, die dankbaar mee genoteerd werd in het verslag van de vergadering). ‘Participatie’ was dus ruimer dan ‘deelnemen aan de denktank’. Ikzelf onderzocht in wekelijkse sessies met de gezinnen in armoede wat activering voor hen eigenlijk betekent. Onze hersenspinsels kregen hun neerslag in de hierboven vermelde brochure. We maakten duidelijke praktische afspraken om zoveel mogelijk mensen bij het denkproces te betrekken. Vaak was het nodig om voorrang te geven aan individuele problemen of onverwachte gebeurtenissen. Mensen kwamen soms niet opdagen, maar iedereen bleef altijd zonder meer welkom. Tot en met de laatste bijeenkomst van de denkdank kwamen er telkens een tiental mensen langs. Het was dankzij de ‘activeringsmuur’³ in de eetzaal mogelijk voor mensen die liever zelf niet mee vergaderden om het denkproces toch te volgen. Zo hoopte ik dat activering een ‘gewoon’

³ Van iedere bespreking maakte ik een verslag. Naast het chronologische verslag (waarop de brochure gebaseerd werd) nam het verslag op de activeringsmuur in het sociaal restaurant een andere vorm aan: ik bouwde met ‘stukken waarover we het al over eens zijn’ aan een gemeenschappelijke definitie van ‘activering of actief zijn’.

gespreksonderwerp kon worden in de eetzaal. Het duurde een tiental sessies om vanuit de diverse individuele ervaringen en meningen te komen tot een gemeenschappelijke definitie. Wat vooral naar boven kwam, is dat activering zeker geen ‘neutrale’ term is.

Actief zijn is voor ons: Bezig zijn, je inzetten, inspanningen doen, zoveel mogelijk gebruik maken van je talenten, doen wat je graag doet, geen verplichte of opgelegde activiteiten, voor je rechten opkomen, een meerwaarde voor de maatschappij, zorg voor het milieu, iets betekenen voor anderen, sociaal zijn. Actief zijn is sociaal zijn. Dat is voor ons belangrijk: met mensen babbelen, omgaan met anderen, goed overeen komen, werken in groep, samen plezier hebben, leren van elkaar. (...) Actief zijn brengt vanalles op: niet enkel voor anderen of voor een propere buurt, maar ook voor onszelf. In de eerste plaats voelen we er ons goed bij, we zijn blij als we actief kunnen zijn. Het brengt ons ook zelfrespect en zelfkennis bij (Leren Ondernemen, 2002).

Concrete voorbeelden van ‘actief zijn’ werden er volop genoemd: de tuin in orde houden zodat de buurt proper blijft, toneel, koken in het sociaal restaurant, sporten...⁴ Er werd bijzondere appreciatie uitgedrukt voor vrijwilligerswerk en betrokkenheid bij verenigingen:

De overheid zou volgens ons vrijwilligers meer moeten erkennen en ondersteunen (ook lange termijn vrijwilligers), onder andere door hun opleidingen laten te volgen. Zo kunnen ze blijven leren, en eventueel zelfs een diploma behalen. Bijleren kan op maat binnen vrijwilligersprojecten. Er is namelijk een meer persoonlijke band: Hier worden we geen ‘nummers’ zoals in sommige grote bedrijven. Er wordt van elkaar bijgeleerd, met veel leerkansen op ons niveau en op ons tempo. Er is geduld en iedereen krijgt tweede kansen (derde ook). (...) Er is momenteel teveel administratie en controle op vrijwilligerswerk. Het wordt bijna beschouwd als zwart werk. Dat is helemaal niet stimulerend. (...) De snelheid van de maatschappij is niet meer te volgen voor sommige mensen. Die mensen moeten niet aangepord worden om mee op de snelle trein te springen. Misschien is het beter als de trein langzamer zou rijden? Misschien hebben we vele verschillende treinen en stoomlocomotiefjes nodig? Maar je moet ook van de trein kunnen afstappen. Actief zijn is namelijk ook op de bank zitten en letten op de spelende kinderen (Leren Ondernemen, 2002).

Het begeleiden van deze bijeenkomsten, waarbij niet alleen mensen in armoede, maar ook ervaringsdeskundigen én praktijkwerkers aanwezig waren, was een continue evenwichtsoefening tussen enerzijds het stimuleren van zoveel mogelijk inbreng van de mensen in armoede en anderzijds het zorgvuldig selecteren van vragen en eigen input van de praktijkwerkers. Wanneer de mensen in armoede bijvoorbeeld vertelden dat volgens hen toneel spelen actief zijn is, reageerden we door te

⁴ Observatie Leren Ondernemen Leuven 24.05.2002 (naast de brochure waaruit geciteerd wordt, maak ik ook gebruik van de notities die ik maakte tijdens de observaties tijdens de denktank).

vragen wat ze dan zouden zeggen tegen de minister om hem te overtuigen hiervoor zijn portefeuille boven te halen en geld op tafel te leggen. Zo probeerden we de mensen zelf laten te beslissen welke onderwerpen en aspecten van activering ze wel en niet bespraken. Tegelijkertijd wilden we bruikbare en verstaanbare argumenten destilleren om aan beleidsmakers te presenteren. De aanwezige praktijkwerkers en ik vroegen naar argumenten, confronteerden hun met contradicties in wat ze vertelden en zorgden voor input van buitenuit wanneer erom gevraagd werd. Zo nodigden we op één van onze bijeenkomsten de spreker uit die op het Toekomstcongres over activering zou spreken. We lazen vooraf enkele tekstfragmenten van A. Snick. Eén daarvan sloot goed aan bij wat we reeds zelf over ‘actief zijn’ zegden: “Een zorgzame samenleving is er een waar ieder individu een eigen zinvolle plaats en bijdrage heeft, ook al zijn ieders capaciteiten en mogelijkheden zeer divers.”

Het verhaal van Kafka (1950) waarop de kortfilm gebaseerd is, werd parallel met de sessies van de denktank samen gelezen en/of voorgelezen (niet iedereen kan immers even vlot zelf lezen). Het verhaal van Kafka gaat volgens de gezinnen in armoede in Leuven in de eerste plaats over uitsluiting en eenzaamheid: “Snoopy⁵ zegt dat je door uitsluiting inderdaad verandert in een soort ‘kever’, waar niemand mee wil omgaan” (Leren Ondernemen, 2002). Het verhaal van Kafka is volgens hen:

een verhaal over een handelsreiziger die heel hard moet werken om de schulden van zijn ouders af te betalen. Op een dag wordt hij wakker en ontdekt hij dat hij in een kever is veranderd. Hij wordt dan daardoor gediscrimineerd door iedereen, eerst door zijn baas (werkgever), dan door zijn ouders en tenslotte ook door zijn zus. Een symbolisch zwaar geladen moment is wanneer zijn deur langs de buitenkant op slot wordt gedaan. Hij mag niet eens meer in de deuropening liggen. Dan sterft hij en het gezin viert feest omdat ‘het probleem’ is opgelost⁶.

Ik selecteerde fragmenten uit het verhaal die mensen aanspraken, waar ze tekenen van herkenning toonden. Deze stukjes werden dan in de wekelijkse groepsgesprekken besproken. Ze ‘vertalen’ het verhaal naar hun eigen leven door op zoek te gaan naar sleutelmomenten, herkenbare passages die iets voor hen betekenen, momenten waar uitsluiting naar voren komt. Zo een sleutelmomenten, waren bijvoorbeeld de twee volgende passages:

“Wanneer het gesprek op de noodzakelijkheid van geld verdienen kwam, liet Gregor in het begin eerst altijd de deur los en wierp zich op de naast de deur staande, koele, met leer overtrokken sofa, want hij werd warm van schaamte en verdriet (Kafka). Gregor leeft in een wereld waar alleen geld verdienen en werken telt. Nu hij dat niet meer kan, trekken anderen zich niets meer aan van hem. Zolang je werkt en geld verdient, tel je mee. Maar anders? Danny zegt dat dit precies de reden is waarom hij een

⁵ Ik gebruik de volle namen of bijnamen van respondenten wanneer ze niet anoniem willen zijn. Bij de anderen gebruik ik enkel een initiaal.

⁶ Observatie Leren Ondernemen Leuven 27.06.2002.

arbeidscontract wil hebben. Je wordt bekeken als een slechte vader als je geen werk hebt, net alsof je dan niet goed voor je vrouw en kinderen zorgt. Werk: ja, maar niet zomaar alle werk... Net als iedereen willen wij liefst geen onaangepast of onderbetaald werk. Iedereen is het met Danny eens als hij zegt dat eentonig werk snel verveelt, daarom hebben we liefst afwisselend werk. De werkgever moet flexibel zijn en rekening houden met onze beperkingen, gezinssituatie, onze kinderen en onze gezondheid. Een te hoge werkdruk kan problemen veroorzaken; en een goede werksfeer is broodnodig. Voor bepaalde groepen, zoals alleenstaande moeders, zijn er zelfs specifieke voorzieningen nodig, bijvoorbeeld betaalbare kinderopvang” (Leren Ondernemen, 2002).

“Zou zijn zuster wel merken dat hij de melk had laten staan, en geenszins omdat hij geen honger had? En zou zij ander voedsel brengen, dat hem beter beviel? Als ze het niet uit zichzelf deed, zou hij liever verhongeren, dan haar erop attent maken, hoewel hij eigenlijk grote aanvechting had onder de canapé uit te schieten, zich voor de voeten van zijn zus te werpen, en haar te smeken iets lekkers te brengen. (...) Zij bracht hem, om zijn smaak te weten te komen, een hele keuze, alles op een oude krant uitgespreid. Er was oude, halfrotte groente, benen van het avondmaal, die door gestolde, witte saus waren omgeven, een paar rozijnen en amandelen, kaas, die Gregor twee dagen geleden oneetbaar had verklaard, een droog stuk brood, een gesmeerde boterham en een gesmeerde boterham met zout (Kafka). Gregor's zus probeert te testen wat hij wil eten, door hem verschillende kommetjes met restjes en overschotten te brengen. Ze vraagt hem echter niet wat hij wil. Het probleem is dat er geen communicatie is tussen Gregor en zijn zus. Ze wil wel goede hulp geven, maar vraagt niet om zijn mening. Rita zegt dat er ook voor hen vele kommetjes met tewerkstellingsmaatregelen zijn, zonder dat hen gevraagd wordt of ze die wel lusten en of ze wel aangepast zijn aan hun situatie. (...) Anderen denken in Gregor zijn plaats; ze doen dingen zonder hem te vragen wat hij wil” (Leren Ondernemen, 2002).

Verschillende mensen getuigden in de denktank over “hoe ervoor gezorgd werd/wordt dat we niet actief zijn. Door enkel de nadruk te leggen op economische activering, worden we ontmoedigd om op andere manieren actief te worden/zijn” (Leren Ondernemen, 2002). Enkele mensen namen de kans om hun frustraties met de anderen te delen:

Het was een half jaar nadat ik mijn opleiding als lasser had afgemaakt. Toen riep de VDAB⁷ me op voor een verplichte herscholing als lasser – dat is toch niet te snappen! En ik moest het doen, zeiden ze, of ik zou mijn dop verliezen. Zelfs als ik hen vertelde dat ik net een diploma als lasser had – en daarmee geen werk vond, hielp dat niks.

⁷ VDAB: Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding.

Een ander vult aan met een andere VDAB-verhaal – deze keer niet over een ongewenste opleiding die toch gevolgd moest worden, maar over een gewenste opleiding die niet gevolgd mocht worden:

Ik ging naar de VDAB en vroeg daar of ik een opleiding snit en naad mocht doen. Dat wilde ik al van toen ik een klein meisje was, maar mijn ouders hebben mij nooit die kans gegeven. Ze zeiden bij de VDAB dat ik eerst een test moest doen, een soort IQ-test. Ik kreeg die test voor mij en die stond vol met allemaal vragen die ik vroeger op school nooit had gezien. Ik liet de vragen dus maar blanco. Toen ik erna terugging voor mijn uitslag, vertelde ze mij dat ze aan mij niet wilden beginnen omdat ik te dom ben. Als ik hen vertelde dat ik de vragen blanco liet omdat ik dat op school nooit gehad had, en dat ik liever een aangepaste test zou willen invullen, omdat ik zeker ben dat ik daar beter op zou presteren – ik ben niet dom – dan luisterden ze daar niet naar. Dat was zeer ontmoedigend.

De verhalen kwamen los. Iemand anders was begonnen aan een opleiding tot ervaringsdeskundige. Wegens zijn lees- en schrijfproblemen werd met zijn school en stageplaats Leren Ondernemen afgesproken dat hij het eerste jaar kon spreiden over twee schooljaren. Na het eerste jaar weigert het OCMW echter om zijn uitkering verder te betalen. Volgens het OCMW moet hij stoppen met studeren (ondanks de afspraak met school en stageplaats) en werk zoeken (zonder diploma). Nog iemand anders ging aan het OCMW toelating vragen om de opleiding tot ervaringsdeskundige mogen te beginnen, maar mocht niet – deze opleiding zou haar immers niet direct naar tewerkstelling leiden⁸.

Mijn ervaring bij Leren Ondernemen vormde een directe impuls voor voorliggend onderzoek. Ik werd geconfronteerd met verschillende betekenissen van activering. De mensen in armoede nuanceerden ‘werk als hefboom uit armoede’ en vervingen het door ‘werk *op maat* als hefboom uit armoede’. Niet zomaar alle werk was volgens hen een hefboom uit de armoede. Werk moet volgens hen zowel rekening houden met hun beperkingen (zoals gezinssituatie, gezondheidstoestand) als met hun talenten. Niet de werknemer, maar de werkgever zou hier flexibel moeten zijn. Het werk zelf moet afwisselend zijn, mag geen te hoge werkdruk hebben. Een goede werksfeer komt naar voren als cruciale factor. Daarnaast werd ik erop gewezen dat er méér is dan economische activering alleen. Als armoede bestaat uit een uitsluiting op meerdere gebieden, moet er volgens deze mensen ook op meerdere gebieden geactiveerd worden. Ze wezen in deze context op het belang van vrijwilligerswerk. Er is ook sociale, culturele en politieke activering. Het verplichte karakter van de economische activering brengt volgens de verhalen van deze mensen bovendien deze andere vormen van activering in het gedrang. Uit hun getuigenissen bleek een gebrek aan communicatie hierover; hun mening wordt vaak niet gevraagd of niet gehoord. Verplichte opleidingen die als zinloos werden ervaren, gewenste

⁸ Observatie Leren Ondernemen Leuven 31.05.2002.

opleidingen die niet gevolgd mochten worden, het moeten stoppen met een opleiding om naar werk moeten te zoeken – laat diepe littekens na in deze mensen hun leven.

1.2 Activering in buurt- en nabijheidsdiensten

Opvallend aan de beschrijving van ‘actief zijn’ bij Leren Ondernemen is dat ze ruimer is dan de dominante economische activeringsdefinitie die in beleidskringen vaak gebruikt wordt⁹. Daaruit kwam mijn eerste probleemstelling tot leven. Activering blijkt een containerterm te zijn. Mensen in de praktijk, in onderzoek en in het beleid praten allen over activering, maar door de verschillende (impliciete) betekenissen die daarachter schuil gaan, praten ze vaak naast elkaar. Vooral de betekenissen die de mensen in armoede zelf eraan hechten, durven daarbij wel eens over het hoofd gezien worden. Vanuit Leren Ondernemen geraakte ik geïnteresseerd in een ‘alternatieve’ activeringsdefinitie naast de economische. Zo schoven buurt- en nabijheidsdiensten, die volgens Leren Ondernemen juist ontstonden vanuit de ambitie een alternatieve aanpak op te bouwen, in mijn onderzoeksveld. Niet alleen bestaat er verwarring over wat activering betekent; er is daarnaast ook verwarring over wat ‘buurt- en nabijheidsdiensten’ betekenen. Dat bleek tijdens mijn engagement bij Leren Ondernemen, bij de ronde tafels en bij de Koepel Buurt- en Nabijheidsdiensten. Buurt- en nabijheidsdiensten zijn een nieuwe zich ontwikkelende sociaal-economische werkvorm en hebben zeer uiteenlopende verschijningsvormen (boodschappendienst, occasionele kinderopvang, sociaal restaurant...). Ze werken aanvullend bij reeds bestaande sectoren (bijvoorbeeld het opvangen van de wachtlijsten van bestaande thuiszorg) en vullen lacunes in de dienstverlening in.

Ik citeer hieronder de definitie van buurt- en nabijheidsdiensten zoals ze naar voren werd geschoven in de initiële beleidsdocumenten¹⁰ en door de koepelorganisatie van buurt- en nabijheidsdiensten zelf (Koning Boudewijnstichting, 2003). In deze teksten kunnen telkens drie centrale functies van buurt- en nabijheidsdiensten onderscheiden worden, namelijk dienstverlening, tewerkstelling en participatie. Ik overloop kort de functies zoals ze beschreven worden in deze documenten. In hoofdstuk 4 kom ik uitgebreider terug op elk van deze functies.

De functie *dienstverlening* verwijst naar het verlenen van diensten op een lokale basis, ingebed in en in nauw contact met de lokale context. Deze dienstverlening wil tegemoet komen aan individuele en collectieve noden die voorheen niet of niet voldoende werden erkend. Vaak hebben de diensten te maken met het versterken van de sociale cohesie en het verbeteren van de leefbaarheid. Om zulke noden te identificeren, wordt er gebruik gemaakt van een participatief proces met klanten, medewerkers, vrijwilligers, buurtbewoners en andere sociale actoren.

⁹ In hoofdstuk 3 volgt een analyse van het Europese, Belgische en Vlaamse activeringsbeleid.

¹⁰ Van Brempt, K. (2004). *Beleidsnota Sociale Economie 2004-2009*, ingediend door K. Van Brempt, Vlaams Minister van Mobiliteit, Sociale Economie en Gelijke Kansen (zitting 25.10.2004).

De functie *tewerkstelling* wordt in zulke documenten beschreven als duurzame tewerkstelling. Buurt- en nabijheidsdiensten worden geacht te vertrekken van het reeds aanwezige menselijke potentieel om tewerkstelling op maat te ontwikkelen voor de uitgesloten groepen waarmee ze willen werken.

Als derde functie wordt *participatie* naar voor geschoven. Van deze functie wordt gezegd dat ze invloed heeft op de concrete vormgeving van de vorige twee: hoe ‘dienstverlening’ en ‘tewerkstelling’ eruit zien in een concrete buurt- en nabijheidsdienst wordt beïnvloed door participatieve processen, zowel bij de opstart als bij de verdere ontwikkeling. Via participatie wil men rekening houden met de noden van de verschillende betrokkenen. Zo zouden buurt- en nabijheidsdiensten zichzelf voortdurend aanpassen en verbeteren.

Op het werkveld gaat het er echter minder eenduidig aan toe dan deze documenten suggereren. Daar leeft het besef dat dienstverlening, tewerkstelling en participatie geen eenduidige begrippen zijn en dat de gegeven beschrijvingen de lading niet volledig dekken.

De buurt- en nabijheidsdiensten groepeerden zich onderling en organiseren intens overleg via studiedagen, regionale onderzoeken en activiteiten én een serie van ronde tafels (onder begeleiding van de Koning Boudewijnstichting). Omdat het een werkvorm in volle ontwikkeling is, moet er nog over heel wat onderhandeld worden (niet enkel onderling, maar ook met de overheid die voor financiering wordt aangesproken). Ik kreeg de kans als onderzoekster actief deel te nemen aan al deze bijeenkomsten, vanaf de voorbereidingsdagen in samenwerking met de Koning Boudewijnstichting, tot het moment waarop de Vlaamse buurt- en nabijheidsdiensten zich op eigen kracht groeperen in een koepelorganisatie. Het was een buitenkans om het ontluiken van deze nieuwe en ambitieuze werkvorm te bestuderen, aangezien hier nog expliciet onderhandeld wordt over een gezamenlijke identiteit, erkenningcriteria, een decretaal kader en structurele financiering.

Mijn interesse in activering en de ‘pilotstudie’ bij Leren Ondernemen leidde tot de eerste onderzoeksdoelstelling: verduidelijken welke betekenissen van activering leven in buurt- en nabijheidsdiensten. Ik wil verhelderen wat de drie functies van dienstverlening, tewerkstelling en participatie betekenen in de concrete context van buurt- en nabijheidsdiensten. Ik ga daarbij niet op zoek naar de dominante of meest voorkomende invulling van de functies, maar wil de diversiteit en rijkdom van (soms tegenstrijdige) betekenissen in kaart brengen. Mijn mogelijke bijdrage voor praktijkwerkers bestaat dan uit het uitklaren van de verwarring betreffende activering in het algemeen en buurt- en nabijheidsdiensten in het bijzonder. Zo wil ik de betrokken praktijkwerkers ondersteunen om zich te positioneren in en/of tegenover het dominante activeringsdiscours.

Ik bestudeer ‘activeringsdiscoursen’. Volgens Gee (2003, p. 40) hebben taal en discours niet zozeer te maken met het overbrengen van neutrale en objectieve informatie; maar veel meer met het communiceren van verschillende, soms contradictorische, perspectieven over ervaringen en acties in de wereld. Taal en discours zijn op die manier nooit neutraal. Gee (1989, p. 6) spreekt over discoursen

als een combinatie van ‘spreken-schrijven-doen-zijn-waarderen-geloven’. Een discours is zo een manier om in de wereld te staan. Dit wordt niet doorgegeven door expliciete instructie of training, maar eerder door (vaak impliciete) socialisering of onderdompeling in sociale praktijken en doorheen interacties met anderen. Gee wijst erop dat er meerdere discourses gelijktijdig aan het werk zijn, die ondanks het feit dat ze vaak contradictorisch zijn ons mee constitueren als personen. Zo kan een activeringsdiscours een voedingsbodem zijn voor het vormgeven van beleidsinstrumenten, praktijkinitiatieven, pedagogische strategieën en subsidiecriteria; maar ook voor de manier waarop praktijkwerkers en mensen in armoede naar zichzelf en hun competenties kijken en erover spreken. Volgens Hajer (2000) kunnen we discourses onder meer terugvinden in min of meer samenhangende ensembles van ideeën en concepten die een discussie een specifieke vorm geven. Bepaalde actoren kunnen daarbij gedwongen worden om zich te conformeren aan een bepaalde taal (door die taal te spreken en/of door praktijken te ontwikkelen die passen bij die taal), of ze kunnen “onmachtig zijn om met eigen verhalen of metaforen de verborgen gebreken of omissies in een geldende bestuurstaal naar de voorgrond te halen” (Hajer, 2000, p. 19). Hajer (2000, p. 19-22) benadrukt dat discourses geen eigen leven hebben, maar moeten gereproduceerd worden “via het strategisch gedrag van allerlei actoren dat in de diverse praktijken plaatsvindt” en adviseert om “oog te houden voor de wijze waarop het gebruik van bepaalde concepten zelf ook een bepaalde realiteit kan versterken”.

Dit alles kan begrepen worden vanuit de structuratietheorie van Giddens (1979), waarbij de relatie tussen de actor en de context wordt geïnterpreteerd in termen van ‘agency’ en ‘structure’. Een discours kan begrepen worden als een wisselspel tussen deze ‘agency’ en ‘structure’. Actoren interfereren in de context en geven er betekenis aan. Zo definiëren bijvoorbeeld beleidsmakers en praktijkwerkers wat een maatschappelijk probleem is en wat mogelijke oplossingen daarvoor zijn. Is het probleem bijvoorbeeld ‘moeilijke jongeren’ of ‘jongeren in moeilijke omstandigheden’? Is het probleem bijvoorbeeld ‘werkloosheid’ of ‘niet ingevulde vacatures’? Het discours wordt zo actief gereproduceerd door actoren. De context co-determineert de mogelijkheden en beperkingen van de actiemogelijkheden van de betrokken actoren. Ze kunnen bijvoorbeeld enkel denken met woorden die al bestaan. Actoren ontleen noodzakelijkerwijs hun hulpmiddelen, betekenissen en normen uit structuren die relatief onafhankelijk van hen opereren. Dominante discourses limiteren wat als legitieme kennis geldt en geven mee vorm aan praktijken. Tegelijkertijd zijn die structuren echter toch afhankelijk van de actoren, die via hun acties, telkens weer de structuren actualiseren. Alle actie wordt zo begrensd door structurele dimensies, terwijl anderzijds die structuur weer het product is van actie van actoren. Mijn ambitie om een praktijkbijdrage te leveren kan in dit licht gelezen worden. Enerzijds beschrijf ik de discourses die vorm geven aan de beleidscontext waarin buurt- en nabijheidsdiensten werken. Anderzijds wil ik door het zichtbaar maken van de invloed van het dominante activeringsdiscours in buurt- en nabijheidsdiensten de betrokken praktijkwerkers ondersteunen in het zich positioneren in en/of tegen dit dominante activeringsdiscours. Door hun positionering kunnen ze

het al dan niet in een aangepaste vorm reproduceren. Buurt- en nabijheidsdiensten worden bijna letterlijk ondergedompeld in het dominante activeringsdiscours. Dit geeft hen niet alleen mogelijkheden tot actie (zo opent een probleemdefinitie van ‘werklozen die capaciteiten tekort hebben’ de mogelijkheid om vorming, training en opleiding voor deze groep te organiseren), maar sluit ook andere mogelijkheden uit (bijvoorbeeld een actiegroep van werklozen oprichten die zou gaan betogen voor het ‘recht op waardig werk’). Ik wil deze activeringsdiscoursen, liefst zo veel mogelijk samen met de praktijkwerkers én de mensen in armoede, helpen ontrafelen en zichtbaar maken.

Er zijn volgens Gee (1989, p. 6-9) vaak spanningen en conflicten tussen verschillende discoursen wat betreft waarden, houdingen, interactiestijlen, taalgebruik, kortom manieren van in de wereld te staan. Een discours kan bevrijdend zijn wanneer het gebruikt wordt als een soort metataal om andere discoursen en de manieren waarop ze ons constitueren als personen en ons situeren in de samenleving, te bekritisieren. Bevrijdende discoursen kunnen ons reconstitueren en hersitueren. Het leren van minstens één discours meer dan ons eigen primaire discours kan ervoor zorgen dat we ons eigen discours analyseren en bekritisieren. Volgens Gee, Hull & Lankshear (1996, p. 14) kunnen mensen die twee (of meer) tegenstrijdige discoursen beheersen een bron zijn van verandering. Een discours kan oppositie en verzet tegen onderdrukking inhouden: “recognising the forces which are leading you to fit in with the status quo and resisting them (Janks & Ivanic, 1991, p. 309). Als discours de reproductie van de status quo kan doorbreken, is het volgens hen een ‘emancipatorisch’ discours. Janks & Ivanic (1991, p. 317-330) propageren dat ‘taalgebruikers’ verantwoordelijkheid moeten nemen voor de betekenissen die ze construeren: ze dragen zo immers bij tot het reproduceren of tot het hervormen van de bestaande sociale verhoudingen. Ook volgens Mills (2003, p. 262) kan discours zowel een onderdrukkend instrument zijn, als een startpunt voor een verzetsstrategie.

De afgeleide onderzoeksvragen luiden dan als volgt: Welke betekenis krijgt activering in buurt- en nabijheidsdiensten volgens de verschillende betrokken actoren? Welke betekenis geven de betrokken beleidsmakers, de koepel van de buurt- en nabijheidsdiensten en de medewerkers van de concrete buurt- en nabijheidsdiensten zelf aan buurt- en nabijheidsdiensten? Welke betekenis geven ze aan de functies tewerkstelling, participatie en dienstverlening? Bieden buurt- en nabijheidsdiensten (zowel in de discoursen van de beleidsmakers, praktijkwerkers en mensen in armoede) een alternatief voor het dominante activeringsdiscours? Zo ja, hoeveel ruimte hebben zij daarvoor? Hieronder wordt deze vraagstelling aangevuld.

1.3 Restrictieve en reflexieve activering

In 2005 onderzochten Weil, Wildemeersch & Jansen het Europese activeringsbeleid en diverse activeringsprojecten voor werkloze jongeren. Ze zagen daarin een spanningsveld opduiken tussen wat zij definieerden als restrictieve en reflexieve activering. Het discours rond reflexieve activering zou

een bevrijdend discours kunnen zijn omdat het kritisch kijkt naar vormen van restrictieve activering en probeert hier een alternatief voor te ontwerpen. Restrictieve en reflexieve activering kunnen bekeken worden als een soort ‘ideaaltypes’ of ‘extreme posities’ die in werkelijkheid als dusdanig niet bestaan, maar die wel beschreven kunnen worden. Restrictieve en reflexieve activering zijn dus geen binaire polen, waartussen ‘gekozen’ moet worden. Het zijn min of meer coherente gehelen van ‘kenmerken’ die in de realiteit niet als geheel voorkomen, maar die kunnen helpen om concrete praktijken te positioneren op een spanningsveld. In concrete cases zoals buurt- en nabijheidsdiensten kan worden nagegaan of er gelijkenissen en verschillen zijn met deze ‘extreme posities’ van restrictieve en reflexieve activering. Het onderscheid tussen restrictieve en reflexieve activering wordt eerst schematisch weergegeven (Weil, Wildemeersch & Jansen, 2005, p. 200) en dan uitgewerkt.

Restrictive activation ↔ Reflexive activation	
Problematising the excluded	↔ Problematising exclusion
Limited responsibilities	↔ Extended responsibilities
Decontextualized practices	↔ Contextualized practices

Eerst neem ik de beschrijving van restrictieve activering over van Weil, Wildemeersch & Jansen (2005), die vertrekken van een kritiek op de identiteitsconstructie van sociaal uitgesloten in bepaalde restrictieve activeringsdiscoursen. Het restrictieve activeringsdiscours construeert de identiteit van de mensen in armoede of werklozen op zo een manier dat de deficiënties en tekorten geaccentueerd worden (*‘problematising the excluded’*). Het probleem van sociale inclusie wordt in toenemende mate toegeschreven aan de zogenaamde tekorten van individuen, groepen en zelfs buurten of gemeenschappen. “This negative valuation becomes the basis for legitimizing restrictive activation practices” (Weil, Wildemeersch & Jansen, 2005, p. 201). Restrictieve activeringspraktijken zijn hoofdzakelijk gericht op het overbrengen van (korte termijn) kennis, informatie en instrumentele en sociale vaardigheden, noodzakelijk voor de integratie in de arbeidsmarkt. Weil, Wildemeersch & Jansen (2005) dagen de zogenaamde neutraliteit van dit activeringsdiscours uit: individuen, groepen of gemeenschappen zouden de kennis, vaardigheden en waarden die nodig zijn om adequaat te participeren in onze hedendaagse kennismaatschappij niet (voldoende) bezitten. Onderliggende mechanismen van sociale uitsluiting zoals generatiearmoede, structurele werkloosheid, racisme en immigratie worden zo niet geproblematiseerd en verdwijnen naar de achtergrond. Door de overaccentuering van zelfverantwoordelijkheid problematiseren de restrictieve activeringsstrategieën eerder de sociaal uitgesloten dan sociale uitsluiting zelf. Uiteraard kan niet ontkend worden dat er inderdaad personen in armoede zijn die het vertrouwen, de capaciteiten, vaardigheden en motivatie missen om deel te nemen in bepaalde delen van de arbeidsmarkt; maar ‘het probleem’ kan niet tot deze vaststelling beperkt worden.

Een tweede punt dat Weil, Wildemeersch & Jansen (2005) naar voren schuiven, zijn de beperkte verantwoordelijkheden (*'limited responsibilities'*) in restrictieve activeringspraktijken. Werklozen en armen worden bekeken als 'afhankelijk' van de sociale zekerheid. Ze moeten leren als zichzelf te 'managen' en hun eigen employability te optimaliseren. Er worden kansen aangeboden aan individuen om hun employability te verbeteren door opleiding, werkervaring en begeleiding. Zo worden individuen beter uitgerust om zich aan te kunnen passen aan de veranderende eisen van de arbeidsmarkt. Het verbeteren van iemands employability wordt in de eerste plaats gezien als een individuele verantwoordelijkheid. Individuele ontwikkeling en sociale integratie worden in toenemende mate gedefinieerd in termen van arbeidsmarktparticipatie. Daarenboven wordt meetbare output in termen van economische participatie meer dominant in de subsidiecriteria. Het centrale criterium om activeringsinitiatieven te evalueren, wordt in hoeverre ze bijdragen tot economische participatie. De centrale assumptie is dat de participatie aan de arbeidsmarkt zorgt voor sociale integratie. Bredere oriëntaties op 'werk' worden enkel geaccepteerd in zoverre ze nuttig zijn in het bevorderen van toegang tot de formele arbeidsmarkt. Uitsluiting wordt vooral gezien als uitsluiting van de arbeidsmarkt. Integratie wordt zo gedefinieerd als 'integratie in de arbeidsmarkt' of economische activering.

Tenslotte bespreken Weil, Wildemeersch & Jansen (2005) de tendens om activeringsstrategieën te decontextualiseren (*'decontextualized practices'*). Naast de nadruk op inclusie in de arbeidsmarkt, wordt ook belang gehecht aan sociale competenties en sociaal verantwoordelijk gedrag. Daarvoor worden vooral gestandaardiseerde instrumenten en trajecten gebruikt. Wanneer er in de onderzochte projecten aandacht is voor biografische en sociale reflexiviteit, dan leidt die vaak onder instrumentalisering¹¹. Activering wordt geconstrueerd als een proces dat meer verantwoordelijke individuen zal voortbrengen die niet alleen hun sociale rechten, maar ook hun plichten kennen en dus hun traject naar de arbeidsmarkt in eigen handen nemen.

Het restrictieve discours, dat Weil, Wildemeersch & Jansen (2005) observeren in Europees beleid wordt vertaald in nieuwe praktijkinitiatieven en heeft impact op de reeds bestaande. Weil, Wildemeersch & Jansen (2005) beschrijven hoe ze in alle door hun onderzochte activeringsprojecten elementen van restrictieve activering terugvonden. Ze stelden vast dat de praktijkwerkers moeten werken met gestandaardiseerde instrumenten en procedures met strikte, vooraf vastgelegde doelstellingen, regels en voorschriften in een gelimiteerde tijdssetting. De nadruk ligt op berekenbare output en vastliggende manieren om deelnemers te begeleiden en sanctioneren. Zowel de praktijkwerkers als de jongeren worden hoe langer hoe meer gestuurd door extern-gedefinieerde criteria die op korte termijn moeten bereikt worden. De praktijkwerkers focussen zich op

¹¹ Zo wordt groepswork bijvoorbeeld ingezet om communicatievaardigheden te verbeteren; en wordt sport ingezet om 'respect te leren voor de autoriteit van de coach'. Het gaat hier telkens om competenties waarvan gehoopt wordt dat ze overdraagbaar zijn naar de werkplaats.

instrumentele en sociale vaardigheden, die onmiddellijke toegang kunnen geven tot de arbeidsmarkt. In dit restrictieve activeringsdiscours nemen zelfhulp, persoonlijke verantwoordelijkheid en employability een prominente plaats in. Zowel de praktijkwerkers als de jongeren in de onderzochte projecten voelen groeiende druk om zich te verantwoorden voor de ontvangen subsidies door het leveren van bewijzen voor efficiënte activering. “Activation is being tied ever more close to the world of calculation and control (Weil, Wildemeersch & Jansen, 2005, p. 83). Er is groeiende druk op de praktijkwerkers om de jongeren zo snel mogelijk te laten instromen in zogenaamde ‘flexi-jobs’, tijdelijke korte-termijn tewerkstelling of openstaande vacatures in sectoren waar er veel behoefte is aan laaggeschoolde arbeid. De structurele druk zorgt ervoor dat er vaak slechts redelijk oppervlakkige contacten van korte termijn zijn tussen praktijkwerkers en deelnemers. De gestandaardiseerde activeringspraktijken schieten vaak tekort in het toelaten van een gedifferentieerde aanpak met voldoende aandacht voor de grote variëteit aan biografische noden en wensen van de jongeren. Bij beide betrokkenen kan er sprake zijn van een dalende motivatie omdat de gestelde doelstellingen niet bereikt kunnen worden of omdat de gestelde doelstellingen als niet-relevant worden ervaren (Weil, Wildemeersch & Jansen, 2005).

Ook de beschrijving van reflexieve activering wordt overgenomen van Weil, Wildemeersch & Jansen (2005). De auteurs (2005) beschrijven een reflexief perspectief, waarbij het concept ‘uitsluiting’ zelf wordt geproblematiseerd (*‘problematizing exclusion’*). Als alternatief voor de ‘deficiëntie-aanpak’ die de uitgesloten zelf problematiseert (*‘problematizing the excluded’*) kan er een ‘competentie-aanpak’ beschreven worden, waar de reeds aanwezige competenties van mensen in armoede ondersteund, zichtbaar gemaakt en verder ontwikkeld worden. Sociale uitsluiting wordt bekeken tegen een brede sociale, politieke en economische achtergrond zodat simpele antwoorden niet volstaan¹². Een ‘competentie-aanpak’ wordt beschreven worden, waarbij de reeds aanwezige competenties van mensen in armoede ondersteund, zichtbaar gemaakt en verder ontwikkeld worden.

¹² De problemen en uitdagingen zijn van een andere aard dan degene die we ‘gewend’ waren in de context van modernisering. Weil, Wildemeersch & Jansen (2005) verwijzen naar Beck om te concluderen dat er nood is aan reflexiviteit, aan de confrontatie met de effecten van de risicosamenleving en de moderniseringsprocessen. We worden vandaag volgens Beck (1992) geconfronteerd met de ongewenste (neven-) effecten van moderniseringsprocessen. Reflexiviteit is de wetenschappelijke en technologische basis van de klassieke moderniseringsprocessen. Omdat deze processen ongewenste effecten of risico’s voortbrengen, kan reflectiviteit hier geen antwoord formuleren. Deze ‘geproduceerde’ risico’s zijn producten van menselijke uitvindingen en verwezenlijkingen. Die risico’s zijn volgens Beck bovendien niet allemaal voor iedereen gelijk. Vooral de laagste sociale klassen worden ermee geconfronteerd: “Risks seem to strengthen, not to abolish, the class society” (Beck, 1992, p. 35). Armen hebben immers niet de financiële middelen om veiligheid te kopen en risico’s te verzekeren. Het gaat hier om het risico op werkloosheid, op stress, stralingsgevaar en chemische vervuiling. De mogelijkheden om risico’s te vermijden of te compenseren zijn niet gelijk verdeeld over de diverse ‘klassen’ en tussen hoog- en laaggeschoolden. De problemen kunnen niet beheerst worden door meer ‘modernisering’ (want daar worden ze juist door veroorzaakt), “but instead require either a focused and massive policy of counter-interpretation or a fundamental rethinking and reprogramming of the prevailing paradigm of modernisation” (Beck, 1992, p. 52).

Er is in de reflexieve opvatting naast economische activering naast economische activering ook ruimte voor andere (eventueel niet-arbeidsmarktgeoriënteerde) vormen van democratisch burgerschap (*'extended responsibilities'*). Armoede wordt gezien tegen een brede, sociale, politieke en economische achtergrond. Weil, Wildemeersch & Jansen (2005) reiken enkele bouwstenen aan om een alternatieve 'theory of practice' rond reflexieve activering op te bouwen. De eerste bouwsteen is het waarderen van de competenties en diversiteit die participanten reeds bezitten, wanneer ze aan het project beginnen. Daarbij wordt gekeken naar zogenaamde overlevingsstrategieën die de jongeren zich eigen maakten. Deze competenties kunnen zelfs een rol spelen bij het ontwikkelen van nieuwe vormen van sociale en economische participatie. Door het doorzettingsvermogen en de koppigheid van de jongeren te beschouwen als creatieve krachten, kan bespreekbaar gemaakt worden dat de jongeren hun 'negatieve' identiteit van een sociaal geconstrueerde aard is. Het kan ook een basis zijn voor het verduidelijken van de wenselijkheid en waarde van bepaalde leertrajecten. Er wordt samen gezocht naar de betekenis of zinvolheid van kennis, vaardigheden en praktijken die geleerd kunnen worden. Reflexieve activering wordt geassocieerd met ruimte maken voor sociale en emotionele betrokkenheid, acceptatie en wederzijds respect, en tegelijkertijd uitdagen om kennis, vaardigheden en houdingen te ontwikkelen. De competenties van de jongeren worden niet enkel gezien in het kader van 'aanpassing' aan de eisen van de arbeidsmarkt, maar ook in het kader van 'transformatie' van hun huidige leefomstandigheden door bijvoorbeeld in de achtergestelde wijk waar ze wonen een dienstverlening op te zetten.

Een tweede bouwsteen is 'connective inquiry' (Weil, Wildemeersch & Jansen, 2005, p. 214-215) en komt voort uit de complexiteit, onvoorspelbaarheid en waardengeladen karakter van het activeringsproces. Het relativeren van voorgegeven antwoorden en standaardprocedures zorgt ervoor dat de praktijkwerkers zowel bij de definitie van het probleem, in de formulering van de doelstellingen en in het uitwerken en opvolgen van de trajecten samenwerken met de jongeren. Dit valideren van reflectie-in-actie vraagt om een dialogische houding, die het samen-zoeken, samen-leren en onderhandelen van verschillende meningen en betekenissen mogelijk maakt. Het gaat om een proces met een open einde, waarbij de praktijkwerkers voor de taak staan om te blijven zoeken naar nieuwe antwoorden en oplossingen, voor elke deelnemer en voor elke specifieke situatie, tegen de achtergrond van de veranderende arbeidsmarkt. Daarbij worden bekende en gevestigde vooronderstellingen, perspectieven, wereldvisies en keuzes uitgedaagd. Het gaat uit van de voortdurende betrokkenheid van de praktijkwerkers en de jongeren in het herformuleren van de doelstellingen van de te volgen trajecten. De jongeren worden uitgedaagd door de praktijkwerker die vragen stelt naar feiten en argumenten, op alternatieven wijst en contexten zichtbaar maakt. Deze praktijkwerkers moeten tonen dat zij ook kritisch durven nadenken over hun eigen fragmentaire wereldvisie en hun functioneren als praktijkwerkers. Ook zij worden geconfronteerd met de contradicties van hun dagelijkse praktijk. De praktijkwerkers krijgen zo kansen om hun begrip te verrijken en te verdiepen doorheen het

onderhandelen en het verkennen van betekenissen en interpretaties in dialoog met de jongeren. Ze kunnen bijleren over hun eigen positie, competenties en beperkingen.

De derde bouwsteen gaat uit van het belang van verbondenheid en vertrouwen tussen jongeren, praktijkwerkers, families, sociale netwerken, gemeenschappen en arbeidsorganisaties (Weil, Wildemeersch & Jansen, 2005, p. 215). Sociale cohesie is een doel op zich en kan niet gereduceerd worden tot een louter instrument voor het bereiken van andere (economisch georiënteerde) doelen.

Weil, Wildemeersch & Jansen (2005) beschrijven tenslotte ‘*contextualized practices*’ of gecontextualiseerde activeringspraktijken die aandacht hebben voor enerzijds de persoonlijke biografie en de sociale situatie en anderzijds voor de arbeidsmarkt en socio-economische processen. Ambivalentie en complexiteit dienen als uitgangspunten bij het willen relateren van de vereisten van de arbeidsmarkt aan de biografische dynamieken en de leefwereld van mensen in armoede. Enerzijds wordt van de activeringsinitiatieven verwacht dat ze de waarden en normen overbrengen en versterken die mensen nodig hebben om kunnen deel te nemen aan de arbeidsmarkt. Anderzijds hebben mensen ook hun eigen verhalen, dromen, wensen en ervaringen, die ze met zich meebrengen. Deze mogen niet genegeerd worden, ook al zijn ze in veel gevallen in contradictie met de vereisten van de arbeidsmarkt. Uitgesloten personen zijn vaak verwickeld in een gecompliceerd web van persoonlijke, sociale, emotionele en materiële problemen, waarvan werkloosheid maar één aspect is. Problemen om een job te vinden gaan vaak samen met een onoverzichtelijke berg van andere problemen. Het is belangrijk niet louter te werken aan het matchen van werklozen aan vacatures of trainen in vaardigheden voor een bepaalde job. Reflexieve activeringsinitiatieven willen deelnemers leren omgaan met een diversiteit van zowel fysieke, psychologische, emotionele, financiële als relationele noden. Vaak is het zo dat de instrumentele vaardigheden en kennis gepercipieerd worden als minder belangrijk voor een gunstig toekomstperspectief dan het bevorderen van zelfvertrouwen en opdoen van ervaringen als competente actor.

Weil, Wildemeersch & Jansen (2005, p. 50) vonden elementen van restrictieve en reflexieve activering terug in verschillende van de onderzochte projecten. Eén ervan, een opleidings- en tewerkstellingsproject voor culturele bemiddelaars, vertoonde vrij veel kenmerken van reflexieve activering. De begeleiders van dit project willen werken vanuit de reële problemen en contradicties waarmee de jongeren geconfronteerd worden. De biografische, sociale en instrumentele competenties van de jongeren worden gezien als krachten, niet als tekorten. Hun competenties werden opnieuw gevalideerd als “skills that did and could matter greatly in the context of the projects’ and the young peoples’ aspirations to improve their choices and competences for social and economic participation” (Weil, Wildemeersch & Jansen, 2005, p. 76). Deze praktijkwerkers hebben geen eenvoudige antwoorden of duidelijke richtlijnen. Ze zoeken en leren samen met de jongeren, actief werkend vanuit de biografische en sociale situatie van de groep. Ze zijn bereid om ‘in het vel te kruipen’ van de

jongeren waarmee ze werken. Zo proberen ze een andere blik te krijgen op de verwarrende situaties waarmee de jongeren geconfronteerd worden. Dit blijkt bij de jongeren een positieve invloed te hebben: “The capacity on the part of the professionals to not fear a loss of control or not knowing ‘everything’ seemed to contribute to capacities on the part of young people to be less daunted by the uncertainties and complexities they were encountering in their lives” (Weil, Wildemeersch & Jansen, 2005, p. 76). Samen wordt besproken wat én hoe er geleerd kan worden. Hiervoor geldt als uitgangspunt de specifieke uitdagingen en contradicties die de jongeren zelf aanduiden. De tegenspraken en verwarring die jongeren zelf aanduiden, dienen als uitgangspunt voor het bespreken van vooronderstellingen, voor het verkennen van keuzes en voor het experimenteren met nieuwe manieren van denken en handelen. Vooral het bespreken van ‘vooronderstellingen’ en het willen doorprikken van ‘evidenties’ is een element van ‘reflexiviteit’ binnen deze aanpak. In een vorm van ‘reflexief samen zoeken’ wordt er vanuit de spanningen in de complexe dagelijkse interacties samen onderhandeld en geleerd door de jongeren en de praktijkwerkers. Dagelijkse ervaringen worden bevraagd op hun zinvolheid en betekenis. De jongeren leren zo hun situatie op meerdere manieren bekijken en benoemen. Ze worden gestimuleerd om reflexief om te springen met de moeilijkheden die ze persoonlijk, in hun familie en/of in hun buurt ervaren. Er wordt samen gezocht hoe ze hun persoonlijke en collectieve krachten en vaardigheden op ‘andere manieren’ kunnen inzetten om deze problemen proberen aan te pakken. Dit project werd volgens de onderzoekers gekenmerkt door een zogenaamde “socially organic culture”. Ze ontstonden vanuit specifieke historische en sociale omstandigheden en vanuit de inspanningen van lokale deelnemers die proberen om aan de noden in een specifieke gemeenschap acties vast te knopen. De praktijkwerkers identificeren in dialoog met lokale mensen de noden en formuleren op basis daarvan de doelstellingen van het project.

Er worden bij deze reflexieve activeringsaanpak hoge eisen gesteld aan deze praktijkwerkers. Ze moeten verschillende ballen tegelijk in de hoogte kunnen houden: “juggling while skateboarding on waves” (Weil, Wildemeersch & Jansen, 2005, p. 164). Er zijn niet alleen de verschillende (soms tegenstrijdige) doelstellingen en verwachtingen vanuit het activeringsproject waarin ze tewerkgesteld zijn, er is ook de ernst en de complexiteit van de problemen waarmee hun doelgroep geconfronteerd wordt. Dan is er nog de continue onzekerheid die samengaat met veranderende organisationele en beleidscontexten. Dit vraagt een toenemende mate van flexibiliteit van de praktijkwerkers. De auteurs (2005, p. 169) suggereren dat in deze context een praktijkwerker niet hoofdzakelijk moet bekeken worden als een technische expert maar eerder als een persoon die zich engageert in een praktijk die essentieel uit improvisatie en creativiteit bestaat. Het is niet zo dat Weil, Wildemeersch & Jansen (2005) deze praktijkwerker plaatsen bij reflexieve activering; deze praktijkwerker situeert zich in het spanningsveld tussen beide vormen van activering. Praktijkwerkers doen een delicate evenwichtsoefening. Aangezien er gewerkt wordt in complexe en onvoorspelbare situaties, moet deze balans voortdurend worden (her-)uitgevonden in samenwerking met alle betrokken actoren.

1.4 Onderzoeksvragen

Wat betekent al dat voorgaande nu eigenlijk voor dit onderzoek? In alle door Weil, Wildemeersch & Jansen (2005) onderzochte projecten sijpelen elementen van restrictieve activering door. Samenvattend is er toenemende druk tot standaardisatie. Vooraf bepaalde doelstellingen moeten in een gelimiteerde tijdssetting bereikt worden. De ontvangen subsidies moeten efficiënt besteed worden. Steeds meer komt de nadruk te liggen op berekenbare output, zoals het aantal personen dat doorstroomt naar de arbeidsmarkt. Daardoor verkleint de aandacht voor de grote variëteit van biografische en sociale vragen en noden waarmee uitgesloten personen worstelen. De eenzijdige arbeidsmarktgerichtheid van de restrictieve activeringsprojecten houdt in dat er een starre interpretatie wordt gemaakt van de eisen van de arbeidsmarkt, en dat arbeidsmarktparticipatie gezien wordt als prioritair ten aanzien van andere vragen en noden. Dit zorgt ervoor dat de instrumentele doelstellingen enkel gericht zijn op het voorbereiden van mensen op de voorwaarden, mogelijkheden en vereisten van de arbeidsmarkt. De instrumentele competenties die door training op maat worden nagestreefd, zijn gericht op instroom op de arbeidsmarkt. Wanneer er ook aan sociale of biografische competenties wordt gesleuteld, dan worden die geïnstrumentaliseerd. De nadruk ligt op individuele verantwoordelijkheid. Het zijn de uitgeslotenen zelf die geproblematiseerd worden; uitsluitingsmechanismen en armoede worden zo niet besproken en niet geproblematiseerd. Vaak zijn er sancties indien uitkeringsgerechtigden niet aan de gestelde eisen tegemoet komen. Al dit voorgaande kan leiden tot vervreemding, drop-out en ontmoediging bij alle betrokkenen.

Deze beschrijving van restrictieve activering (Weil, Wildemeersch & Jansen, 2005) lijkt aan te sluiten bij de ervaringen van mensen in armoede bij de voorbereiding van het Toekomstcongres door Leren Ondernemen. Uit die ervaring blijkt niet alleen dat er verschillende visies op ‘economische activering’ bestaan. ‘Sociale, culturele en politieke activering’ krijgt vaak weinig ademruimte, wat ook bij de mensen in armoede bij Leren Ondernemen voor gevoelens van vervreemding zorgt. Maar de mensen in armoede en de betrokken praktijkwerkers in deze buurtdienst wezen me er herhaaldelijk op dat buurt- en nabijheidsdiensten een alternatief willen zijn voor deze dominante, eerder restrictieve vorm van activering. De buurt- en nabijheidsdiensten willen duurzame en zinvolle tewerkstelling creëren, die bijdraagt aan de sociale cohesie en leefbaarheid van die buurt of regio. Daarbij is er continue aandacht voor de kwaliteit van het werk op maat.

De ambitie van de buurt- en nabijheidsdiensten wil ik hier beschrijven als een streven naar meer reflexieve activering. Zowel de praktijkwerkers, de koepelorganisatie als de beleidsmakers beschrijven deze ontwikkelde sector initieel als ‘een alternatieve aanpak’. Buurt- en nabijheidsdiensten lijken in de praktijk op het eerste zicht nauw aan te (willen) leunen bij de cultuur van leren die door Weil, Wildemeersch & Jansen (2005) beschreven wordt als ‘gesitueerd sociaal leren’: juist zoals de projecten die de auteurs (2005) in deze leercultuur plaatsen, zijn buurt- en nabijheidsdiensten ook

opgestart vanuit specifieke historische en sociale omstandigheden. Tijdens de ‘pilotstudie’ bij Leren Ondernemen observeerde ik dat deze en de andere buurt- en nabijheidsdiensten benadrukken dat ze lokaal ingebed zijn en werken vanuit vragen en noden van een specifieke achtergestelde wijk of regio. Deze noden willen ze in dialoog met de betrokken actoren (medewerkers, klanten, buurtbewoners en andere sociale actoren) identificeren om daarop de doelstellingen van de dienst te baseren. De buurt- en nabijheidsdiensten trachten te vertrekken vanuit reële problemen waarmee mensen in armoede geconfronteerd worden, vanuit dagdagelijkse onzekerheden, complexiteit en contradicties. Ze proberen niet alleen vanuit problemen te werken, maar ook vanuit de competenties die mensen al hebben. De problemen én competenties worden verkend in een participatief proces bij het opstarten van de dienst. Buurt- en nabijheidsdiensten hebben ook een belangrijk aspect van improvisatie en creativiteit. Ze weten vaak op voorhand niet welke diensten er gestart of weer afgebouwd zullen worden. De uitkomst van participatieve processen laat zich immers moeilijk voorspellen. Buurt- en nabijheidsdiensten geven geen eenvoudige antwoorden op de complexe problematiek van armoede en uitsluiting. De vraag blijft dan wel: In welke condities werken deze buurt- en nabijheidsdiensten met hun ambitie om een alternatieve eerder reflexieve activeringsaanpak waar te maken?

Ik wil bijdragen aan het verder ontwikkelen van het hierboven beschreven spanningsveld tussen restrictieve en reflexieve activering. Ik wil in de concrete case van buurt- en nabijheidsdiensten op zoek gaan naar elementen van reflexieve activering – hun expliciete ambitie – en daarbij zichtbaar maken hoe ze zich verhouden tot het discours van restrictieve activering. Welke spanningen worden er zichtbaar? Ik wil buurt- en nabijheidsdiensten dus niet plaatsen ‘onder reflexieve activering’, maar bekijken als een nieuwe vorm van activering die probeert te balanceren tussen beide vormen van activering. Buurt- en nabijheidsdiensten hebben alvast de ambitie om reflexieve activering meer ruimte te geven. Ook in de buurt- en nabijheidsdiensten sijpelen restrictieve elementen binnen.

Weil, Wildemeersch & Jansen (2005) geven enkele uitgangspunten om een ‘theory of practice’ op te bouwen over dit spanningsveld, maar ze werken deze nieuwe rol voor praktijkwerkers niet dieper uit. Het uitdiepen van deze ‘theory of practice’ is een open opdracht, waaraan ik met dit doctoraatsonderzoek graag wil bijdragen. Ik hoop in de buurt- en nabijheidsdiensten meer diepgang te vinden in de elementen die Weil, Wildemeersch & Jansen (2005) aanduiden als bouwstenen. De bijkomende onderzoeksvragen die uit het voorgaande afgeleid worden, luiden als volgt: Hoe geven de praktijkwerkers in de buurt- en nabijheidsdiensten vorm aan: het valideren van competentie; samen zoeken en leren vanuit en doorheen contradicties; en verbondenheid en vertrouwen? Welke spanningen en problemen ervaren de betrokken praktijkwerkers daarbij?

Ik wil niet voorschrijven hoe aan deze principes invulling moet gegeven worden, maar in de concrete context van buurt- en nabijheidsdiensten beschrijven hoe aan deze principes wordt vormgegeven. Mijn centrale uitgangspunt en vooronderstelling is dus dat het dominante discours meer neigt tot restrictieve

activering en dat buurt- en nabijheidsdiensten zich sterk maken dat ze ruimte maken voor reflexieve activering. Ik wil nagaan hoe ze concreet vorm geven aan hun ambitie tot reflexieve activering. Daarmee wil ik de theorie over restrictieve en reflexieve activering niet toetsen, maar wel uitdiepen en aanvullen. Ik wil vanuit de concrete context van buurt- en nabijheidsdiensten op zoek gaan naar elementen van reflexieve activering: hoe krijgen elementen van reflexieve activering vorm? Welke spanningen en problemen roept dat op? Ik neem geen louter beschrijvende maar een normatieve positie in, maar wil het ‘vanzelfsprekende’ denken vanuit het dominante restrictieve activeringsdiscours in beleid en praktijk zichtbaar maken – als het ware doorprikken – en ruimte creëren voor gesprek daarover. Ik maak zichtbaar dat het ‘evidente’ restrictieve discours niet de enige mogelijkheid is. Reflexieve activering kan dienen als een soort ideaaltypisch perspectief of als richtsnoer voor praktijkwerkers om handelen richting te geven.

Ik ben ervan bewust dat wat hier beschreven wordt als ‘reflexieve activering’ wanneer het bekeken wordt door een Foucauldiaanse bril zelf ook kan verschijnen als een vorm van ‘restrictieve activering’. Ook bij reflexieve activering is ‘bestuurlijkheid’ aan het werk – ook hier moeten mensen op een bepaalde manier naar zichzelf kijken opdat bestuur ‘effectief’ zou zijn. Ook dit discours van reflexieve activering geeft impliciet en/of expliciet een beeld mee van hoe mensen zichzelf en anderen zien. Ook hier moeten mensen bepaalde capaciteiten aannemen om zich uit te drukken en te participeren. Er wordt wel degelijk een kans tot emancipatie gecreëerd, maar die kans is meteen zelf ook weer geconditioneerd en dus restrictief. Emancipatie en disciplineren gaan immers altijd hand in hand. Elke pedagogische interventie heeft twee kanten, door Depaepe (1998) beschreven als de ‘pedagogische paradox’: Het geeft mensen opties, terwijl het tegelijkertijd hun opties limiteert en hun vrijheid beperkt. Deacon (2002) waarschuwt aan de hand van deze emancipatie-en-disciplinerings-paradox (in navolging van Foucault) dat pedagogie altijd risico’s inhoudt. Emancipatie en disciplineren zijn zo eigenlijk geen tegenstelling, maar twee kanten van dezelfde medaille. Zowel bij restrictieve als bij reflexieve activering is er zo een samenspel van emancipatorische en disciplinerende elementen. Reflexieve activering betreft hier een ‘ander’ soort emancipatie én disciplineren. Reflexieve activering kan zo dienen als een inspirerend alternatief richtinggevend kader, zonder de pretentie om dé waarheid voor te schrijven.

Ik heb niet de ambitie om een ‘oplossing’ aan te reiken voor de vragen die de spanning tussen restrictieve en reflexieve activering oproept, maar wel om die spanning en vragen in de context van buurt- en nabijheidsdiensten te benoemen en bespreekbaar te maken. Ik wil niet de indruk wekken dat door het ‘juist’ leren toepassen van reflexieve activering mensen zich kunnen bevrijden uit sociaal bepaalde afhankelijkheden. Ik wil niet over het hoofd zien dat iedere bevrijding nieuwe afhankelijkheid inhoudt en dat elke analyse (ook deze!) altijd een tijdelijke en gepositioneerde werkelijkheidsinterpretatie is. Ik ben niet op zoek naar een omvattend nieuw ‘groot verhaal’, maar wil ‘invraagstelling’ als uitgangspunt nemen. Ik wil plaats maken voor kritische reflectie en discussie over

sociale ontwikkelingen en hun impact. Ik kies ervoor om met de kritiek van Foucault-discipelen in het achterhoofd op zoek te gaan naar elementen van reflexieve activering. Met dit ‘getemperd emancipatorisch perspectief’ wil ik een voorzichtige houding aannemen.

Samenvattend kan de vorige aanzet tot onderzoeksvragen verfijnd worden tot de volgende vragen: Welke vorm neemt het spanningsveld tussen restrictieve en reflexieve activering aan in de praktijk van de zich ontwikkelende sector van buurt- en nabijheidsdiensten? Welke betekenis geven de betrokken beleidsmakers, de koepel van de buurt- en nabijheidsdiensten en de medewerkers van de concrete buurt- en nabijheidsdiensten aan buurt- en nabijheidsdiensten? Welke betekenis geven ze aan de drie functies tewerkstelling, participatie en dienstverlening? Bieden buurt- en nabijheidsdiensten een alternatief voor het dominante restrictieve activeringsdiscours? Zo ja, hoeveel ruimte hebben zij daarvoor? Hoe geven de praktijkwerkers in de buurt- en nabijheidsdiensten vorm aan: het valideren van competentie; samen zoeken en leren vanuit en doorheen contradicties; en verbondenheid en vertrouwen? Welke spanningen en problemen ervaren de betrokken praktijkwerkers daarbij?

1.5 Armoede is niet hetzelfde als werkloosheid

Mijn onderzoeksinteresse gaat in de eerste plaats uit naar armoede en sociale uitsluiting. In buurt- en nabijheidsdiensten werken niet alleen mensen in armoede, maar ook praktijkwerkers en mensen die wel werkloos waren, maar niet in armoede leefden. Toch blijft de focus van dit onderzoek hoe mensen in armoede geactiveerd worden in buurt- en nabijheidsdiensten. Buurt- en nabijheidsdiensten werken met een mix van personeel, waarvan mensen in armoede een aanzienlijk deel uitmaken.

Er lijkt soms wel een termendans bezig te zijn waarbij armen en werklozen allemaal over één kam geschoren worden. Niet alle armen zijn echter werkloos en niet alle werklozen zijn arm. Er zijn wel degelijk armen die werken, zij het in de minder gegeerde laaggeschoolde jobs of in de schemerzone van interim en ‘flexibele’ korte termijn contracten. Daarbij komt dat niet alle werklozen arm zijn. Werkloosheid hoeft bovendien niet altijd tot armoede te leiden – dit kan ook een korte termijn werkloosheid zijn, soms bewust gekozen, bijvoorbeeld een jonge moeder/vader die enkele jaren thuis wil blijven bij haar/zijn peuters.

Werkloosheid of een moeilijkere toegang tot de formele arbeidsmarkt is wel één van de kenmerken die aan armoede of sociale uitsluiting worden toegeschreven. Naast deze achtergestelde positie op de arbeidsmarkt zijn er echter nog meerdere aspecten van uitsluiting in zo goed als alle levenssferen, die armoede en uitsluiting vorm geven. Er is vaak sprake van meerdere domeinen van achterstelling: sociale vereenzaming, moeilijke toegang tot de arbeidsmarkt, gebrekkige kwaliteit van huisvesting en beperkte participatie aan het maatschappelijke leven... Volgens Vranken (2004, p. 50) is armoede altijd multi-aspectueel: “Verschillende vormen van uitsluiting interacteren en versterken elkaar in de armoede”. Zo is armoede een netwerk van sociale uitsluitingen dat armen niet op eigen kracht kunnen

overbruggen. De Boyser (2004, p. 55) somt enkele gebieden van uitsluiting op: “de inkomens- en schuldenproblematiek, de arbeidsmarkt, het onderwijs, het wonen, de gezondheid en de cultuur(participatie)”. De dualisering van onze samenleving is vaak ook ruimtelijk zichtbaar: rijken en armen wonen steeds meer op verschillende plaatsen en het verschil tussen rijke en arme buurten wordt groter.

Een belangrijk aspect van armoede, waarop buurt- en nabijheidsdiensten proberen te reageren, is de beleving van eenzaamheid en alleen zijn. Vanhee, Laporte & Corvelyn (2001) beschrijven eenzaamheid en effectief veel alleen zijn van mensen in armoede, zich verlaten voelen en het gevoel van isolement ten aanzien van de maatschappij. Het gevoel én de realiteit van er alleen voor te staan blijken constanten te zijn. Mensen in armoede blijken vele redenen te hebben “om toch maar thuis te blijven” (Vanhee, Laporte & Corvelyn, 2001). Daarbij speelt niet alleen het ontbreken van financiële middelen om ergens naartoe te gaan, maar ook een soort aangeleerd wantrouwen. Mensen in armoede zijn zo vaak gekwetst dat ze een algemene angst voor het leven en voor contact kunnen opbouwen.

In deze context benadrukt De Venanzi (2004, p. 2) dat het voor uitgesloten mensen een ‘gewoonte’ is om respectloos behandeld te worden: hun rechten worden regelmatig geschonden, hun meningen worden genegeerd. Ze worden geconfronteerd met een serie van vernederingen en afkeuringen die door andere groepen in de samenleving maar zelden meegemaakt worden. Uitgesloten mensen leggen zich hierbij neer of ontwikkelen tegenstand en alternatieve culturen en gewoontes, waarvan sommigen zelfs “have a tendency to challenge, either through interpretation or subversion, the validity and legitimacy of mainstream values and institutions” (De Venanzi, 2004, p. 16). In sommige uitgesloten gemeenschappen ontstaan er zo initiatieven die niet alleen toegang zoeken tot diverse soorten van middelen en macht, maar die ook sociaal respect willen opeisen.

Vranken (2004, p. 40-42) beschrijft zes verklaringsmodellen voor armoede, steunend op twee criteria:

- 1) Op welk niveau wordt de oorzaak van de armoede gezocht: micro (individueel), meso (groepen, gemeenschappen, instituties en organisaties) of macro (samenleving)?
- 2) Is die oorzaak intern (schuld) of extern (ongeval)?

Het *individueel schuldmodel* legt de schuld voor armoede bij mensen zelf omdat ze lui, spijzuchtig, drankzuchtig of onverantwoordelijk zouden zijn. Dit culpabiliserende verklaringsmodel miskent de omstandigheden waarin mensen in armoede opgroeien en leven. Het *individueel ongevalmodel* zoekt oorzaken van armoede in persoonlijke ongevallen en tegenslagen zoals ziekte, handicap of verlies van een baan.

Het *institutioneel schuldmodel* zoekt de verklaring voor armoede op het mesoniveau bij de inrichting en functionering van instituties, groepen en gemeenschappen. Hier spreekt men enerzijds over bureaucratisering of ontoegankelijkheid en anderzijds over onvoldoende of ‘andere’ socialisering

binnen het gezin. Het *institutioneel ongevalmodel* zoekt een verklaring in fenomenen zoals stereotypering, stigmatisering en onvoldoende beleidsaandacht voor minderheden.

In het *maatschappelijke schuldmodel* gaat de aandacht naar hoe de samenleving armoede altijd opnieuw voortbrengt en in stand houdt. In deze structurele benadering wordt armoede veroorzaakt en bestendigd door de manier waarop de maatschappij is geordend. Maatschappelijke structuren op het macroniveau brengen armoede voort. Tenslotte is er het *maatschappelijke ongevalmodel* dat tijdelijke veranderingen en conjunctuurschommelingen centraal stelt, zoals een economische crisis of technologische ontwikkelingen.

Elk antwoord op de vraag wat armoede is, heeft onvermijdelijk een politieke en ideologische lading (Mestrum, 2001, p. 7). In dat antwoord zitten altijd impliciet al een oorzaak en oplossing verborgen: “Wie armoede b.v. definieert als materiële ontbering of als sociale uitsluiting, zal hiervoor een oplossing zoeken door aan werk en een behoorlijk inkomen te denken. Wie armoede definieert als “kwetsbaarheid” en “machteloosheid” zal denken aan “empowerment” als oplossing. Onderwijs zal dan weer een oplossing zijn voor wie armoede ziet als een gebrek aan “menselijk kapitaal”. Armoede als ongelijkheid wijst in de richting van een andere inkomensverdeling” (Mestrum, 2001, p. 7). Armoede is niet enkel een concreet en pijnlijk probleem voor mensen met onvoldoende middelen om waardig te leven. Tegelijkertijd is het ook een sociale constructie, die onder andere tot uiting komt in een politiek discours. Mestrum (2002) toont hoe armoede een discussiethema kan worden en zelfs op de politieke agenda kan komen zonder enig verband te hebben met de materiële armoede van mensen. “Dat armoede op de politieke agenda staat, heeft dus niet noodzakelijk iets te maken met de reëel bestaande armoede” (Mestrum, 2001, p. 8). Mestrum (2003) waarschuwt bovendien dat door het benadrukken van armoede als een multidimensioneel probleem, de dimensie van inkomen en consumptie onderbelicht geraakt. Dit illustreert ze door te verwijzen naar de strategie van de Wereldbank voor armoedebestrijding. Mestrum (2003, p. 54) onderzoekt de in het globaliseringsdiscours gebruikte metaforen, die “reveal its ideology and the belief in an immutable natural order of ‘market forces’”. Vanuit die visie moet alles eraan gedaan worden om een ‘enabling environment’ te creëren voor het functioneren van de markt. De strategieën ter bestrijding van armoede van de Wereldbank, leggen de verantwoordelijkheid voor het genereren van een inkomen bij de armen zelf. Overheden krijgen zo het advies om “to create the environment that allows markets to function and the poor to take opportunities thus offered to them” (Mestrum, 2003, p. 56).

De focus van dit onderzoek is hoe buurt- en nabijheidsdiensten tussenkomen in situaties van armoede en uitsluiting, dus niet werkloosheid. Om de grenzen van dit onderzoek beter af te bakenen, begon ik met een literatuuronderzoek naar het onderscheid tussen armoede en werkloosheid. Ik sta ervoor open dat restrictieve vormen van activering wel degelijk zinvol kunnen zijn in de strijd tegen werkloosheid, maar ze zijn volgens mij niet voldoende bij de veel complexere problematiek van armoede en

uitsluiting. Ik ben het eens met De Boyser (2004, p. 69) dat de arbeidsmarkt voor de meeste mensen een belangrijk structurerend gegeven is in hun dagelijkse leven en over hun hele levensloop heen. Arbeid heeft impact op het sociale en mentale welzijn en is de belangrijkste bron van inkomen en sociale zekerheid. De Boyser (2004) herinnert eraan dat een job een beschermende dam kan opwerpen tegen inkomensarmoede, maar dat niet eender welke job een hefboom uit de armoede vormt: “Zonder de aandacht voor zorg, emotioneel welzijn en ondersteuning vanuit de omgeving leidt het krijgen van werk niet tot een vooruitgang in het leven”. Bij generatiearmen leidt het krijgen van een job of het volgen van onderwijs op zich niet tot opwaartse sociale mobiliteit. Dat kan wel wanneer dit plaats heeft “binnen een context van randvoorwaarden waarbij deze jobs geen voedingsbodem vormen voor nieuwe problemen” (De Boyser, 2004, p. 70). Nicaise, Rubbrechts, Matheus & D’Addio (2005, p. 1) wijzen erop dat werk slechts ‘duurzaam’ kan genoemd worden als het bijdraagt aan een duurzame integratie in waardige jobs die geen extra druk uitoefenen op de andere levensdomeinen en geen negatieve neveneffecten heeft. Volgens De Boyser (2004) zijn de kansen op kwaliteitsvol werk echter niet gelijk verdeeld over de bevolking. Mensen die in armoede leven, blijken disproportioneel vaak terecht te komen in jobs met een hoger risico op depressie: “jobs waar weinig scholing of ervaring voor nodig is en waar men weinig verdiensten, jobzekerheid en controle op het eigen werk heeft” (De Boyser, 2004, p. 70).

Ik wil economische activering in de richting van werk op de (formele of sociaal-economische) arbeidsmarkt niet als iets louter negatiefs beschrijven. Ik wil niet vervallen in het propaganderen van ‘het recht op luiheid’ en al evenmin oproepen tot ‘werkonwilligheid’. Maar ik wil wel zichtbaar maken dat er ook ‘iets anders’ kan bestaan naast de dominante economische opvatting van activering. Vorming en opleiding op maat in de richting van bestaande jobs op de arbeidsmarkt is uiteraard waardevol én broodnodig, maar blijkt niet dé zaligmakende oplossing voor iedereen. Er zijn inderdaad jongeren en ouderen die een omscholing of bijscholing willen (bijvoorbeeld hun rijbewijs voor een truck of bus behalen). Wanneer werkloosheid inderdaad de kern vormt van iemand zijn/haar probleem, dan kan een opleiding of een werkervaring wel degelijk het nodige duwtje in de rug zijn. Een job (of een opleiding waarmee je aan een job kan geraken (zoals bijvoorbeeld een opleiding tot metser) heeft voor sommige mensen wel degelijk een emancipatorisch karakter. Niet alleen geeft dit meer zekerheid qua inkomen (waardoor betere huisvesting, voeding, medische verzorging... gekocht kan worden), ook kan een betaalde job zorgen voor een positiever zelfbeeld – wat dan weer kan afstralen op de verhoudingen binnen het gezin. Als iemand bijvoorbeeld (na een ontslag in een delocaliserende fabriek) na een heropleiding weer werk vindt, is ‘het probleem’ (al dan niet voorlopig) weer opgelost. Wanneer werkloosheid slechts één van de vele problemen in een onoverzichtelijk kluwen is, dan ligt de zaak echter anders. Bij mensen in armoede kan een eenzijdige focus op economische activering de bal mislaan en weeral een faalervaring opleveren voor diegenen die het meest kwetsbaar zijn,

namelijk degenen die op meerdere gebieden uitgesloten zijn. Hier blijkt dat er meer nodig is dan economische activering alléén en dat niet alle jobs een hefboom zijn om uit de armoede te geraken.

1.6 Verschillende betekenissen van workfare

Hier probeer ik een bredere theoretische achtergrond te schetsen bij het spanningsveld tussen restrictieve en reflexieve activering (Weil, Wildemeersch & Jansen, 2005). Vooral het onderzoekswerk van Dean hielp om te begrijpen waar de verschillende visies op activering met elkaar overeenkomen en van elkaar verschillen. Dean (2004b, p. 67) beschrijft een taxonomie van discoursen van ‘workfare’. Hieronder breng ik het denkwerk van Dean uit 2003, 2004, 2004b en 2006 samen met behulp van twee assen. Deze taxonomie heeft niet de pretentie om een exacte weergave van de werkelijkheid te zijn en is volgens Dean (2006, p. 12-13) slechts een heuristisch instrument. Het beschrijft ideaaltypes die niet noodzakelijk voorkomen in deze ‘pure’ vorm aangezien workfare-regimes bijna altijd hybride zijn.

De verticale as betreft de uitgangspunten van het ‘workfare’ beleid. Hier maakt Dean een onderscheid tussen een ‘ethisch’ en een ‘moreel’ uitgangspunt. Volgens Dean (2006, p. 7) is ‘ethiek’ een reflectie over ‘moraal’. Enerzijds is er een ‘ethisch’ uitgangspunt, waarbij de klemtoon ligt op waarden en abstracte principes zoals gelijkwaardigheid, procedurele eerlijkheid en sociale rechtvaardigheid. Werk wordt hier gezien als een ethisch engagement tussen subjecten. Anderzijds is er een ‘moreel’ uitgangspunt waarbij de nadruk ligt op normen en op sociale orde. Hier wordt werk gezien als een morele vereiste. De lokale omstandigheden, morele assumpties en bestaande praktijken worden als ‘gegeven’ beschouwd: “They drew upon established customs and practices” (Dean, 2004, p. 69). Terwijl het ethische uitgangspunt verwijst naar ‘egalitarianism’, verwijst dit moreel uitgangspunt volgens Dean (2006, p. 11) eerder naar het behoud van de sociale orde “whether by compulsion on the one hand or by incorporation on the other”. Het gaat hier om de conformiteit van een individu aan de sociale conventies (Dean, 2003, p. 442). Dit verschil tussen ‘ethiek’ en ‘moraal’ linkt Dean (2006, p. 12) aan het onderscheid tussen twee constructies van ‘werk’: “between whether work is a matter of ethical commitment amongst subjects of equal worth or whether it is a moral requirement in a society based upon hierarchical or conventional order”.

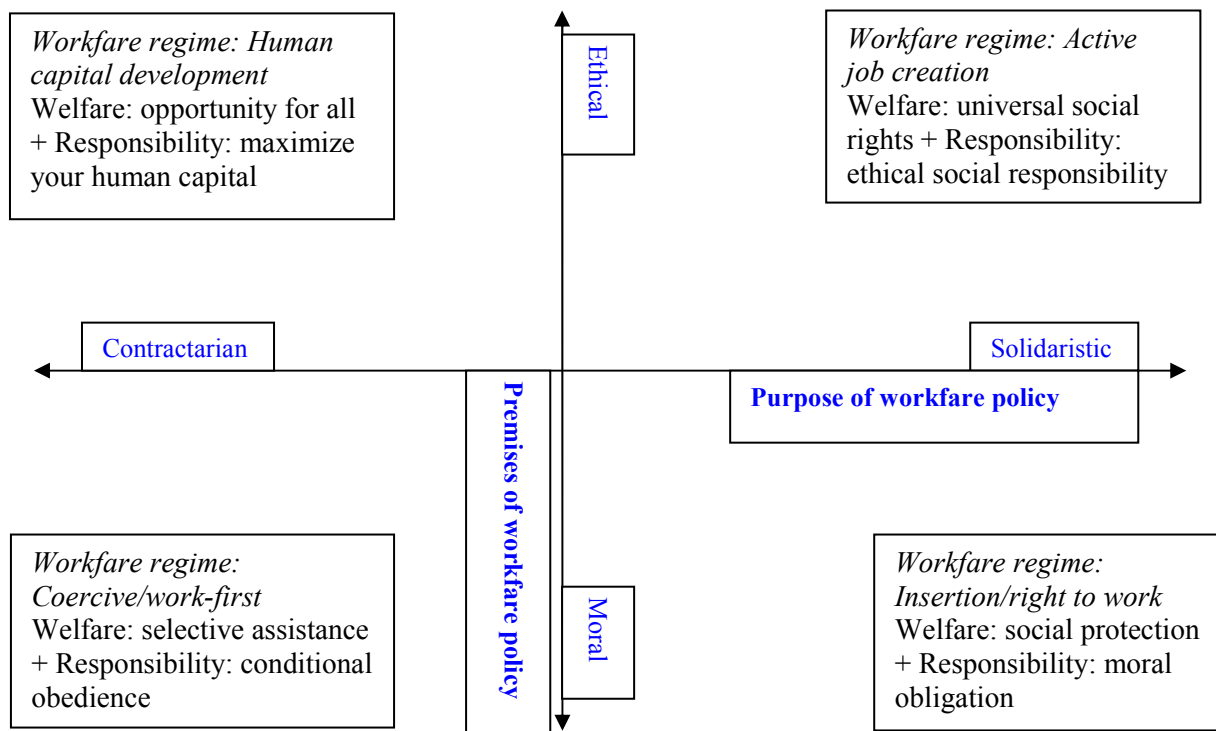
De horizontale as betreft de doelstellingen van het ‘workfare’ beleid afgeleid uit de ideologische oriëntatie ervan.

Aan de ene kant plaatst Dean hier ‘*contractuele en competitieve*’ doelstellingen; waarbij de nadruk ligt op verplichte en competitieve arbeid. ‘Workfare’ beleid krijgt hier vorm als een afspraak of contract tussen individuen op een competitieve arbeidsmarkt. Hier domineert een visie op burgerschap waarbij rechten voorwaardelijk zijn en gelinkt worden aan daarbij horende plichten. De verantwoordelijkheid

van het individu is om onafhankelijk en competitief te zijn. Het gaat om een “individualistic ethic of responsibility” (Dean, 2004, p. 75).

Aan de andere kant van de as plaats Dean ‘*solidaire*’ doelstellingen, waarbij ‘workfare’ beleid vorm krijgt als een samenwerking tussen kwetsbare wezens. Hier ligt de nadruk op arbeid als een proces dat een potentieel heeft tot ‘inclusie’: “solidaristic understandings will focus on inclusive potential of labour processes and the shared responsibilities or loyalties associated with labour participation” (Dean, 2006, p. 11). De menselijke behoefte om te werken wordt erkend als “integral to human identity” (Dean, 2003, p. 456). Het gaat om een visie op burgerschap gebaseerd op collectieve verantwoordelijkheid en universele sociale rechten.

Deze twee assen laten Dean toe om vier verschillende ‘workfare’-discoursen te onderscheiden. Hij onderscheidt twee ‘contractuele’ vormen van ‘workfare’, namelijk het eerder ‘ethische’ human capital development en het eerder ‘morele’ work-first regime. Daarnaast onderscheidt hij twee ‘solidaire’ vormen van ‘workfare’, namelijk het eerder ‘ethische’ active job creation en het eerder ‘morele’ right to work-regime. De vier verschillende discoursen die Dean onderscheidt, worden kort beschreven.



Het eerste workfare regime dat Dean onderscheidt is de ‘*human capital*’ benadering. Deze benadering benadrukt het ontwikkelen van sociale en instrumentele vaardigheden die mensen moeten toerusten om een job te vinden. Dit wordt gerechtvaardigd door het argument dat ze sociale uitsluiting voorkomen door degene die uit de arbeidsmarkt gesloten worden weer opnieuw te integreren. Uitkeringsgerechtigden worden geholpen om zichzelf in de arbeidsmarkt en zo ook in de samenleving te integreren (Dean, 2004, p. 442). De human capital benadering is volgens Dean (2004b, p. 73)

vandaag ongetwijfeld het meest dominante discours en wordt gelinkt aan de heersende ‘third way’¹³ doctrine. Dit wordt weerspiegeld in de manier waarop er niet meer wordt gesproken over rechten, maar wel over kansen. Welvaart bestaat dan uit ‘kansen voor allen’. Het gaat niet meer om de (materiële) uitkomsten, maar om de ‘kansenstructuur’. De prioritaire rol van sociaal beleid is niet het verdelen van middelen om tegemoet te komen aan de noden van mensen, maar wel individueel kansen bieden om met die risico’s om te gaan (Dean, 2006, p. 5). Beleidsmakers willen ervoor zorgen dat alle individuen kansen krijgen om hun eigen productieve potentieel en hun arbeidsmarktkansen te optimaliseren. Zo worden er bijvoorbeeld meer kansen gecreëerd om betaalde arbeid en gezin te combineren door flexibilisering. De daaraan gekoppelde verantwoordelijkheid voor het individu kan dan gezien worden als een soort burgerlijke plicht om geen ‘last’ te zijn op de sociale zekerheid, maar actief bezig te zijn met je eigen ‘human capital’ door het volgen van opleiding, training, vorming en dergelijke. Volgens Dean (2004b, p. 75) benadrukt ‘third way’ een individualistische ethiek van verantwoordelijkheid. Het gaat hier om een contractuele verplichting in de vorm van een afspraak tussen wedijverende individuen op een competitieve arbeidsmarkt. Armoede wordt in deze logica verklaard vanuit persoonlijk falen (individueel schuldmodel). De daaraan gekoppeld oplossing voor armoede is individueel ondernemend zijn (Dean, 2004b, p. 69). Dit kan gezien worden als de in Europa dominante vorm van restrictieve activering (Weil, Wildemeersch & Jansen, 2005). In hoofdstuk 3 kan u lezen hoe niet alleen in Europa, maar ook in België en Vlaanderen dit human capital discours de bovenhand haalt in de activeringsdiscoursen.

Een tweede workfare regime dat Dean onderscheidt, noemt hij ‘*Coercive/work-first*’. Voor de hand liggende voorbeelden zijn te vinden in de USA. Net als bij de vorige vorm is de ideologische oriëntatie contractueel en verplichtend, als een afspraak tussen competitieve individuen. De vooronderstelling is dat eender welke job beter is dan geen job. Arbeidsmarktparticipatie is dé prioriteit. Uitkeringsgerechtigden moeten accepteren dat ze verplicht zijn om te werken: elementen van sanctionering zijn meestal aanwezig. Zo kunnen bijvoorbeeld uitkeringen worden afgenomen of verminderd indien mensen weigeren vorming te volgen of een job te accepteren. De ideologische verantwoording hiervoor is dat zo ‘afhankelijkheid’ wordt ontmoedigd en ‘verantwoordelijkheid’ wordt gestimuleerd. ‘Verantwoordelijkheid’ wordt gezien als gehoorzamen aan de plicht om te werken. Werk is een sociale norm en een morele vereiste, en wordt daarbij gedefinieerd als loonarbeid (Dean, 2004, p. 195). ‘Afhankelijkheid’ wordt enkel bekeken als afhankelijkheid van uitkeringen en sociale zekerheid. De toenemende afhankelijkheid van de marktwetten, de werkgever of het bedrijf wordt niet geproblematiseerd. “Dependency on government for passive income support is turned into a personal deficiency, while dependency on the labour market is applauded as the mark of freedom” (McDonald & Marston, 2005, p. 396).

¹³ In het historische overzicht in hoofdstuk 3 wordt uitgebreid ingegaan op third way volgens Giddens.

Overleven wordt hier gezien als een individuele strategie en armoede als ‘one of life’s misfortunes’ (Dean, 2004b, p. 69). Dean (2006, p. 11) kijkt kritisch naar de verplichting om eender welke job te accepteren: het recht om te werken is niet hetzelfde als de plicht een job te doen die iemand anders voor je kiest. Bovendien kan een ‘work-first’ beleid er volgens hem toe leiden dat de meest kwetsbare groepen met elkaar in competitie moeten gaan voor perifere jobs. “The new ‘policy wisdom’ is consistent with a restrictive, top-down conception of human rights in which the subject is to be bolstered as an independent, competitive individual, rather than protected as an interdependent social being who may be vulnerable to exploitation” (Dean, 2004, p. 17). Dit workfare-regime kan gezien worden als een eenzijdige en extreme vorm van restrictieve activering.

Ook het derde workfare regime ‘*Insertion/right to work*’ gaat uit van werk als een morele vereiste en sociale norm. Het behoud van de bestaande sociale orde wordt nagestreefd door middel van ‘inclusie’ of ‘invoeging’. Hier is er wel plaats voor sociale bescherming als een vorm van solidariteit of samenwerking tussen kwetsbare wezens. ‘Verantwoordelijkheid’ is een morele verplichting. Er wordt aanvaard dat armen hulp verdienen, maar er wordt ook geaccepteerd dat armoede onvermijdelijk of misschien zelfs ‘natuurlijk’ is (Dean, 2004, p. 69). Discoursen van liefdadigheid en filantropie die de status quo niet uitdagen kunnen als voorbeelden gelden. De armen of werklozen worden niet betrokken in het definiëren van de problemen en de mogelijke oplossingen. Dit soort armoedebestrijding houdt volgens Mestrum (2001, p. 18-19) op als de armoededrempel is bereikt, maar is niet gericht op maatschappelijke verandering of op een nieuwe (internationale) economische orde. Armoedebestrijding wordt zo eerder gekoppeld aan economische groei, eerder dan aan een herverdeling van sociale goederen.

Het vierde workfare regime van ‘*Life-first/active job creation*’ draagt Dean’s voorkeur weg. Deze aanpak richt zich in de eerste plaats op de individuele behoeften van de persoon, die voorgaan op eender welke verplichting om te werken. “In so doing it would recognise, none the less, that the need to work – though not necessarily to engage in paid employment – tends to be integral to human identity and should be supported” (Dean, 2006, p. 16). Dit workfare regime erkent dat werk belangrijk is, maar verbindt daar geen verplichting aan om te werken op de arbeidsmarkt. Werk wordt breed gedefinieerd. Voor uitgesloten groepen betekent dit dat een betreden van de arbeidsmarkt enkel kan op voorwaarde dat dit hen toelaat om hun problemen op te lossen en hun noden te lenigen. ‘Verantwoordelijkheid’ krijgt de vorm van een ethische sociale verantwoordelijkheid, geënt op een solidaristisch begrip van burgerschap. De focus ligt op “the inclusive potential of labour processes and the shared responsibilities associated with labour participation” (Dean, 2006, p. 13) en is wel nog sprake van universele sociale rechten. De leercultuur van ‘gesitueerd sociaal leren’ die het meeste ruimte creëerde voor reflexieve activering lijkt te passen in de life-first/active job creation benadering.

Voor dit onderzoek is deze laatste life-first benadering relevant omdat ze kan aansluiten bij de zoektocht naar een meer reflexieve activering.

Voor het breed definiëren van ‘arbeid’ kan er theoretische inspiratie gevonden worden bij Arendt (1999). Zij onderscheidt drie soorten van fundamenteel menselijke activiteiten: arbeiden, werken en handelen. Een gelijkwaardige waardering van deze drie mogelijk vormen van activiteit – zonder één ervan te diskwalificeren – kan als uitgangspunt dienen.

Arbeiden: Arbeid houdt niet alleen de individuele mens in leven, maar verzekert ook het voortbestaan van de soort. Het zijn praktijken die noodzakelijk zijn voor het leven zelf en tegemoet komen aan de essentiële noden voor het instandhouden van het menselijke fysieke bestaan. Arbeid wordt gekenmerkt door het eindeloze karakter ervan. Het creëert niets dat permanent is en de producten ervan worden snel geconsumeerd. Daardoor moeten deze praktijken eindeloos herhaald worden om het leven in stand te houden. Omdat arbeid wordt voorgeschreven door noodzakelijkheden, is het onvrij.

Werken: “Werken schept een ‘kunstmatige’ wereld van dingen” (Arendt, 1999, p. 19). De natuur wordt getransformeerd in overeenstemming met plannen en noden van mensen. De mens creëert fysieke en culturele grenzen tussen de natuur en de mens door het voorzien van een stabiele context voor ons collectief bestaan. Mensen veranderen hun omgeving en creëren een wereld die gekenmerkt wordt door duurzaamheid. Deze wereld is bestendiger en relatief onafhankelijk van individuele actoren en activiteiten. Werken en zijn producten hebben het kenmerk van (quasi-)permanentie die nodig zijn voor een gedeelde context en gemeenschappelijke geschiedenis die blijft bestaan tussen mensen en doorheen de tijd. Werk is zo inherent publiek. De gemeenschappelijke wereld van instituties en ruimtes, die door werk worden voortgebracht, geven vorm aan de arena waar burgers kunnen samenkomen. Werk is de voorwaarde voor het bestaan van een politieke gemeenschap. Omdat werk ten dienste staat van menselijke doelstellingen en intenties, heeft het een zekere mate van vrijheid. Het staat echter niet gelijk aan vrijheid omdat het toch ten dienste blijft staan van een zekere noodzakelijkheid, die voortkomt uit het instrumentele karakter. Werk is niet een doel op zich, maar wordt gedetermineerd door vooraf geformuleerde doelstellingen. Deze benadering is volgens Arendt (1999, p. 306) ook terug te vinden in de economie “die productiviteit als hoogste maatstaf aanlegt en die beheerst wordt door een zo sterk vooroordeel jegens niet-productieve activiteiten”.

Handelen: Handelen wordt gekenmerkt door zijn status als doel op zich, en door de inherente vrijheid. De mens is vrij omdat hij kan ‘beginnen’ en ‘initiëren’. Vrijheid wordt in verband gebracht met ‘beginning’. Wat ieder van ons uniek maakt, is volgens Arendt ons potentieel “to do something that has not been done before” (Biesta, 2008, p. 2). Deze capaciteit geeft activiteiten het karakter van singulariteit en uniciteit. Iets nieuws kan ontwikkelen wat niet afgeleid kan worden uit eerdere activiteiten. Het onverwachte, nieuwe en onvoorspelbare worden in de wereld geïntroduceerd: “Freedom is not an ‘inner feeling’ or a private experience but by necessity a public and hence a political phenomenon” (Biesta, 2008, p. 2). Ondanks dat we onze uniciteit onthullen doorheen dat wat we zeggen en doen, hangt alles af van hoe anderen antwoorden (‘respond’) op onze initiatieven. Onze

vrijheid is zo afhankelijk van de onvoorspelbare antwoorden van anderen op onze initiatieven. “Handelen, de enige activiteit die zich rechtstreeks, en niet via dingen of materie, tussen mensen voltrekt, correspondeert met de menselijke conditie der pluraliteit, met het feit dat (...) de wereld bewoond wordt door mensen, niet door de Mens” (Arendt, 1999, p. 19).

1.7 Nadenken over de grenzen van restrictieve activering

Dat er nood is om na te denken over de grenzen van restrictieve activering in de EU, toont de situatie in de USA zoals beschreven door Sandlin & Cervero (2003). Het Europese workfare model ‘human capital’ en het Amerikaanse workfare model ‘work-first’ hebben een deficiëntie-hypothese gemeen. De schrijnende situatie van de ‘working poor’ in de USA toont dat het hebben van een voltijdse betaalde job soms niet voldoende is om uit de armoede en uitsluiting te geraken. Terwijl er in Europese landen sprake is van een spanning tussen restrictieve en reflexieve benaderingen van activering, lijkt in de USA restrictieve activering in de vorm van work-first de scepter te zwaaien. In de USA wordt job training en alfabetisatie voor volwassenen door beleidsmakers en het algemene publiek gezien als essentieel om mensen te activeren “from welfare into work” (Sandlin & Cervero, 2003, p. 249). Vorming, training en opleiding worden gezien als instrumenten van het activeringsbeleid. Het officiële work-first discours van de bestudeerde educatieve programma’s voor steungerechtigden luidt als volgt: de leerlingen zijn afhankelijk van uitkeringen en werkloos omdat ze een tekort hebben aan vaardigheden en aan arbeidsethiek. Het educatieve programma kan de leerlingen de nodige vaardigheden en houdingen om een job te vinden en te behouden, aanleren. De leerlingen hebben vele individuele deficieten¹⁴ die door educatie kunnen ‘opgelost’ worden. Succesvol zijn in het vinden en behouden van een job heeft volgens het curriculum, de studiematerialen, de leerkrachten en de leerlingen zelf, vooral te maken met individuele factoren zoals inzet, hard werken, de juiste houding hebben en ‘gepast’ gedrag. Factoren zoals racisme of seksisme zouden geen rol spelen in een individu zijn of haar bekwaamheid om een job te vinden. Dit officiële discours wordt door Sandlin & Cervero (2003, p. 254) benoemd als ‘mainstream’ mythes.

Veel leerlingen deden mee aan de reproductie van deze ‘mythes’: “Many students were quick to point out that many welfare recipients they know are not working because they have not tried hard enough to look for a job” (Sandlin, 2004, p. 95). Ze gingen ermee akkoord dat degenen die ‘lui’ zijn hun uitkering zouden moeten verliezen. Een concreet voorbeeld toont hoe de ‘mythes’ zowel door leerkrachten als leerlingen gereproduceerd wordt: “In one classroom lesson, Julie [een leerkracht]

¹⁴ In het formele curriculum vond Sandlin (2003, p. 156-159) een lange lijst van deficieten: een tekort aan kennis over hygiëne, basisvaardigheden, budgetbeheer, gezonde voeding en aan opvoedingsvaardigheden. De leraars benadrukten dat de leerlingen een tekort hebben aan moraliteit, motivatie, inzet en (arbeids-)ethiek, volwassenheid, academische vaardigheden en gedragsvaardigheden. De leraars beschreven de leerlingen door te verwijzen naar de persoonlijke problemen waarmee ze worstelen, vaak linkten ze deze problemen aan het gebrek aan kennis over verschillende “life skills” of incompetentie “to manage their lives”. Soms noemen ze hun leerlingen gewoonweg ‘lui’.

discussed how it was important to have a positive attitude when going on a job interview: ‘You should always act interested in an interview even if it’s a dog job and you don’t want no dog job. That dog job that you don’t want may open the door to more success’. A student agreed: ‘Yeah, you might get a better job once you get your foot in the door’, to which Julia replied, ‘Let’s face it, we all have to crawl before we can walk’, while several students nodded in agreement and repeated the statement” (Sandlin & Cervero, 2003, p. 258).

Het is vrij gemakkelijk om in dit formele curriculum en in de manier waarop de leraars kijken naar en praten over de leerlingen het eerder beschreven deficiëntieperspectief bij restrictieve activering (Weil, Wildemeersch & Jansen, 2005) te herkennen. Er wordt veel tijd besteed aan het benadrukken van de negatieve aspecten en tekorten van leerlingen en aan het uitleggen van wat er bij hen ‘fout of anders’ is. Dit deficiëntieperspectief benadrukte hun fouten en tekorten eerder dan hun krachten en competenties. Leerlingen werden niet enkel gezien als afhankelijk van het sociale systeem, maar vaak zelfs gelabeld als ‘misbruikers’ van het systeem (Sandlin, 2003, p. 154-155).

Daarnaast spraken de leerkrachten uiteraard ook in positieve termen over sommige studenten. Deze positieve beschrijvingen toonden vooral de appreciatie van leerkrachten voor hard werk en een positieve houding. De positieve beschrijvingen gaan immers niet in tegen de stereotypes van steungerechtigden gebaseerd op een deficitbenadering. Eerder dan stereotypes uit te dagen, werden ze juist bekrachtigd: “because the hardworking welfare recipients were portrayed as outside the norm or different from the rest” (Sandlin, 2003, p. 161-163).

De leerkrachten (waarvan de meesten blank en uit de middenklasse afkomstig waren), pasten deze mythe ook op zichzelf toe. Ze construeerden hun eigen succesvolle tewerkstelling als een gevolg van hard werken en over de juiste persoonlijke kwaliteiten beschikken. Op die manier is de ‘mythe’ voor hen helemaal geen mythe, maar werkelijkheid. De leerkrachten negeren echter factoren gelinkt aan hun ras en klasse die bijdroegen tot hun succes. Ze negeren of minimaliseren de invloed van hun eigen culturele en sociale netwerken, opleiding en educatie, financiële situatie van henzelf en hun familie en structurele factoren zoals de aard van de arbeidsmarkt en de beperkingen van een leven in armoede (Sandlin, 2004, p. 99).

Slechts af en toe vroeg men zich af of de individuele factoren zoals individuele inzet en gedrag wel altijd zo effectief waren en of structurele factoren misschien toch invloed kunnen uitoefenen op individueel succes (Sandlin & Cervero, 2003, p. 257). Zowel leerkrachten als leerlingen hadden inzichten die de dominante mythes af en toe in vraag stelden. Soms werden stereotypes over steungerechtigden bediscussieerd. Uitzonderlijk werden structurele factoren, die vorm geven aan individuele mogelijkheden, zoals de lokale situatie op de arbeidsmarkt en de toegang tot educatie besproken. Het uitdagen van stereotypes gebeurde slechts zelden. Negatieve stereotypes over steungerechtigden blijven overheersen: “The descriptions of the students stressed the idea that the

women in the programs were dependent on and abusing the system, were unwilling to work, had a multitude of ethical and moral problems, including that they had too many out-of-wedlock babies, and that they had alcohol and drug problems” (Sandlin, 2003, p. 163).

In een onderzoek naar volwassenenvorming stelden Jansen & Wildemeersch (1996, 1998) een vergelijkbaar deficiëntiediscours vast. De lage sociale status van bepaalde groepen gemarginaliseerde personen wordt binnen dit deficiëntiediscours veroorzaakt door hun eigen tekorten aan sociaal waardevolle en nuttige kennis, vaardigheden en houdingen. Aan een hele categorie van personen die eigenlijk slechts enkele kenmerken gemeenschappelijk hebben, zoals het feit dat ze werkloos zijn, wordt dezelfde negatieve identiteit toegeschreven.

Het is inderdaad zo dat enkele mensen erin slagen om via hard werken en doorzettingsvermogen uit de armoede te geraken en op de sociale ladder te klimmen. Dat de mythe kan dienen als inspiratie voor sommigen en als een weg uit armoede voor enkelen, is niet voldoende om ze in de educatieve praktijken kritiekloos over te nemen. Door deze mythe te reproduceren, draagt volwasseneneducatie bij tot het hanteren van een individueel schuldmodel dat geen aandacht geeft aan structurele sociale, politieke en economische factoren (Sandlin, 2004, p. 100-101). Sandlin & Cervero (2003, p. 264) erkennen dat deze programma's er inderdaad in slagen om enkele mensen succesvol aan een job te helpen, maar ze klagen aan dat tegelijkertijd de grote meerderheid van de leerlingen in de kou blijft staan en dat bovendien het bredere systeem onbevraagd blijft. Wanneer leerlingen er niet in slagen om een job te vinden, dan schrijft dit discours voor dat dit komt door individueel falen, terwijl de structuur van het economische systeem weinig of geen verantwoordelijkheid wordt toegeschreven. Dit roept de vraag op of educatie een remedie kan zijn voor structurele problemen zoals werkloosheid en armoede. Sandlin & Cervero (2003, p. 252) erkennen de dubbele en tegenstrijdige rol die educatie kan opnemen met betrekking tot economische en sociale ongelijkheden waarmee uitkeringsgerechtigden te maken hebben: “Education has the capacity to perpetuate inequalities or to challenge them”. De contradicties in de discoursen van de leerkrachten en de leerlingen illustreren volgens Sandlin & Cervero (2003, p. 263) het potentieel van educatie om zowel reproductief als bevrijdend te werken. “Education that encourages critical assessment of social situations and education based on empowering rather than deficit models” kan volgens Sandlin (2004, p. 102) wel degelijk een rol spelen, maar kan niet gepromoot worden als een wondermiddel tegen economische problemen zoals werkloosheid.

Cervero & Wilson (1994, p. 2-3) waarschuwen dat volwasseneneducatie een rol heeft te spelen in het verdelen van kennis en van sociale, culturele en economische macht. Volwasseneneducatie staat niet boven of los van de machtsverhoudingen in de bredere samenleving, maar speelt een rol in het reproduceren of veranderen van deze verhoudingen. “There can be no politically innocent place for adult educators” (Cervero & Wilson, 1994, p. 13).

Ook volgens Jansen & Van der Veen (1992, p. 281) is volwasseneneducatie dat zich beperkt tot het leveren van een instrumentele bijdrage aan de dominante instituties en discoursen, eerder een deel van de problemen dan een bijdrage aan de oplossing daarvan. Naast de instrumentele functies van volwasseneneducatie is het ook belangrijk om aandacht te hebben voor het stimuleren van publiek debat. Volwasseneneducatie is volgens Jansen & Van der Veen (1992, p. 285) een plaats voor kritische discussie over sociale ontwikkelingen en hun impact op het persoonlijke en sociale leven.

Korte samenvatting

Na het beschrijven van de praktische en theoretische uitgangspunten van dit onderzoek, werden in dit hoofdstuk de onderzoeksdoelstellingen en –onderzoeksvragen geformuleerd. Om dit onderzoek beter af te bakenen, wordt het onderscheid tussen ‘werkloosheid’ en ‘armoede en sociale uitsluiting’ toegelicht. De centrale theoretische concepten van reflexieve en restrictieve activering werden beschreven en tegen de ruimere achtergrond van verschillende workfare-regimes geplaatst.

De onderzoeksvragen luiden als volgt: Welke vorm neemt het spanningsveld tussen restrictieve en reflexieve activering aan in de praktijk van de complexe, zich ontwikkelende sector van buurt- en nabijheidsdiensten? Welke betekenis geven de betrokken beleidsmakers, de koepel van de buurt- en nabijheidsdiensten en de medewerkers van de concrete buurt- en nabijheidsdiensten zelf aan buurt- en nabijheidsdiensten? Welke betekenis geven ze aan de functies tewerkstelling, participatie en dienstverlening? Bieden buurt- en nabijheidsdiensten (zowel in de discoursen van de beleidsmakers, praktijkwerkers en mensen in armoede) een alternatief voor het dominante activeringsdiscours? Zo ja, hoeveel ruimte hebben zij daarvoor? Hoe geven de praktijkwerkers in de buurt- en nabijheidsdiensten vorm aan: het valideren van competentie; samen zoeken en leren vanuit en doorheen contradicties; en verbondenheid en vertrouwen? Welke spanningen en problemen ervaren de betrokken praktijkwerkers daarbij?

De centrale concepten van restrictieve en reflexieve activering kunnen aan de hand van de volgende basisspanningen worden samengevat:

Restrictive activation ↔ Reflexive activation Problematising the excluded ↔ Problematising exclusion Limited responsibilities ↔ Extended responsibilities Decontextualized practices ↔ Contextualized practices

Ik wil de theorie over restrictieve en reflexieve activering niet toetsen, maar wel uitdiepen en aanvullen vanuit de concrete context van buurt- en nabijheidsdiensten. Ik wil nagaan in welke mate deze concepten kunnen bijdragen tot het verhelderen van de spanningen waarmee de actoren op de verschillende beleidsniveaus én in de praktijk worden geconfronteerd.

Hoofdstuk 2 - Methodologie

In dit hoofdstuk zet ik de nogal eigenzinnige methodologie van dit onderzoek uiteen. Ik beschrijf eerst het kwalitatieve onderzoeksparadigma sociaal constructionisme waarbinnen dit onderzoek thuishoort. Binnen deze benadering vond ik de ruimte om mijn eigen weg te construeren. Dan beschrijf ik hoe ik via ‘purposeful sampling’ buurt- en nabijheidsdiensten als casestudies selecteerde. Vervolgens beschrijf ik de criteria die de kwaliteit van dit onderzoek garanderen. Tenslotte werk ik uit hoe ik tewerk ging in de verschillende fasen van dit onderzoek: het verzamelen van de data, het analyseren van de data en het rapporteren.

2.1 Sociaal constructionisme als kwalitatief onderzoeksparadigma

Een onderzoeksparadigma kan gezien worden als een bepaalde visie op de wereld die kan dienen als een richtlijn voor keuzes met betrekking tot ontologie, epistemologie en methodologie van onderzoek (Guba, 1990, p. 18). Ontologie heeft betrekking op de vraag: Wat is de vorm en aard van de realiteit en wat kan ervan gekend worden? Epistemologie betreft de aard van de relatie tussen de kenner en wat er te kennen valt. Methodologie, tenslotte, is hoe de onderzoeker concreet tewerk kan gaan. De grondslagen van het kwalitatieve paradigma worden samengevat door de antwoorden op deze drie onderling verbonden vragen (Guba & Lincoln, 1993, p. 107-108). Ik kies in dit onderzoek voor een kwalitatief of interpretatief onderzoeksparadigma. Deze keuze werd bepaald door de onderzoeksdoelstellingen en -vragen zoals in het 1^{ste} hoofdstuk beschreven. De kwalitatieve benadering is geschikt wanneer de vraagstelling betrekking heeft op een complex geheel van gedragingen en praktijken vanuit het perspectief van betekenisgeving of –beleving. “Qualitative researchers study things in their natural settings, attempting to make sense of, or to interpret, phenomena in terms of the meanings people bring to them” (Denzin & Lincoln, 2003, p. 4).

Binnen het kwalitatieve onderzoeksparadigma ligt de nadruk op de sociaal geconstrueerde aard van de realiteit en op de intieme relaties tussen onderzoeker en wie of wat bestudeerd wordt (Denzin & Lincoln, 2003, p. 13). Bij kwalitatief onderzoek hoeft niet het toetsen van hypothesen centraal te staan, maar is er ruimte voor het interpreteren en begrijpen van complexe verschijnselen. Kwalitatief onderzoek is aangewezen bij exploratief onderzoek, waar het doel is om de aard en de dynamiek van een complex verschijnsel te ontdekken. Volgens Driessens (2003, p. 118) biedt kwalitatief onderzoek door haar integrale kijk op de verwevenheid van kenmerken of problematieken een sterk potentieel voor het openbaren van de complexiteit en multi-dimensionaliteit van de armoedeproblematiek. Dit concrete onderzoek betreft niet het toetsen van hypothesen, maar is exploratief: ik ging op zoek naar betekenissen van buurt- en nabijheidsdiensten en naar elementen van reflexieve activering en de spanningen die daarbij komen kijken.

Volgens Guba (1990, p. 25-26) zijn alle ‘feiten’ theoriegeladen en waardegeladen. Onderzoek is nooit waarde vrij. Er zijn altijd meerdere constructies mogelijk. Objectiviteit is niet mogelijk. Subjectiviteit is onvermijdelijk. Kennis is nooit algemeen geldend, maar altijd problematisch en altijd in verandering. Ook Kvale (1995, p. 19-32) ziet kennis als een sociale constructie. Hij verwerpt de notie van universele waarheid en accepteert de mogelijkheid van specifieke lokale, persoonlijke en gemeenschapsvormen van ‘waarheid’. De focus ligt op de lokale context en op kennis als de sociale en linguïstische constructie. Kennis wordt ontwikkeld doorheen een communicatief proces, waarbij zowel de onderzoeker als de onderzochte personen bijleren en veranderen door dat proces. Ook het onderzochte spanningsveld tussen reflexieve en restrictieve activering en de nieuwe ontwikkelende werkvorm van buurt- en nabijheidsdiensten werden in dit onderzoek bekeken als waardegeladen constructies die altijd in ontwikkeling zijn. Als onderzoekster speelde ik dus een rol in het reproduceren en/of aanpassen van deze constructies.

Binnen de rijke waaier van kwalitatieve onderzoeksbenaderingen ging mijn voorkeur uit naar de sociaal constructionistische benadering. Sociaal constructionisme denkt in termen van verwantschap, holisme en verbondenheid. Sociaal constructionisme nodigt ons uit om personen te zien als geconstitueerd door relaties. Gergen (1997) maakt onderscheid tussen vijf *standpunten over constructionisme*:

- in het *radicale constructivisme* is het verstand de belangrijkste plaats van kennisconstructie;
- in het *constructivisme* construeert het verstand kennis in relatie tot de externe wereld;
- in het *sociale constructivisme* construeert het verstand kennis in relatie tot de wereld en tot categorieën die voorzien worden door de omringende cultuur;
- in het *sociale constructionisme*, zoals in dit onderzoek, is kennis hoofdzakelijk afgeleid uit microsociale en discursieve relaties;
- in het *sociologische constructionisme* is kennis een derivaat van sociale structuren en institutionele machten.

Ook Illeris (2002) vergelijkt ‘constructivisme’ en ‘constructionisme’: voor beiden geldt dat de wereld niet gezien wordt als iets dat door leerprocessen kan ‘verworven’ worden, maar als iets dat actief geconstrueerd wordt. In een *constructivistische* benadering gebeurt deze constructie in het individu, wanneer die in relatie treedt met de wereld en met andere personen. In een *constructionistische* benadering gebeurt de constructie in de gemeenschap als een sociale ontwikkeling.

Volgens Gergen, Lightfoot & Sydow (2004, p. 389-391) benadrukt het *sociale constructionisme* de gemeenschappelijke wortels en culturele basis van kennis; en de significantie van taal en relaties. In de sociaal constructionistische benadering wordt kennis gezien als sociaal geconstrueerd en altijd waardegeladen. Kennis over de wereld en zelfkennis hebben hun oorsprong in menselijke relaties. “What we take to be true as opposed to false, objective as opposed to subjective, scientific as opposed

to mythological, rational as opposed to irrational, personal as opposed to social, moral as opposed to immoral is brought into being by historically and culturally situated groups of people” (Gergen, Lightfoot & Sydow, 2004, p. 390). Hiermee wordt de traditionele opvatting van ‘cogito ergo sum’ of de Cartesiaanse autonome, zelfsturende, kennende individuen uitgedaagd¹⁵. Een alternatief wordt voorgesteld waarbij een waardering van relaties centraal staat. Het is niet zo dat het sociaal constructionisme de traditie van ‘het individu’ wil opzij schuiven; het is wel zo dat sociaal constructionisme ons uitnodigt om alternatieven te verkennen én te creëren (Gergen, Lightfoot & Sydow, 2004, p. 390).

De notie van een universele waarheid, die ontdekt of onthuld kan worden door onderzoek, wordt uitgedaagd door het inzicht dat kennis sociaal geconstrueerd is. Het is niet de bedoeling om te ontkennen dat er bijvoorbeeld door positivistisch onderzoek wel degelijk succesvolle resultaten worden geboekt. Het is de bedoeling om te onthullen dat alle wetenschappen werken vanuit geconstrueerde vooronderstellingen. De mogelijkheid van ahistorische en permanente ‘waarheid’ wordt ontkend. Wanneer vooronderstellingen en conclusies worden gezien als universeel (altijd ‘waar’ voor alle culturen), dan worden alternatieve concepties ondermijnd en vernietigd (Gergen, Lightfoot & Sydow, 2004, p. 390-391). Erkennen dat alle kennis sociaal geconstrueerd is, wil niet zeggen dat al die kennis als vals of niet-significant wordt beschouwd. Elke methode construeert de wereld op een andere manier en wordt begrepen als een specifieke sociale praktijk met zowel mogelijkheden als beperkingen. “It is to recognize that each tradition, although limited, may offer us options for living” (Gergen, Lightfoot & Sydow, 2004, p. 391).

Als het zo is dat er altijd meerdere interpretaties mogelijk zijn, dan lijkt er geen ander alternatief dan het erkennen van een relativistische dimensie. “Relativism is the key to openness and the continuing search for ever more informed and sophisticated constructions” (Guba, 1990, p. 26). Lather (1990, p. 321) bekritiseert de angst voor relativisme als “an implosion of Western, White male, class-privileged arrogance – if we cannot know everything, then we can know nothing”. Volgens haar staat ‘relativisme’ voor gedeeltelijke, lokaliseerbare, kritische ‘knowledges’. Volgens Gergen (1997) kan sociaal constructionisme steun verlenen aan pluralisme en democratie, omdat de dialoog in principe open is en blijft voor allen. Stemmen vanuit de marginaliteit kunnen tot dialoog uitgenodigd worden. Gergen, Lightfoot & Sydow (2004, p. 391) erkennen het belang van alternatieve kennistradities. Dit kritisch relativisme is niet hetzelfde als ‘anything goes’. Zo beschrijft Barone (1992, p. 32) kritisch relativisme als het zichtbaar maken dat onze eigen standaarden, ideeën, waarden en richtlijnen een evaluatie en herwaardering nodig hebben.

¹⁵ De Westerse dominante visie is dat individuele actoren met hun interne cognitie, emoties en motivaties de basisatomen zijn van het sociale leven. Die actoren zijn individueel verantwoordelijk voor hun eigen acties en fundamenteel onafhankelijk. Deze notie van het primaat van het individu in het leren en kennen wordt uitgedaagd.

De traditionele bezorgdheid om objectiviteit en universele kennis worden vervangen door een reflexieve bezorgdheid voor de praktische uitkomsten van het onderzoek. Dit is vergelijkbaar met wat Reason (1998, p. 149) schrijft: “A primary purpose of human inquiry is not so much to search for truth but to HEAL, and above all to heal the alienation, the split that characterises modern experience”. De vraag wordt gesteld naar de implicaties voor ons leven die voortkomen uit het serieus nemen van eender welke kennisclaim: “What kind of society do we have or are we constructing?” (Heshusius, 1994, p. 20). Doorheen het formuleren en construeren van de wereld, geven we impliciet de voorkeur aan een bepaalde manier van leven boven andere manieren. Dit nodigt uit tot reflectie over onze theorieën, methoden en praktijken.

Sociaal constructionisme als benadering is geen receptenboek. Er is geen set van gemeenschappelijke vooronderstellingen waar alle sociaal constructionisten zich achter scharen. Het kan eerder gezien worden als een zich ontplooiende dialoog. “To establish a final truth, a foundational logic, a code of values, or a state of practices would be antithetical to the very unfolding of understanding championed by the movement” (Gergen, Lightfoot & Sydow, 2004, p. 389). Constructionistische voorstellen schrijven geen nieuwe vorm van onderzoek voor. “They generate possibilities and sensitivities rather than a new set of marching orders” (Gergen, Lightfoot & Sydow, 2004, p. 397). Deze inzichten gaven me de vrijheid om een flexibele vorm van participatief onderzoek op te zetten en om samen met de betrokkenen vorm te geven aan een onderzoek op maat. De voorgaande auteurs inspireerden me om mijn eigen weg te zoeken en te construeren in samenspraak met de betrokken praktijkwerkers en mensen in armoede.

2.2 Casestudie onderzoek

Hoewel ik enkele elementen van de casestudie methodologie van Yin hanteer in de criteria voor navolgbaarheid van het onderzoek, volg ik grotendeels de opvatting van Stake. Yin neigt eerder naar het positivistische paradigma, terwijl Stake zijn opvattingen nauw aansluiten bij het interpretatieve paradigma (Bassegy, 1999, p. 26).

Wanneer we inzicht willen ontwikkelen in de denkbeelden van verschillende groepen mensen, contrasterende visies, manieren waarop mensen met tegenstrijdigheden omgaan, hoe zij knelpunten definiëren en oplossingen daarvoor proberen te vinden, dan is een casestudie een geschikte werkwijze (Swanborn, 1996, p. 43-44). Het uitvoeren van een casestudie is geschikt om inzicht te krijgen in de verschillende aspecten van een complex en dynamisch sociaal fenomeen, waar de perspectieven en betekenisgeving van de verschillende betrokkenen een grote rol spelen. Het complexe sociale fenomeen betrof hier activering in het algemeen en in buurt- en nabijheidsdiensten in het bijzonder. Op het micro-, meso- en macroniveau zocht ik naar spanningen. Het microniveau betreft de buurt- en nabijheidsdiensten op het werkveld, het mesoniveau verwijst naar de Koepel van Buurt- en

Nabijheidsdiensten en het macroniveau tenslotte, is verbonden met de beleids- en financieringscontext waarin deze buurt- en nabijheidsdiensten moeten werken op Vlaams, Belgisch en Europees niveau. Binnen één ingebedde casestudie worden meerdere subunits van analyse ingebed om een complexer of ingebed design te ontwikkelen (Yin, 1994, p. 49-52). Ik ging ervan uit dat zowel op macro-, meso- en microniveau spanningen tussen restrictieve en reflexieve activering leven. Ik koos dus niet voor een ‘conflictmodel’ waarbij bijvoorbeeld het macroniveau alleen maar met restrictieve activering wordt geassocieerd en het microniveau alleen maar met reflexieve activering. Dat zou geen recht doen aan de spanning tussen restrictieve en reflexieve activering. Ik veronderstelde uit vorige praktijkervaringen dat bij buurt- en nabijheidsdiensten spanningen leven rondom activering en dat het een relevante case is om elementen van reflexieve activering aan te treffen, gezien hun ambitieuze doelstellingen en kritische uitgangspunten.

Buurt- en nabijheidsdiensten zijn in dit onderzoek zowel een intrinsieke als een extrinsieke case (Stake, 1995). Buurt- en nabijheidsdiensten zijn enerzijds een *extrinsieke casestudie*, die meer zicht geven op de spanning tussen restrictieve en reflexieve activering en hoe praktijkwerkers en mensen in armoede hiermee omgaan. “The case is of secondary interest, it plays a supportive role, and it facilitates our understanding of something else” (Stake, 2003, p. 137). Er is dus een externe doelstelling die de individuele case overstijgt. Tegelijkertijd zijn buurt- en nabijheidsdiensten in dit onderzoek ook een *intrinsieke casestudie*. Die onderzoekt volgens Stake (1995, p. 3) een bepaalde situatie omdat die situatie zelf relevant wordt geacht, los van bredere kaders of andere ambities tot generalisering. We willen leren over deze specifieke case. Er is een intrinsiek belang in de case zelf. Dit is het geval bij de onderzoeksdoelstelling met betrekking tot het bijdragen aan de verheldering van wat buurt- en nabijheidsdiensten betekenen voor de betrokkenen. Als een nieuwe vorm van sociale economie, waarover zo goed als geen onderzoek beschikbaar is, zijn buurt- en nabijheidsdiensten een intrinsieke casestudie.

Zoals beschreven in het 1^{ste} hoofdstuk trof ik eerder al spanningen met betrekking tot activering aan in een concrete buurtdienst in Leuven. Met betrekking tot de onderzoeksdoelstelling om de spanning tussen restrictieve en reflexieve activering te beschrijven en te zoeken naar elementen van reflexieve activering, waren buurt- en nabijheidsdiensten volgens mij een veelbelovende extrinsieke case.

a. Purposeful sampling

Hier beschrijf ik hoe ik in samenspraak met micro- en mesoniveau aan ‘purposeful sampling’ deed. Volgens Patton (1980, p. 100) kan ‘purposeful sampling’ als strategie gebruikt worden wanneer we iets willen leren en begrijpen over bepaalde cases, zonder dat we de nood hebben om dit te generaliseren naar *alle* cases. Het is niet de bedoeling dat de geselecteerde cases representatief zijn voor de gehele populatie. ‘Purposeful sampling’ is een selectie van cases op basis van relevantie en

dus niet op basis van statistische representativiteit. Relevantie heeft hier betrekking op het bruikbaar zijn om te werken aan de onderzoeksdoelstellingen en om een antwoord te ontwikkelen op de onderzoeksvragen. Volgens Stake (2003, p. 156) kunnen casestudies waardevol zijn voor het verfijnen van theorie en voor het suggereren van nieuwe onderzoeksvragen. Een onderzoeker kan op zoek gaan naar cases die veelbelovend zijn om aspecten van een bepaalde theorie te onthullen. Ik maakte de selectie in functie van het verder bouwen aan de zich ontwikkelende theorie rond restrictieve en reflexieve activering.

Volgens Stake (1995, p. 4-6) is het belangrijkste criterium bij de keuze van een case dat er leerkansen aanwezig zijn en dat we zo kiezen dat we die leerkansen maximaliseren. Afhankelijk van de onderzoeksdoelstellingen kan een case geselecteerd worden waarvan we vermoeden dat ze inzichten kan opleveren of vooronderstellingen kan uitdagen. Aangezien tijd en middelen voor onderzoek altijd beperkt zijn, wordt de voorkeur gegeven aan cases die gemakkelijk bereikbaar en ‘gastvrij’ zijn voor een onderzoeker, waar bijvoorbeeld mensen bereid zijn geïnterviewd te worden of bereid zijn commentaar te geven op schriftelijke verslagen of interpretaties. De ‘beste’ cases zijn degenen waar we begrip kunnen opdoen, onafhankelijk van of ze al dan niet ‘typisch’ zijn (Stake, 1995, p. 56-57). De case buurt- en nabijheidsdiensten had het voordeel dat ze toegankelijk en gastvrij was: ik had al contacten met de bredere sector van Vlaamse sociale economie vanuit een eerdere praktijkervaring, maar ook met Vlaamse buurt- en nabijheidsdiensten vanuit een vorig onderzoek naar het leren van actief burgerschap. Vanuit de contacten in het kader van mijn vrijwilligerswerk bij Leren Ondernemen werd ik als onderzoekster sociale pedagogiek uitgenodigd bij de eerste ronde tafelgesprekken en bij het overleg op niveau van de Koepel van Buurt- en Nabijheidsdiensten.

Tenslotte wil ik vermelden dat de zes concrete buurt- en nabijheidsdiensten in alle betekenissen gastvrij waren. Ik kreeg onderdak in een gastgezin (bij het gezin van Johan, de ploegbaas van de Buurtdienst Bellewijk) waar ’s avonds de vrouw des huizes heerlijk kookte. Ik kreeg de auto van Buurtdienst Bellewijk met gevulde tank om rond te rijden tussen de zes diensten. Overal werd ik ontvangen met open armen, gevulde eettafels en onbeperkte toegang tot de werking. De positieve impact van deze (materiële en emotionele) ondersteuning op mijn persoonlijke motivatie om dit onderzoek door te zetten was immens groot.

Via ‘purposeful sampling’ selecteerde ik de concrete buurt- en nabijheidsdiensten in het werkveld of de *extrinsieke subcases*. Ik koos in de eerste plaats voor de strategie van ‘purposeful sampling’ die politiek belangrijke en gevoelige cases selecteert om aandacht op de studie te vestigen (Patton, 1980, p. 105). Ik koos voor cases die expliciet hun ambitie tot reflexieve activering willen leren formuleren. Het gaat bovendien om zes concrete buurt- en nabijheidsdiensten die aangeven druk tot een meer restrictieve aanpak te voelen. Ook de grootte of schaal van de buurt- en nabijheidsdienst speelde mee in mijn selectie. Ik gaf de voorkeur aan kleinschalige diensten omdat deze het meeste onder druk staan

in het zich ontwikkelende decreet. Terwijl alle buurt- en nabijheidsdiensten te lijden hebben onder de onzekere financieringssituatie, bestaat voor meerdere van de geselecteerde diensten zelfs de dreiging dat ze hun deuren moeten sluiten.

Miles & Huberman (1994, p. 28) geven een overzicht van verschillende strategieën om samples te selecteren bij kwalitatief onderzoek, telkens gekoppeld aan de daarbij horende onderzoeksdoelstellingen. De keuze voor buurt- en nabijheidsdiensten als case voor het spanningsveld tussen restrictieve en reflexieve activering was ‘theory-driven’ met als doelstelling het onderzoeken en uitdiepen van een theoretische constructie. Ook de gekozen zes buurt- en nabijheidsdiensten en hun uitwisselingstafel hebben expliciete ambities tot het vormgeven aan een eerder reflexieve activering en zijn op deze manier ook op een ‘theory-driven’ manier geselecteerd.

Naast Leren Ondernemen waar ik al mee samenwerkte, selecteerde ik zes buurt- en nabijheidsdiensten in de Westhoek. De concrete buurt- en nabijheidsdiensten zijn: Buurtdiensten Bellewijk te Poperinge, Seniorenteam te Ieper, Buurtdiensten 't Park te Wervik, Boodschappendienst te Nieuwpoort, Mobiel@elier te Loker en tenslotte Dorpsdienst Nestor die op het grondgebied van de gemeenten Poperinge, Vleteren, Alveringem en Lo-Reninge werkzaam is. Niet alleen gaat het om buurt- en nabijheidsdiensten met inhoudelijk zeer diverse activiteiten (van groenonderhoud over boodschappendiensten tot hobbyclubs), maar het gaat zowel om buurtdiensten als om nabijheidsdiensten. Bij deze zes diensten zijn er verschillende die werden opgestart en/of structureel ondersteund vanuit een OCMW. Die manier van ‘top-down’ een dienst oprichten staat in tegenstelling tot het ‘bottom up’ werken zoals in de buurtdienst vanuit een Vereniging Waar Armen Het Woord Nemen waar ik al ervaring opdeed. Volgens Patton (1980, p. 101) is het vaak zo dat er meer geleerd kan worden door intensief enkele ‘diverse’ cases te bestuderen dan van proberen te determineren hoe ‘de gemiddelde’ case eruit ziet.

Dit zijn diensten die samenwerken in een uitwisselingstafel die als doel heeft om van elkaar bij te leren en samen actie te ondernemen, zowel om de situatie van hun eigen buurt- en nabijheidsdiensten ten goede te komen, als om meer enthousiasme te stimuleren bij beleidsmakers en ruimer publiek voor buurt- en nabijheidsdiensten in het algemeen. Via hun uitwisselingstafel had ik een vast moment waar iedereen samen rond tafel zat, en waarbij het onderzoek een vast agendapunt was. De betrokken praktijkwerkers stelden zich kwetsbaar op door te vertrekken van een probleem waarmee zij alle zes worstelden. Ze slaagden er met moeite in om uit te drukken dat hun werking méér betekent dan ‘tewerkstelling voor kansengroepen’ en ‘dienstverlening op maat’. Vooral hun onvermogen om hun participatieve werking in de verf te zetten, werd in overleg gekozen als startpunt van het onderzoeksluik waarbij zij nauw betrokken waren. Tijdens overlegtafels volgden ze het onderzoek stap na stap met als gevolg dat ze samen de beslissing namen om in te gaan tegen het managementsdenken dat geïdentificeerd werd als één van de bedreigingen voor de werking van hun diensten. Ze besloten om naast het dominante, arbeidsmarktgerichte discours plaats te maken voor een discours van

nabijheid, gesprek en verantwoordelijkheid. Daartoe werden meerdere activiteiten opgezet¹⁶. Ik was op daarbij niet alleen als observator aanwezig, maar kreeg ook een actieve rol: telkens presenteerde ik mijn voorlopige onderzoeksresultaten en ging in discussie met de aanwezigen.

Deze selectie liet ook toe om in te gaan op de vraag van de Koepel van Buurt- en Nabijheidsdiensten om aandacht te besteden aan buurt- en nabijheidsdiensten in de stad én op het platteland. Ik had vooral ervaring met buurt- en nabijheidsdiensten in de stedelijke context¹⁷. Daarom was het belangrijk om doorheen dit onderzoek te leren over buurt- en nabijheidsdiensten op het platteland. Ik presenteerde mijn onderzoeksproject aan de koepelorganisatie, die akkoord gingen met de onderzoeksdoelstellingen en –opzet.

Ik stuurde al de observatierapporten naar de betrokken buurt- en nabijheidsdiensten in de Westhoek. Ze waren benieuwd naar wat ik zou kijken, wat me zou opvallen, wat ik neer zou schrijven en hoe ik dat zou verwoorden¹⁸. Ze hoopten in die rapporten individuele feedback en verbeteruggesties te vinden. Ze hadden het immers zelf moeilijk om de sociale meerwaarden van hun projecten uit te drukken, en hoopten hier ondersteuning of inspiratie uit te kunnen putten. Het verfijnen van de onderzoeksdoelstellingen werd zo beïnvloed door de verwachtingen van de praktijkwerkers. Ik wilde hen ondersteunen in het vinden van begrijpbare woorden om te beschrijven wat hun buurt- en nabijheidsdiensten nu eigenlijk betekenen. Die formulering is belangrijk in gesprekken met beleidsverantwoordelijken en subsidiegevers. Op die manier is een bijkomende ambitie van dit onderzoek dus ook een bijdrage leveren aan het faciliteren van de communicatie tussen praktijkwerkers en beleidsverantwoordelijken. We zochten op de uitwisselingstafels systematisch samen naar inzichten die vanuit de verzamelde data, de eerste analyses en diverse wetenschappelijke literatuur naar boven kwamen. Ik kreeg niet alleen feedback over de verzamelde data, maar ook over de geselecteerde theoretische kaders: Zijn ze al dan niet herkenbaar, bruikbaar en/of begrijpbaar?

Ik maakte de volgende selectie:

- *Macro*: Op het Vlaamse, Belgisch en Europese beleidsniveau beperkte ik me tot een literatuurstudie. Ik maakte daarbij zowel gebruik van onderzoeksresultaten van diverse wetenschappers als van originele beleidsteksten.
- *Meso*: Bij de Koepel van Buurt- en Nabijheidsdiensten nam ik deel aan de ronde tafels, de studiedagen, de oprichting en vergadering van de koepel en enkele werkgroepen. Daarnaast bestudeerde ik alle communicatie tussen de leden van deze koepel en naar buiten toe (mails, verslagen,

¹⁶ Concrete voorbeelden van zulke activiteiten worden in hoofdstuk 7 uitgewerkt.

¹⁷ Door praktijkervaring en vrijwilligerswerk in Leuven en interviews in het kader van het ETGACE-onderzoek naar actief burgerschap in buurt- en nabijheidsdiensten in Antwerpen, Gent en Brussel.

¹⁸ De praktijkwerkers gaven daarbij te kennen dat ze via mij hoopten bij te leren over volwasseneneducatie, stimulerende leeromgevingen, het leren van democratisch burgerschap en participatie.

persteksten, publicaties...). Op het mesoniveau gaf ik bijzondere aandacht aan de werkgroepen Kansengroepen en Buurtontwikkelingsdiensten (buurtdiensten die werken in achtergestelde buurten).

- *Micro*: Bovenop het bijwonen van zo veel mogelijk uitwisselingstafels, deed ik bij elk van de zes buurt- en nabijheidsdiensten in de Westhoek minstens twee (halve of volledige) dagen participerende observatie. De frequentie, lengte en aard van de activiteiten liet ik daarbij afhangen van de buurt- en nabijheidsdiensten zelf. Ik vertelde hen dat ik liefst ‘niets speciaals’ wilde doen, maar gewoon meedoen aan de dagelijkse werking, als een gewone vrijwilliger die een dagje wil meehelpen.

Daarnaast verzamelde ik ook een enorme hoeveelheid data bij de buurt- en nabijheidsdienst Leren Ondernemen in Leuven¹⁹. Die immense hoeveelheid data waren vaak té gekleurd en/of té privé om te gebruiken voor de onderzoeksdoelstellingen. Dit zou al snel door de betrokken mensen in armoede en praktijkwerkers gelezen kunnen worden als een ‘evaluatie’ van de werking van Leren Ondernemen. Meerdere keren kreeg ik voor of tijdens een gesprek met iemand bij Leren Ondernemen de opmerking ‘dit moet je maar niet gebruiken voor je onderzoek’ of ‘ik vertel u dit allemaal, maar ge moet het niet gebruiken’. Ondanks dat ik de data van Leren Ondernemen niet gebruikte om de buurt- en nabijheidsdiensten en hun functies te beschrijven, waren deze data toch van bijzondere waarde om de leef- en denkwereld van mensen in armoede van nabij leren te kennen en als pilootstudie die hielp vorm geven aan de onderzoeksdoelstellingen en -vragen. Het onderzoeksproject werd bij Leren Ondernemen grondig besproken. Daarna is er geen systematische opvolging van de onderzoeksvoortgang geweest. Ik was wel betrokken bij meerdere inhoudelijke discussies bij Leren Ondernemen, waarmee ik rekening kon houden in het verderzetten van het onderzoek.

De bottom-up benadering van Leren Ondernemen creëert binnen de organisatie uiteenlopende diensten, projecten en acties, die niet alle onder de noemer ‘buurt- en nabijheidsdienst’ vallen. Deze diverse deelwerkingen (die doorheen de tijd van vorm kunnen veranderen, weer kunnen stopgezet worden, vervangen door andere projecten...) zorgen voor een aaneenschakeling van deelvergaderingen waar telkens meerdere agendapunten moeten besproken worden. Het was niet mogelijk om in deze vergaderingen een vast agendapunt te krijgen. De gedisciplineerde uitwisselingstafel in de Westhoek, waar enkel praktijkwerkers aan tafel zaten (in tegenstelling tot bij Leren Ondernemen, waar aan zo goed als ieder overleg mensen in armoede deelnemen), leende zich hier beter toe.

¹⁹ Bij Leren Ondernemen deed ik niet enkel participerende observaties voor dit onderzoek, maar begeleidde ik ook groepen studenten in het kader van projectonderwijs, deed ik vrijwilligerswerk, werkte mijn man een tijd als kok in het sociaal restaurant, was ik een soort vertrouwenspersoon waar enkele mensen in armoede hun hart uitstorten... Ik nam diverse taken op: veel afwassen, enkele subsidiedossiers helpen schrijven, begeleiden van of meedoen aan enkele interne denkprocessen, een paar keer ‘conflicthantering’ wanneer de stoppen doorsloegen. Sinds Leren Ondernemen niet meer de enige buurtdienst is die ik van dichtbij ken, heb ik meer afstand genomen. Ik ben nu voornamelijk nog occasioneel bezoeker van het sociale restaurant.

b. Generaliseerbaarheid

Tenslotte beschrijf ik wat voor mogelijkheden en beperkingen dit met zich meebrengt met betrekking tot de generaliseerbaarheid van dit onderzoek. Een casestudie wordt volgens Bassey (1999, p. 58) altijd uitgevoerd in een specifieke plaats en tijdscontext – dus een singulariteit. Bassey (1999, p. 36) verwijst naar Simons, die de paradox tussen het bestuderen van een singulariteit en de zoektocht naar generalisatie verwelkomt. Simons (1996) vindt dat de uniciteit van een casestudie helpt om complexe menselijke situaties en ontmoetingen in bepaalde contexten begrijpbaar te maken. Simons (1996) omhelst de paradoxen in mensen, gebeurtenissen en plaatsen die ze bestudeert, eerder dan te proberen om de spanningen te verzoenen of op te lossen. Kunnen leven met paradoxen en ambiguïteit is volgens haar noodzakelijk om kunnen te begrijpen, om zekerheid uit te dagen en creatief ontmoetingen aan te gaan. Simons (1996) vergelijkt casestudies met de schilderijen van Magritte: “Research, like Magritte’s paintings, if portrayed in problematical ways can provoke us to think differently”. Zo kan een casestudie zowel unieke als generaliseerbare begrippen genereren. De paradox ligt er volgens haar in dat we doorheen de studie van het particuliere en unieke wel degelijk het universele beter leren begrijpen. Onderzoek heeft niet enkel de macht om ‘conclusies te trekken’ maar ook om denkprocessen te stimuleren. Ook Stake & Kerr (1995, p. 57) – in het artikel waarop Simons (1996) reageerde – vergelijken de onderzoeker met een kunstenaar. Beiden maken ‘afbeeldingen’ waarop ‘de kijker’ reageert: “The viewer rehanges these images in his or her mind, confronting images already there, reshaping the edges of experience” (Stake & Kerr, 1995, p. 57). Zo kan de onderzoeker het ‘evidente’ portretteren in problematiserende termen om het bewustzijn van meerdere realiteiten aan te scherpen: “Like the work of Magritte, it seeks unrealized problems among familiar settings” (Stake & Kerr, 1995, p. 60). Zo wil dit onderzoek ook het ‘vanzelfsprekende’ activeringsdiscours op een problematiserende manier voorstellen en zelfs een mogelijk alternatief proberen zichtbaar te maken.

Volgens Stake (1995, p. 37-39) kan kwalitatief onderzoek vorm geven aan ‘empathisch begrip’ bij de lezer doorheen de beschrijving van ervaringen, bijna alsof de lezer deze ervaringen zelf zou meemaken. Deze ‘naturalistische generalisatie’ kan als een persoonlijk leerproces bij de lezer van een casestudie plaatsvinden. Stake (2003, p. 156) erkent dat een casestudie een stimulans kan zijn voor reflectie op de menselijke conditie. Een belangrijke doelstelling is om de leerkansen van de lezers van het rapport te optimaliseren en reflectie te stimuleren. Het rapport moet enerzijds de limieten van generaliseerbaarheid van de casestudie erkennen, maar anderzijds de lezer van het eindrapport ondersteunen in het zien van de ‘transferability’ van de bevindingen (Marshall, 1990, p. 9). “The reader is viewed by these theorists as actively constructing the reality of the text, giving it a place among the contents of her experience” (Barone, 1992, p. 31). Kennis wordt niet ‘ontdekt’, maar geconstrueerd. Zo kan de lezer getransformeerd worden, soms zelfs op radicale wijze, doorheen het lees- en leerproces.

Deze sociaal constructionistische onderzoeksaanpak en de daarbij horende consequenties voor veralgemeenbaarheid, zijn niet gemakkelijk te communiceren naar beleidsmakers en praktijkwerkers. Dit kan geïllustreerd worden door een ‘incident’ tijdens de voorbereiding van een studiedag in samenwerking met andere actoren betrokken in sociale economie. De diverse actoren betrokken bij de organisatie van deze studiedag stonden niet allen even open om dit kwalitatieve onderzoek een plaats op de agenda te geven. Vanuit een onbekendheid met interpretatief onderzoek, verwachtten ze kwantitatief onderzoek met meetbare uitkomsten en algemene uitspraken die gelden voor ‘de gemiddelde’ buurt- en nabijheidsdienst: “Er worden een aantal suggesties gemist om te kwantificeren. Hoe toon je dat het in een buurt aangenamer wonen en leven is? Kunnen er geen suggesties gedaan worden op het vlak van indicatoren?”²⁰.

Jammer genoeg kon ik niet aanwezig zijn op dit overleg, dus reageerde ik schriftelijk op dit verslag met een document dat kort de gebruikte interpretatieve onderzoeksbenadering toelichtte, om de verwarring omtrent de gebruikte methodologie te verhelpen: “Uit het document kan hopelijk blijken dat ik niet gewoon ‘mijn mening’ sta te verkondigen, maar dat het wel degelijk om gestructureerde en onderbouwde onderzoeksresultaten gaat (die ik dus niet zomaar kan ‘vervormen’ omdat sommige mensen hun mening er niet mee overeenkomt)”²¹. Ondanks dit document waarin de eigenheden van sociaal constructionistisch onderzoek werden toegelicht, bleef er verwarring bestaan omtrent de veralgemeenbaarheid van deze onderzoeksresultaten: “Aangezien geen representatieve steekproef van buurt- en nabijheidsdiensten is getrokken, of bij mijn weten geen enkele vergelijkingsbasis is voor de Westhoek-resultaten, lijkt mij dat een beetje gevaarlijk”²².

Weer antwoordde ik op deze mail: “Ik ben het met hem eens dat het hier niet ging om een representatieve steekproef van buurt- en nabijheidsdiensten (zoals bij kwantitatief onderzoek wordt nagestreefd). En het is inderdaad niet ‘veralgemeenbaar’ naar andere buurt- en nabijheidsdiensten – dat is ook niet toepasselijk bij interpretatief onderzoek van dit type. Het gaat hier niet om ‘representatief’, maar wel om ‘purposeful sampling’. Dat heeft als doel niet de generalisatie naar een populatie, maar wel de generalisatie naar een theorie”²³. Het is niet eenvoudig te communiceren dat ik niet probeer om ‘de gemiddelde’ buurt- en nabijheidsdiensten te beschrijven. Zelfs na al dit mailverkeer bleef tijdens de volgende voorbereiding de onzekerheid van de andere actoren naar boven komen: “Het mag niet veralgemeend worden voor alle buurt- en nabijheidsdiensten. Er moet uit blijken dat dit een onderzoek is gebeurd bij een aantal buurt- en nabijheidsdiensten in de Westhoek en de conclusies mogen niet veralgemeend worden. (...) Het verhaal van Carmen mag niet geponeerd worden als dé manier van werken van buurt- en nabijheidsdiensten, maar zou moeten naar voren komen als dat wat onderzocht werd bij functionerende buurt- en nabijheidsdiensten, namelijk dat er

²⁰ Verslag Overleg m.b.t. Infomoment Meerwaarden Buurt- en Nabijheidsdiensten 16.10.2006.

²¹ Mail aan RISO West-Vlaanderen met beschrijving onderzoeksmethodologie 25.10.2006.

²² Mail van Welzijnsconsortium aan onderzoekster 27.10.2006.

²³ Mail aan RISO West-Vlaanderen 30.10.2006.

heel wat meer sociale meerwaarden zijn dan verwacht. Maar geen oordeel vellen, enkel constateren dat bij deze die onderzocht werden, dat ‘gevonden’ werd en niet poneren dat ‘op die manier’ buurt- en nabijheidsdiensten ‘moeten’ werken²⁴’.

Met een laatste mail kon verzekeren dat de lezing toch een plaats kreeg op de agenda: “Het is inderdaad niet de bedoeling om veralgemenend te spreken. Het gaat over zes concrete buurtdiensten, en mijn onderzoek laat het niet toe om dat te veralgemenen naar de anderen. Ik wil die zes niet naar voren schuiven als ‘het’ voorbeeld, maar wel aantonen dat er een grotere diversiteit in buurt- en nabijheidsdiensten bestaat dan op het eerste zicht te vermoeden is. Ik wil inderdaad enkel vertellen dat er bij die zes heel wat meer sociale meerwaarden zijn gevonden dan verwacht – uiteraard zonder te poneren dat alle buurt- en nabijheidsdiensten op die manier zouden moeten werken. Ik zou wel willen poneren dat lokale besturen ruimte en steun kunnen geven aan de buurt- en nabijheidsdiensten die wel op die ‘ruimere’ manier willen werken? Uiteraard zonder dit als ‘model’ te poneren. Geen waardeoordeel over welke buurt- en nabijheidsdienst ‘de beste’ is, maar wel ruimte vragen voor ‘alle’ vormen van buurt- en nabijheidsdiensten?”²⁵. Ik wilde reflexieve activering zichtbaar maken als counterpractice en tonen dat er alternatieven mogelijk zijn voor het dominante discours.

Het doel is hier niet om te komen tot statistische generalisaties, maar wel tot theoretische generalisaties. Het niveau van generalisatie betreft niet een populatie (bijvoorbeeld alle buurt- en nabijheidsdiensten of alle Vlaamse activeringsinitiatieven), maar een theorie. Ik wil de zich ontwikkelende theorie rond reflexieve en restrictieve activering uitdiepen en illustreren in de context van buurt- en nabijheidsdiensten. In de context van buurt- en nabijheidsdiensten en hun ambities met betrekking tot tewerkstelling, dienstverlening en participatie krijgt deze spanning een specifieke invulling. Doorheen het beschrijven van de ontwikkeling van de financieringsstructuur en wettelijk kader blijkt welke moeilijkheden de buurt- en nabijheidsdiensten hadden om ruimte te maken voor een reflexief activeringsalternatief²⁶. Bij het uitwerken van een meer reflexieve begeleidershouding (gebaseerd op observaties binnen de buurt- en nabijheidsdiensten én een literatuurstudie) wordt deze theorie uitgebreid en uitgediept²⁷.

2.3 Kwaliteit van onderzoek: ‘Prolonged engagement’

In het sociaal constructionistische onderzoeksparadigma horen geen ‘klassieke’ criteria voor kwaliteit van onderzoek zoals validiteit, betrouwbaarheid en veralgemeenbaarheid thuis. Hoewel Guba & Lincoln (1993) eerst een parallelle set van criteria ontwierpen – een soort vertaling van de bovenstaande drie naar een kwalitatief paradigma – verwerpen ze deze eerdere set van criteria en

²⁴ Verslag Overleg m.b.t. Infomoment Meerwaarden Buurt- en Nabijheidsdiensten 30.10.2006.

²⁵ Mail aan RISO West-Vlaanderen 06.11.2006.

²⁶ Dit wordt beschreven in hoofdstuk 5.

²⁷ Dit wordt beschreven in hoofdstuk 7.

stellen een radicaal alternatief voor. Deze drie criteria blijven voor hen ‘verdacht’ aangezien ze parallel lopen aan de positivistische criteria. Termen zoals ‘interne en externe validiteit, triangulatie, relevantie...’ zijn allemaal pogingen “to reauthorise a text’s authority in the post-positivist moment” (Lincoln & Denzin, 1994, p. 579). Hierin worden ze gevolgd door Heshusius (1994) die schrijft dat zich zorgen maken om objectiviteit vaak werd vervangen door het ‘managen en controleren van de subjectiviteit’. Dit is volgens hem eigenlijk een voortzetten van de fundamentele notie dat het ontwikkelen van kennis mogelijk is doorheen het construeren en reguleren van een afstand tussen de kenner en het gekende. Heshusius (1994, p. 16) suggereert dat “the preoccupation with how to account for one’s subjectivity can be seen as a subtle version of empiricist thought, in that it portrays the belief that one knows “how to handle things,” that one knows what is “behind” things and “behind” oneself, and how to keep it under control”. Is het onderzoeksproces weer terug ‘onder controle’ nadat de subjectiviteit van de onderzoeker is geëvalueerd, getemd of in rekening gebracht? De relatie tussen zelf en ander wordt zo weer gereduceerd tot een instrumentele en methodologische relatie. Dat lijkt vanuit de sociaal constructionistische uitgangspunten niet gewenst. Heshusius (1994, p. 16-20) gaat uit van een bewustzijn van een diepe verbondenheid tussen de kenner en het gekende en een houding van openheid en receptiviteit en spreekt niet meer van subjectiviteit maar wel van ‘diepe passie en identificatie’. Het idee dat subjectiviteit in rekening kan worden gebracht door allerlei methodologische ingrepen houdt de machtsongelijkheid tussen onderzoeker en onderzochten in stand.

Ik kies voor een interpersoonlijk perspectief met nadruk op de interacties tussen de onderzoekster en de onderzochten en niet voor een intrapersoonlijk perspectief met focus op de interne relatie van de onderzoekster tot haarzelf (Bradbury & Bergman Lichtenstein, 2000, p. 560). Ook Heshusius (1994) is geen voorstander van het benadrukken van het autobiografische als een poging om de eigen subjectiviteit en het eigen levensverhaal in rekening te brengen. Subjectiviteit gaat zo over het leven en het verleden van de onderzoeker. ‘Diepe passie en identificatie’ gaat daarentegen over het ‘samen-zijn-met’ iets of iemand. “It renders the act of knowing an ethical act” (Heshusius, 1994, p. 19). Ik wil binnen dit rapport niet ingaan op mijn autobiografie met de waarschuwing van Foley (2002, p. 475) in het achterhoofd: “Highly autobiographical reflexive practices, in the hands of an unskilled or egocentric practitioner, can de-generate into self-serving, narcissistic, heroic portrayals of the ethnographer”. Dat wil ik vermijden, daarom neem ik enkel biografische elementen op die volgens mij direct relevant zijn voor de opzet en de vormgeving van het onderzoek zoals de eerdere praktijkervaringen die vorm gaven aan de onderzoeksvragen.

De concepten van betrouwbaarheid en validiteit zijn volgens Bassey (1999) vitaal in experimenten, maar niet van toepassing en zelfs problematisch bij een casestudie. Een casestudie is een onderzoek naar singulariteit: “It is not chosen as a ‘typical’ example in the sense that typicality is empirically demonstrated, and so issues of external validity are not meaningful” (Bassey, 1999, p. 74). Bassey

(1999) zoekt een alternatief voor de ‘klassieke’ kwaliteitscriteria bij Lincoln die schrijft over ‘prolonged engagement’. De relationele criteria die Lincoln (1995, p. 277-278) beschrijft gaan uit van drie engagementen:

- een engagement dat het leren van de onderzochten even belangrijk is als het leren door de onderzoeker. De kennis wordt samen geconstrueerd. Hieruit kunnen nieuwe relaties ontwikkelen met respondenten.
- een engagement dat kennis democratisch gedeeld moet worden en niet geconcentreerd mag blijven in de handen van een elite. Zo worden er standpunten ingenomen over het gebruik van onderzoek: waarvoor dient onderzoek en wie zou er toegang toe moeten hebben?
- en een engagement dat sociaal handelen koestert, stimuleert en faciliteert. Hier kan onderzoek een rol spelen in het mogelijk maken van rechtvaardigheid, solidariteit, diversiteit en zorg.

Ik kies in navolging van onder meer Guba & Lincoln (1993) en Lincoln (1995) voor relationele criteria. Zij zien ‘kwaliteit’ als een relationele praktijk. Deze criteria erkennen en valideren de verbondenheid en de relaties tussen de onderzoeker en degenen die deelnemen in het onderzoek. Volgens Greene & Freed (2005, p. 284) zijn onderzoeksbevindingen niet in de eerste plaats geldig door de ‘technieken’ die we uitvoeren, maar wel door de relaties die we opbouwen en koesteren. Bij casestudies geldt volgens Bradbury & Bergman Lichtenstein (2000, p. 558): “The more trust and closeness that emerges through the ongoing interactions, the richer the data and more complex the findings”. Ook Smaling (2002, p. 5) adviseert om te streven naar persoonlijke relaties, responsiviteit, wederzijds vertrouwen, respect en openheid.

De voorgestelde en ontwikkelende criteria voor kwaliteit van interpretatief sociaal onderzoek zijn tegelijkertijd ook ethische standaarden. Het gaat niet om strikte, absolute en objectief evalueerbare criteria. De vooronderstelling van meerdere realiteiten ondermijnt volgens Smith (1984, p. 384) de notie van fundamentele criteria die betrouwbaar van niet-betrouwbaar onderzoek kunnen onderscheiden: “When anti-foundational assumptions are combined with the attempt to pose foundational criteria, the inevitable result is inconsistency of argument”. ‘Waarheid’ of ‘betrouwbaarheid’ is sociaal geconstrueerd: het is iets dat we samen overeen komen, in een specifieke plaats en tijd. Zoals Smith (1988, p. 20) geef ik er de voorkeur aan om te spreken van gevoeligheid of ‘sensitivity’ als een reflexief bewustzijn van de nagestreefde ethische standaarden. Dit reflexieve bewustzijn overstijgt instrumentalistisch redeneren en utilitaristische doelstellingen. Hieronder beschrijf ik wat die drie engagementen inhouden in de context van dit onderzoek.

a. Engagement voor leren van onderzoeker en onderzochten

Het engagement voor het leren van de onderzoeker en de onderzochten gaf aanleiding tot het opzetten van een flexibele vorm van participatief onderzoek. Ik beschrijf hoe niet alleen de wetenschappelijke

gemeenschap, maar ook de onderzochte buurt- en nabijheidsdiensten de ‘arbiter of quality’ werden en mee richting gaven aan het onderzoek.

Lincoln (1995, p. 280) erkent dat onderzoek plaats heeft in een gemeenschap en die gemeenschap adresseert. Wat wel en niet accepteerbaar onderzoek is, wordt niet alleen gedefinieerd en gedetermineerd door de wetenschappelijke gemeenschap, maar ook door de onderzochte gemeenschap zelf in relatie tot hun specifieke context (Lincoln & Denzin, 1994, p. 578). Zo streefde ik ernaar om de belangen en zorgen van de buurt- en nabijheidsdiensten te adresseren op een manier die voor hen begrijpbaar is. Onderzoek kan zowel gericht zijn aan andere wetenschappers, beleidsmakers, als aan praktijkwerkers. “It is a democratic requirement that the debates which vivify our intellectual work should not merely be ‘peer reviewed’ or locked up in the seminar rooms of the academy but that they are made available and accessible to the wider constituency of those who actually teach and work in the field of adult education and lifelong learning” (Martin, 2003, p. 569).

Een voor de hand liggende optie bij het opzetten van participatief onderzoek lijkt op het eerste zicht de keuze voor actieonderzoek. Ik koos echter niet voor deze strak afgelijnde onderzoeksmethodologie. Bishop (1998, p. 210) beschrijft in deze context het risico dat refereren aan een internationale methodologie van ‘participatie’ aanleiding kan geven tot een tendens om regels en procedures te ontwerpen die ‘buiten’ eender welk specifiek onderzoeksproject staan. Ik werd bovendien eerder (10.03.2005) al eens uitgenodigd om een lezing te geven bij de zes betrokken buurt- en nabijheidsdiensten die onder meer over participatie ging. Daarin besprak ik hoe verplichte participatie met vooraf vastliggende regels, procedures en deadlines de al aanwezige (informele) participatie van mensen en hun noden en wensen kon negeren. Die neiging om alles op voorhand te voorzien en te controleren, kon ik als onderzoekster dan zelf nogal moeilijk aan hen voorleggen. Tijdens diezelfde lezing schetste ik enkele aandachtspunten bij het opzetten van participatie. Ik adviseerde hen om open en flexibele structuren op te zetten die ruimte garanderen voor continue dialoog. Ik suggereerde om rekening te houden met de informele definities, ervaringen, betekenissen en activiteiten van de mensen waarmee ze werken. Daartoe zouden ze samen met de mensen kunnen bespreken en beslissen wat de uitdagingen en doelstellingen zijn, op welke manier ze een verschil willen maken, wat participatie eigenlijk betekent en wat de grenzen ervan zijn. Aangezien ik een participatief onderzoek met hen wilde opzetten, wilde ik deze adviezen zelf ook ter harte nemen. Via de uitwisselingstafel waar de zes buurt- en nabijheidsdiensten op regelmatige basis samenkwamen kreeg een open en flexibele structuur vorm waar de betrokkenen het onderzoek tijdens alle fasen konden meevolgen en bijsturen.

Ik besprak mijn observaties, beschrijvingen en bevindingen tijdens deze uitwisselingstafels met de onderzochten, die correcties en aanvullingen aanbrachten. Volgens Seidman (1991, p. 53) hebben

onderzochten het recht om eender welk deel van de data tegen te houden en laten te schrappen²⁸. Ik bezorgde de buurt- en nabijheidsdiensten en de koepelorganisatie ook een eerste versie van geanalyseerde data om aan te vullen en te corrigeren²⁹. Yin (1994, p. 143-144) adviseert om de betrokkenen een draft van het rapport laten te lezen en becommentariëren – zo kan de kwaliteit van de casestudie volgens hem verbeterd worden. De betrokkenen mogen het volgens hem oneens zijn met de interpretaties en conclusies, maar de eigenlijke data zouden door hen geaccepteerd moeten worden. Voor de analyse gebruikte ik alleen de gecorrigeerde en aangevulde observatierapporten. Bovendien kregen de aanwezigen op de uitwisselingstafel elke vergadering de gelegenheid om feedback te geven op de voorlopige analyses. De voortgang van het onderzoek werd systematisch in groep besproken. In een doorlopend analyseproces zochten we samen naar een gemeenschappelijke constructie³⁰. In dit onderzoek vraag ik niet enkel inspraak bij de dataverzameling, maar ook bij de data-analyse. Zelfs met betrekking tot de rapportering op studiedagen en aan hun eigen lokale beleidsverantwoordelijken vroeg ik om goedkeuring van de gekozen voorbeelden die ik tijdens de presentaties wilde gebruiken. Ze kregen de kans om de gekozen voorbeelden te schrappen of eigen voorbeelden toe te voegen – maar waren het eens met de door mij voorgestelde selectie.

Daarbij komen nog de presentaties bij de werknemers van Bellewijk (20.12.2006) en Seniorenteam (19.03.2007). Na het bespreken van de geanalyseerde data op de uitwisselingstafel besloten we om ook naar de medewerkers terug te koppelen en hun zo de kans te geven te reageren. Weer toonden deze buurt- en nabijheidsdiensten hun engagement door hun werknemers tijdens hun arbeidsuren hierover in gesprek te laten gaan. Bij beide diensten werd geen tijdslimiet gesteld; beide keren duurde de levendige gesprekken ongeveer anderhalf uur³¹.

b. Engagement om kennis democratisch te delen

Volgens Denzin, Lincoln & Giardina (2006, p. 776) is het de bedoeling om met de bestudeerde personen een relatie uit te bouwen die “collaborative, reciprocal, trusting, mutually accountable” is. De nieuwe relaties tussen onderzoekster en onderzochten hebben volgens Lincoln (1995, p. 284) te maken

²⁸ Ik schrapte bijvoorbeeld informatie over persoonlijke wrijvingen die reeds uitgepraat waren en waarbij het onnodig en niet relevant was voor het onderzoek om opnieuw zout in de wonden te strooien.

²⁹ Ik verwarde bijvoorbeeld een bejaardentehuis met een complex serviceflats.

³⁰ Daarbij kregen ze toegang tot alle onderzoeksbeslommeringen die te maken hebben met hun zes buurt- en nabijheidsdiensten en uitwisselingstafel, maar niet van het meso- en macroniveau. Deze keuze maakte ik in de eerste plaats voor haalbaarheidsredenen – ik moest aansluiten bij het vergaderritme van de uitwisselingstafel en daar niet alle beschikbare tijd opgebruiken (er waren immers ook altijd andere agendapunten).

³¹ Ik deed m'n verhaal dat ik regelmatig onderbrak om de kans te geven vragen te stellen. Wanneer ze geen vragen hadden, stelde ik zelf telkens een paar vragen: Is dit herkenbaar of niet? Heb je eigen voorbeelden? Of heb je tegenvoorbeelden? Ben ik niet te optimistisch? Heb ik dit wel goed begrepen? Stel ik dit wel correct voor? Moet ik niet nuanceren? Zo kon ik de geanalyseerde data nuanceren en aanvullen. Ik kreeg vooral reacties met betrekking tot doorstroom naar de formele arbeidsmarkt (Bellewijk en Seniorenteam) en de groeiende druk om sneller te werken (Seniorenteam). Op beide plaatsen vroegen de werknemers zich af of de beleidsmakers wel beseffen wat hun werk eigenlijk inhoudt. Volgens hen zouden ze eigenlijk zelf een keer moeten komen kijken en meedoen om het te begrijpen.

met een bezorgdheid voor menselijke waardigheid, rechtvaardigheid, solidariteit en interpersoonlijk respect. Volgens Seidman (1991, p. 83) kan een gebrek aan wederkerigheid leiden tot vervreemding in onderzoek: “because the researcher is separating participants from their words and then using those words to his or her own ends”. Foley (2002, p. 484) wil proberen om de culturele en linguïstieke kloof tussen wetenschappers en ‘gewone mensen’ te verkleinen door onderzoekssubjecten te respecteren en zelfs te versterken. Het is van vitaal belang om als onderzoeker expliciet de onderzoeksdoelstellingen kenbaar te maken aan de betrokkenen. Daarom was dit geen verhuld onderzoek: De positie van de onderzoekster was helder en onderhandeld met alle betrokkenen op micro- en mesoniveau. Ik maakte me altijd bekend als onderzoekster en vertelde daarbij (zeer kort of uitgebreider en in diverse bewoordingen) de doelstellingen en opzet van het onderzoek.

Het engagement om kennis democratisch te delen met de onderzochte personen, zette een reflectie in gang over wat onderzoek eigenlijk is en wie er toegang toe heeft en zou moeten hebben. Volgens Bochner (2002, p. 259) besteden onderzoekers vaak meer aandacht aan hoe ze beoordeeld worden door andere wetenschappers dan zich zorgen te maken of het verrichte onderzoek nuttig en betekenisvol is en voor wie. Uiteraard werden het onderzoeksopzet, het verloop en de (voorlopige) resultaten op regelmatige basis teruggekoppeld naar de wetenschappelijke gemeenschap. Daarnaast werd echter ook de nadruk gelegd op het terugkoppelen naar de betrokken praktijkwerkers en andere sociale actoren betrokken bij buurt- en nabijheidsdiensten en sociale economie. Ik wil proberen de rechten, verdiensten en macht die samengaan met het ontwikkelen van kennis te delen met de onderzochten. Lincoln (1998, p. 270-272) verwijst naar onderzoekers die zich verzetten tegen een samenleving met een breuklijn tussen kennis-‘haves’ en kennis-‘have-nots’. Dit verzet krijgt onder meer vorm in het beschikbaar maken van alle data, informatie en interpretaties aan de buurt- en nabijheidsdiensten, inclusief het ondersteunen en faciliteren van het beïnvloeden van beleidsbeslissingen. Concreet werden in het kader van dit democratisch delen van de geconstrueerde kennis alle papers, artikels en (voorlopige) rapporten doorgespeeld aan de buurt- en nabijheidsdiensten en hun koepelorganisatie. De documenten waren in gemakkelijk hanteerbaar Word-format, met de uitnodiging om ze niet alleen te lezen, maar ze ook te gebruiken in onderhandelingen met beleidsmakers, subsidiedossiers en/of promotiemateriaal.

Ook al kan van onderzoekers niet verwacht worden dat ze al de ongelijkheden in de samenleving opheffen in de onderzoeksrelatie, toch hebben ze de verantwoordelijkheid om zich minstens bewust te zijn van deze ongelijkheden (Seidman, 1991, p. 84): “Although it is difficult to do equitable research in a inequitable society, equity must be the goal of every (...) researcher”.

Daarnaast werd er doorheen het gehele onderzoeksproces tijd besteed aan diverse vormen van rapportage en presentaties voor verschillende groepen betrokkenen. In dit onderzoek verwijst ‘rapportage’ niet naar het schrijven van één onderzoeksrapport, maar kan gezien worden als een

continu proces doorheen het hele onderzoek. Elke uitwisselingstafel presenteerde ik een PowerPoint over de stand van zaken van het onderzoek aan de betrokken praktijkwerkers. Vanaf de eerste analyses ging ik het maatschappelijk debat aan in sector buurt- en nabijheidsdiensten en breder³².

c. Engagement om sociaal handelen te faciliteren

Als gevolg van dit lees-, leer- en denkproces volgt mijn engagement om sociaal handelen te faciliteren. Volgens Denzin & Lincoln (2003, p. 9) is er geen waardevrij onderzoek of wetenschap. Ik wilde contradicties en spanningen bespreekbaar maken. Uiteraard worden de onderzochte situaties zo ook beïnvloed en veranderd door de participatie van de onderzoeker (Patton, 1980, p. 189). Volgens Atkinson & Coffey (2003, p. 116) is participerende observatie een vorm van sociaal handelen, die weer bepaalde vormen van sociaal handelen genereert. Ik erken dat ik als onderzoekers mee deel uitmaak van de sociale gebeurtenissen en processen die ik bestudeer. Het vermogen van onderzoek om persoonlijke en sociale transformaties te creëren wordt erkend (Lincoln, 1995, p. 283). Daarmee wil ik Lather (2005, p. 4) haar advies volgen: “to develop the social sciences in the direction of orienting action rather than serving the demands of economic and political powers”. Dit betreft het engagement om de onderzoeksbevindingen te gebruiken om sociale rechtvaardigheid, diversiteit en zorg mogelijk te maken en te promoten. Bij kwalitatief onderzoek neemt de onderzoeker de rol van participant en facilitator op zich (Guba & Lincoln, 1993). Dit betreft het gebruiken van de onderzoeksuitkomsten voor degenen die het minste macht en middelen hebben: de armen, de uitgesloten, de gemarginaliseerden en de ‘silenced’: “Enabling others to achieve power or empower themselves, especially via nominating the knowledge that is needed locally for action” (Lincoln, 1998, p. 272).

Het criterium ‘voice’ houdt in deze context voor onderzoekers de verantwoordelijkheid in om de ‘silenced’ op te zoeken (Lincoln, 1998, p. 282). Het in de kijker zetten van ‘voices’ die vaak niet

³² Onder meer de volgende lezingen en workshops: Studiedag RISO-Gent inleidende presentatie ‘Arbeid als vorm van actief burgerschap in buurtdiensten’ (05.12.2002), workshop Opbouwwerk Gent ‘Leren voor actief burgerschap in opbouwwerk’ (09.12.2002), discussiepanel op studievoormiddag ‘Sociale Activering’ door Vlaams Minderheden Centrum (21.10.2005), key note speech op infobijeenkomst Podia voor Politieke Dialoog over Lokale Werkgelegenheid en sociale economie te Mol (10.02.2007), workshop ‘Leren van democratisch burgerschap’ voor Sociumi vzw te Gent (02.04.2007), workshop voor RISO Vlaams-Brabant ‘Participatie en democratisch burgerschap bij RISO Vlaams-Brabant’ (19.04.2007).

Door uitwisselingstafel georganiseerd: Infovergadering voor lokale besturen en OCMW’s Westhoek te Loker (19.01.2007) en studienamiddag ‘Maken besturen werk van lokale diensteneconomie?’ te Brugge (02.02.2007). Naast het schrijven van papers voor het internationale wetenschappelijke publiek, schreef ik enkele korte artikels voor het tijdschrift van RISO West-Vlaanderen en voor het Ter Zake Cahier van Viboso.

Er wordt zelfs gedacht aan het bredere publiek. Via de lokale West-Vlaamse televisie WTV/Focus werd het onderzoek en de betrokken buurtdiensten in de kijker gezet (naar aanleiding van de infovergadering voor lokale besturen). Alle contacten en voorbereidingen hiervoor werden getroffen door de uitwisselingstafel. Er is ook een grootschaliger media-offensief in de maak. De Uitwisselingstafel kreeg contact met Een Andere Film die interesse hebben om een sociaal-maatschappelijke documentairefilm te maken. Het uitgangspunt zijn de conclusies van het onderzoek naar sociale meerwaarden bij de zes buurt- en nabijheidsdiensten. De reportage zal worden aangeboden aan Lichtpunt/Canvas en regionale zenders WTV/Focus. Het doel van de reportage is om de problematiek van de heersende managementlogica onder de aandacht van een ruim publiek brengen om zo het maatschappelijke debat te openen.

gehoord worden, verbreedt de visie op de dominante en onbevraagde discoursen: “Adding a marginalized voice to the picture of “what is going on” democratises the dominant voices rather than downsize them” (Moss, 2004, p. 366). Welton (2002, p. 197) wijst op het belang van ‘luisteren’ als een pedagogische praktijk en als een vorm van democratisch burgerschap: “The powerful and the privileged – those who simply assume that their voices will command attention in public spaces – are being challenged to open their ears to the silenced who speak in different accents, tonalities and colourations”. Het is niet de bedoeling om ‘the silenced’ het dominante discours aan te leren en hen zo toegang te verschaffen tot publieke plaatsen en debatten, het is echter de bedoeling om te leren luisteren naar andere discoursen dan alleen het dominante.

‘Voice’ houdt een verzet in tegen opgelegd zwijgen, uitsluiting en marginalisatie. De onderzoeker neemt een geëngageerd standpunt in. De mate waarin alternatieve stemmen gehoord worden is een criterium waarmee openheid en engagement kunnen beoordeeld worden (Lincoln, 1995, p. 282-283). Volgens Parker (1998, p. 117) verwijst ‘voice’ naar zorg voor inclusie en dialoog tussen verschillende ‘voices’. Dit onderzoek draagt zorg voor de inclusie van de stem van mensen in armoede en de praktijkwerkers die vorm willen geven aan hun ambities tot reflexieve activering. De stem van de onderzoeker is daarbij de stem van een gepassioneerde participant “actively engaged in facilitating the “multivoice” reconstruction of his own construction as well as those of all other participants” (Guba & Lincoln, 1993, p. 115).

Bradbury & Bergman Lichtenstein (2000, p. 560) wijzen op de kracht van relationeel onderzoek om sociale rechtvaardigheid te bewerkstelligen en sociale verandering te creëren. Het gaat niet enkel om het begrijpen van onze wereld, maar ook om het transformeren van onze praktijken (Heron & Reason, 2001, p. 179). Gaventa & Cornwall (2001, p. 76) beschrijven hoe door het betrekken van de onderzochten in het onderzoeksproces de productie van kennis een vorm van mobilisatie kan betekenen. Volgens Reason (2003, p. 284) kan een participatief onderzoekproces een intense, intieme onderzoeksruimte openen waarin de participanten hun praktijk zorgvuldig en grondig kunnen bestuderen en als resultaat daarvan hun acties en praktijken kunnen veranderen. De uitwisselingstafels waren hier de context waarin een dergelijke intieme onderzoeksruimte werd gecreëerd. Doorheen het inzetten van participatieve onderzoeksmethoden kunnen de onderzoeker en de onderzochten samen een leerproces doormaken waarbij beiden bijleren en gebruik kunnen maken van de inzichten die door de studie worden ontwikkeld. Bradbury & Bergman Lichtenstein (2000, p. 554) schrijven dat een onderzoeker zorg moet dragen voor het faciliteren van betekenisvolle actie en verandering: een oriëntatie op relationaliteit impliceert een focus op de “action implications of knowledge generation”.

Ik probeerde het draagvlak van het onderzoek te vergroten door de (voorlopige) resultaten te confronteren met de persoonlijke ervaringen en opinies van diverse praktijkwerkers en beleidsverantwoordelijken betrokken bij buurt- en nabijheidsdiensten. De feedback en reacties die ik

kreeg bij zulke presentaties en discussies verwerkte ik daarna opnieuw als verzamelde data. Workshops en studiedagen speelden zo een grote rol in de rapportage en in het gehele onderzoeksproces. Het engagement om sociaal handelen te faciliteren en zo zorg, solidariteit en rechtvaardigheid te promoten, vraagt veel inzet en tijd. Het stimuleren van maatschappelijk debat (via infovergadering, studiedagen, lobbying...), met een actieve rol als onderzoekster slorpt veel tijd en energie op³³. Het is niet evident om hiervoor tijd vrij te maken gezien de toenemende druk om onderzoeksresultaten uitsluitend te richten op het publiceren van wetenschappelijke artikels in meestal Engelstalige internationale A1-tijdschriften. Hier was er de grootste spanning tussen de verschillende ‘communities as arbiters of quality’. De aandacht die in dit onderzoek besteed werd aan workshops, lezingen en zo meer voor praktijkwerkers, worden immers binnen de universitaire context amper gewaardeerd.

2.4 Navolgbaarheid van het onderzoek

Vanuit de sociaal constructionistische onderzoeksbenadering is dit geen herhaalbaar, maar wel een navolgbaar onderzoek. In een casestudie als deze is herhaalbaarheid noch relevant noch haalbaar. Ik ruil ‘herhaalbaarheid’ in voor ‘navolgbaarheid’. Om deze navolgbaarheid te waarborgen, hanteer ik enkele bijkomende kwaliteitscriteria, namelijk: het gebruik van meerdere databronnen, het bijhouden van een onderzoeksdatabase en wetenschappelijke feedback en dialoog.

Gebruik van meerdere databronnen: Volgens Yin (1994) ligt de overtuigingskracht van een casestudie in de mogelijkheid om een grote variëteit van data uit meerdere bronnen te destilleren: uit documenten, archieven, artefacten, interviews, observaties én participerende observaties. Binnen een casestudie kunnen diverse technieken voor dataverzameling en data-analyse worden ingezet. Ook Patton (1980, p. 192) adviseert om een variëteit van informatie te verzamelen vanuit verschillende perspectieven en bronnen. Ook de eigen ervaring, positie en gevoelens van de onderzoeker worden opgenomen in de data.

³³ Publiceren in Nederlandstalige of praktijkgerichte tijdschriften wordt niet meegeteld. Lezingen geven en workshops begeleiden voor praktijkwerkers en lokale beleidsmakers komt zelfs niet ter sprake. Alles wat niet gericht is op de prestigieuze (en dure) A1-tijdschriften is op die manier ‘tijdverlies’. Zo wordt de afstand tussen universiteit en Vlaamse samenleving eerder vergroot dan verkleind. Ik sluit me aan bij de scherpe kritiek van Jaspers, Mortelmans & Willockx (2007) op deze evolutie die vorm krijgt in het nieuwe financieringsdecreet voor Hoger Onderwijs. Resultaten van wetenschappelijk onderzoek zijn niet telbaar door louter citatie-indexen bij te houden, en blijven onzichtbaar in een model dat kwaliteit aan de hand van cijfers wil meten. Kwaliteit wordt met kwantiteit verward. Door de nadruk op het aantal publicaties is er geen tijd voor traag en wispelturig vergaren van kennis. Onderzoekers die werken rond probleemstellingen die aanzetten tot reflectie over de Vlaamse samenleving zouden ook aandacht en tijd moeten kunnen hebben om boeken of artikels in lokale tijdschriften te publiceren. “Ze zorgen op die manier voor synthese, kritiek en nieuwe denkpijlers in de gemeenschap die hun onderzoek bekostigt” (Jaspers, Mortelmans & Willockx, 2007). De praktijkwerkers in de buurt- en nabijheidsdiensten hebben geen toegang tot deze A1-tijdschriften. De abonnementen en zelfs de kost per artikel overschrijdt het budget dat zij ter beschikking hebben. Bovendien kost lezen in het Engels meer tijd dan lezen in het Nederlands. Deze praktijkwerkers klagen allen nu al over tijdsdruk.

Op het macroniveau beperkte ik me tot literatuuronderzoek. Ik bestudeerde overheidsdocumenten in verband met (sociale) economie, buurt- en nabijheidsdiensten, activering en tewerkstelling, die beschikbaar zijn via de websites van de federale en Vlaamse regering. Ik verzamelde tientallen Vlaamse en Belgische beleidsdocumenten, die allen online te vinden of gratis te bestellen zijn via de websites van de Vlaamse en federale regeringen. Zo wil ik een beeld geven van de schriftelijke informatie die de overheid ter beschikking stelt van haar burgers en middenveldorganisaties.

Verder ging ik op zoek naar wetenschappelijke literatuur met betrekking tot Europees, Belgisch of Vlaamse activerings- of tewerkstellingsbeleid en sociale economie. Ik beperk de literatuurstudie van het Europese beleidsniveau tot wetenschappelijke literatuur: onderzoeksrapporten, artikels en boeken van onderzoekers. Ik neem hier slechts in beperkte mate originele bronnen zoals Europese wetteksten ter hand. Ik vertrouw op de analyses die andere onderzoekers ervan maakten.

Op het meso- en microniveau deed ik een uitgebreide literatuurstudie. Ik bestudeerde alle beschikbare literatuur, archieven, communicatie, (subsidie-)dossiers, reclamefolders, verslagen van vergaderingen, mails, rapporten van interne en externe evaluaties... Op het mesoniveau verzamelde ik alle documenten vanaf de ronde tafels georganiseerd door de Koning Boudewijnstichting en de oprichting van de koepel tot vandaag. Op het microniveau ging het over diverse documenten van de betrokken buurt- en nabijheidsdiensten, inclusief alle verslagen van de uitwisselingstafel Westhoek.

Ik deed intensieve participerende observatie en informele gesprekken bij de ronde tafels, de Koepel van Buurt- en Nabijheidsdiensten, werkgroep Kansengroepen en werkgroep Buurtontwikkelingsdiensten, Leren Ondernemen te Leuven en bij de buurt- en nabijheidsdiensten in de Westhoek en hun uitwisselingstafel.

Onderzoeksdatabase: Zoals Marshall (1990, p. 12) adviseert, is de onderzoeksdatabase met alle verzamelde data bewaard, beschikbaar en toegankelijk voor andere onderzoekers. Een andere onderzoeker kan in de onderzoeksdatabase nagaan hoe ik van onderzoeksvraag, via verzamelde data naar conclusies ging. Bassey (1999, p. 60-61) heeft het over een 'audit trail' waarin andere onderzoekers de bevindingen kunnen uitdagen of zelfs alternatieve argumenten kunnen ontwikkelen.

Wetenschappelijke feedback en dialoog: Stake (1995, p. 113) wijst op het belang van het presenteren van observaties en interpretaties aan andere wetenschappers, die werken vanuit andere onderzoeksparadigma's en/of theoretische kaders, en met hen mogelijke alternatieve interpretaties bespreken. Hierin speelde de promotor van dit onderzoek een belangrijke rol. Ik kreeg continue feedback van hem gedurende het hele onderzoeksproces. Hij speelde daarenboven literatuur door en moedigde me aan om op meerdere internationale wetenschappelijke congressen in discussie te gaan

over mijn voorlopige onderzoeksresultaten. Zo kreeg ik feedback vanuit diverse paradigma's op de opzet, doelstellingen en voorlopige resultaten van dit onderzoek³⁴.

2.5 Dataverzameling: participerende observatie en informele gesprekken

De eerste stap bij het voorbereiden van de dataverzameling was het schrijven van een onderzoeksprotocol. Dit is een praktische 'vertaling' van het onderzoeksproject en het methodologische kader in de vorm van een soort handleiding voor het verzamelen en analyseren van data. Dit is volgens Yin (1994, p. 29) een blauwdruk van het onderzoek met betrekking tot welke onderzoeksdoelstellingen en -vragen bestudeerd worden, welke data relevant zijn, hoe die verzameld moeten worden en hoe de analyse van die data zal verlopen. Bij het opmaken van dit onderzoeksprotocol hield ik rekening met de beschikbare tijd, het beschikbare budget en het werk- en vergadertempo van de Koepel van Buurt- en Nabijheidsdiensten, de uitwisselingstafel in de Westhoek en de zes betrokken buurt- en nabijheidsdiensten. Zonder dit document kan de onderzoeker in de verleiding komen om gewoonweg 'alle' data te verzamelen. Hoe beter afgelijnd dit onderzoeksprotocol, hoe meer de studie binnen de grenzen van de haalbaarheid kan blijven (Yin, 1994, p. 30-31). Het onderzoeksprotocol geeft een overzicht van wat er op het macro-, meso- en microniveau aan data verzameld kunnen worden. Dit protocol is een richtlijn of een houvast, maar moet ruimte laten voor flexibiliteit. Een onderzoeker moet nieuwe en onverwachte situaties zien als een kans, eerder dan als een bedreiging. Deze spanning wordt ook door Stake (1995, p. 48) benadrukt: "Although planned, its design is emergent, responsive". Dit open onderzoeksontwerp kan recht doen aan de complexiteit van het onderzoeksobject.

Vanuit eerdere negatieve ervaringen met interviews bij achtergestelde groepen, besloot ik om de meeste data te verzamelen doorheen participerende observatie en informele gesprekken. Een schriftelijke vragenlijst was geen optie, ik wilde immers voorkomen dat mensen die moeilijk kunnen lezen of schrijven worden uitgesloten. Ik besloot ook geen formele interviews af te nemen. Bij alle zes de buurt- en nabijheidsdiensten werkte ik mee in de dagelijkse dienstverlening. Zo kon ik niet alleen

³⁴ Ik presenteerde onder meer papers voor een wetenschappelijk publiek op de Connections Conference 'Active Citizenship and Multiple Identities' te Leuven (4-6.09.2003), de CESE XXI Conference 'Multiple Identities, Education and Citizenship' te Kopenhagen (28.06-01.07.2004), de ASPA Conference 'Ethics and Integrity of Governance' te Leuven (2-4.06.2005), de International Conference 'Democratic Practices as Learning Opportunities' te New York (4-5.11.2005) en de ETUI Conference 'Activation Policies in the EU' te Brussel (20-21.10.2006) en de International Conference 'The Third Sector and Sustainable Change: New Frontiers for Research' te Barcelona (9-12.07.2008).

Tijdens de doctoraatsopleiding en daaraan verbonden seminars kreeg ik feedback over onder meer methodologische kwesties. Met betrekking tot methodologie en de zoektocht die ik daarin aflegde, ben ik verder schatplichtig aan een denkproces opgezet met meerdere doctorandi. Zo zetten S. Suijs, S. Owinyo en S. David samen een reeks besprekingen op over 'subjectiviteit in onderzoek' (15.01.2005, 05.03.2005, 25.04.2005, 07.07.2005, 08.08.2005 en 16.09.2005).

zien en horen maar ook vanuit eerste hand voelen en ervaren hoe het eraan toegaat in de buurt- en nabijheidsdiensten.

Ik herken problemen bij interviews die Pols (2005) beschrijft³⁵. De interviewsituatie bleek specifieke karakteristieken te hebben en specifieke eisen te stellen. De interviewsituatie veronderstelt immers dat de geïnterviewde persoon zijn/haar situatie kan en wil uitdrukken in taal. Dit sluit personen uit die zichzelf niet of op een ‘andere’ manier verbaal uitdrukken. Daarbij veronderstelt het dat de geïnterviewde de vaardigheid heeft om met een voorgestructureerde interviewsituatie om te gaan. ‘Stille’ mensen of ‘mensen van weinig woorden’ of degenen die zich ‘schamen’ voor hun dialect komen zo via interviews minder tot hun recht.

Ik heb vanuit eerdere ervaringen en vanuit persoonlijke gesprekken met mensen in armoede en sociale uitsluiting vermoedens dat ook bij hen de interviewsituatie en de voorwaarden en verwachtingen die daaraan gekoppeld zijn, als onaangenaam kunnen worden opgevat – met alle limiteringen vanden. Mensen in armoede hadden vaak al te maken met gelijkaardige ‘interviews’ door de VDAB, RVA, probatie-assistent of diverse professionele hulpverleners. Zo kan een interview over actief zijn, werk en werkervaringen wel eens herinneringen oproepen aan de gevreesde gesprekken bij de VDAB of RVA waar gecontroleerd wordt of werklozen flexibel en ‘employable’ genoeg zijn. De negatieve connotaties en de gevoelens van wantrouwen die hieraan gekoppeld kunnen zijn, wil ik in ieder geval niet oproepen. Zelfs instellingen die expliciet tot doel hebben om te ondersteunen, kunnen bij mensen in armoede een ‘controlerende’ werking hebben. Zo hoorde ik bijvoorbeeld het verhaal van een alleenstaande, minderjarige moeder die advies vraagt bij Kind en Gezin omdat haar baby ’s nachts veel huult. Het meisje in kwestie groeide op in een instelling en kan met deze vraag voor advies niet terecht bij haar familie of sociaal netwerk. Ze krijgt advies van Kind en Gezin, maar ook nog veel meer: een hele machine wordt in gang gezet met als uiteindelijk resultaat dat de baby in een pleeggezin wordt geplaatst met als argument ‘dat de moeder het niet aankan’. Zulke verhalen kunnen helpen om begrip op te brengen voor de voorzichtigheid waarmee mensen in armoede vertellen over hun leven, familie en werk wanneer ze ondervraagd worden.

Ze hebben vaak ook al de ervaring opgedaan dat als ze ‘het met alles eens zijn’ zulke gesprekken sneller voorbij en minder confronterend zijn. Zo heb ik het meerdere malen meegemaakt dat wanneer ik toch eens ‘officieel’ een vraag stelde aan één persoon dat die persoon probeert te vertellen ‘wat ze denken dat ik wil horen’. Zo vertellen ze dan in hun eigen woorden de doelstellingen van mijn

³⁵ Pols (2005) interviewde in twee voorzieningen voor psychiatrische zorg patiënten. Sommige mensen benadrukten meteen om niet door te vertellen wat ze vertelden tijdens het interview. Anderen ‘gebruikten’ het interview om volledig hun psychiatrische geschiedenis en dossier uiteen te zetten. Anderen waren gewoon blij met het gezelschap, maar wantrouwden de cassette recorder. Sommigen spraken maar vijf regels tijdens een half uur. Nog anderen probeerden na een kwartier de interviewsituatie te ontvluchten. Pols (2005, p. 207) beseft dat ze haar respondenten had gevraagd om te participeren in een situatie die zij als onaangenaam ervaren. Voor sommigen was de interviewsituatie bedreigend; bij anderen had de interviewsituatie als gevolg dat ze vertelden over wat ze dachten dat ‘appropriate’ was, zoals over hun eigen psychiatrische verleden.

onderzoek (die ik altijd eerst toelicht) en zeggen dan dat ze die belangrijk vinden. Of dat gebeurt omdat ze sneller het gesprek willen beëindigen, of omdat ze me een plezier willen doen door iets te zeggen dat ik graag hoor, of dat ze het echt met me eens zijn, blijft onduidelijk.

Ook ‘wegvluchten’ van de interviewsituatie is herkenbaar. Ik kon gezellig zitten ‘roddelen’ met enkele vrouwen, maar na de eerste ‘ernstige’ vraag zouden ze na enkele minuten weglopen met het excuus: ‘ik moet afwassen’ of ‘ik moet het eten klaarzetten’. Tijdens dat ‘gezellig zitten roddelen tijdens het eten’ of een informeel gesprek tijdens het afwassen had ik daarentegen de ervaring dat ze open vertelden over hun leven, familie, angsten, wensen, problemen en mooie momenten.

Als alternatieve aanpak gaat Pols (2005, p. 215) over tot het observeren van praktijken in het dagelijkse leven van de patiënten, waarin verschillende mensen participeren: “Studying practice and ways of enacting appreciations can show how patients live their specific and diverse daily lives with the people and objects around them”. In zulke lokale co-producties worden de betekenissen van respondenten begrijpbaar doorheen het beschrijven van praktijken, dus niet in de eerste plaats door het neerschrijven van wat ze zeggen. Dit bestuderen van dagelijkse praktijken heeft als voordeel dat de respondenten zich niet hoeven aan te passen aan een door hen als onaangenaam ervaren interviewsituatie. Bovendien voelen ze zich niet beoordeeld op het zich al dan niet verbaal ‘correct’ en ‘normaal’ kunnen uitdrukken: “Everyone has a practice, even though not everyone can make verbal representations of it” (Pols, 2005, p. 215). Met de term ‘co-productie’ wil Pols (2005) benadrukken dat deze praktijken plaatsvinden in een specifieke situatie waarin een persoon appreciatie kan tonen ten aanzien van bepaalde belemmeringen en mogelijkheden. Zo maken deze mensen deel uit van een materiële en sociale omgeving, waar betekenissen worden gecoproduceerd. In de co-productie van het dagelijkse leven en de daarbij horende zorg komen de omgevingskenmerken en de individuele kenmerken van de patiënt samen. Co-productie beschrijft de patiënten niet als volledig gedetermineerd door hun omgeving, maar laat ook weinig plaats voor het denken over patiënten als vrije individuen, die onafhankelijk zijn van alles en iedereen rondom hen. Zo worden patiënten en de praktijkwerkers niet tegenover elkaar gezet, maar gezien als samen de dagelijkse praktijk co-construerend. Om co-constructies te begrijpen, kan dus veel geleerd worden van de praktijkwerkers: zij spelen immers een rol in de co-constructie en kunnen belangrijke informanten zijn (Pols, 2005, p. 216-217).

In dit onderzoek koos ik niet voor interviews, maar voor het bestuderen en beschrijven van dagelijkse praktijken. Zo moesten de mensen in de buurt- en nabijheidsdiensten zich niet aanpassen aan de vereisten en vooronderstellingen van een interview. Bovendien kunnen mensen die zich niet verbaal ‘correct’ uitdrukken zo toch een volwaardige plaats in het onderzoek innemen. Zowel de mensen in armoede als de andere medewerkers in de buurt- en nabijheidsdiensten worden niet tegenover elkaar geplaatst, maar bekeken als mensen die samen deel uitmaken van een materiële en sociale omgeving, hun buurt- en nabijheidsdienst, waarin ze betekenissen coproduceren. Zo komen ook hier de

omgevingskenmerken en de individuele kenmerken beiden tot hun recht. Ik koos echter niet voor observaties, maar voor participerende observaties³⁶ aangevuld met ‘informele gesprekken’. Participerende observaties gaven de kans om niet alleen tegen mensen te vertellen dat ik hun bezigheden ‘interessant’ vind, maar om dat ook te tonen. Ik vertelde hen niet enkel dat ik respect en waardering heb voor hun werk, maar kon dat ook in daden omzetten. Bij participerende observaties kon ik letterlijk tonen aan de onderzochte mensen dat ik hun werk niet ‘minderwaardig’ of ‘vies’ vond door bijvoorbeeld zelf ook op mijn knieën gaan te zitten om het toilet van een bejaard koppel grondig schoon te maken. Zo moest ik soms heel wat poets- of houtschuurwerk verzetten voordat mensen een gesprek begonnen.

Maso (1989, p. 71) beschrijft participerende observatie als “het deelnemen aan de dagelijkse activiteiten van de onderzochten, om zo door meeleving, meebeleving, observatie, gesprekken en de bestudering van documenten inzicht te krijgen in voor het onderzoek relevante gedragingen, interacties, opvattingen, houdingen, ervaringen of sociale relaties. Doorheen participerende observaties kon ik de context waarin de activiteiten zich ontwikkelen beter leren begrijpen. Ik kon zaken opmerken die deel uitmaken van de ‘routines’ of die evident zijn voor de betrokkenen. Dit zouden ze in een interview niet vermelden omdat ze voor hen ‘vanzelfsprekend’ zijn. Dit zichtbaar maken houdt meteen ook een leerkans in voor de betrokken buurt- en nabijheidsdiensten. Voor een onderzoeker kunnen zulke bijna onbewuste routines wel zichtbaar worden: zowel wanneer de onderzoeker zelf niet volledig is ‘ondergedompeld’ in die routines, als wanneer een onderzoeker meerdere cases onderzoekt waar die routines niet hetzelfde zijn.

³⁶ Bij tientallen uitwisselingstafels was ik aanwezig sinds juni 2005.

In Buurtdiensten Bellewijk participeerde ik op 19.09.2005 en 06.12.2005. Ik deed enkele huisbezoeken met de klusjesdienst en hielp bij het groenonderhoud met bladeren ruimen en wortels uit eigen tuin opkuisen. Daarnaast maakte ik kennis met de dagelijkse routines van de buurtwerker en logeerde ik in het gezin van de ploegbaas. Ik leerde de vrijwilligers van de huiswerkbegeleiding kennen, babbelde met de hobbyclub en at samen met buurtbewoners soep in het buurthuis.

Bij Seniorenteam te Leper participeerde ik op 19.09.2005 en 05.12.2005 aan het vervoeren van senioren en personen in rolstoel, zowel met de gewone bus en met de rolstoelbus. Ook hielp ik mee aan het schoonmaken van een serviceflat en woonde ik meerdere vergaderingen bij waar de begeleiders en medewerkers samen overleggen.

Bij Mobiel@elier te Loker kreeg ik eerst een rondleiding in Huize Godtschalck, de instelling voor bijzondere jeugdzorg waarbinnen Mobiel@elier thuis hoort, en leerde ik de jongeren kennen terwijl ze in een lokaal schooltje groenonderhoud deden. Dan kreeg ik een rondleiding in de streek Heuvelland waar de vorige werkzaamheden van de jongeren een stempel drukten op de omgeving. Op 29.11.2005 werkte ik een dag mee met de jongeren aan de renovatie van een lokale jeugdherberg.

Bij Boodschappendienst van Nieuwpoort kon ik op 21.09.2005 en 30.03.2006 mee boodschappen doen en afleveren bij diverse klanten.

Bij Dorpsdienst Nestor zat ik op 21.09.2005 bij de coördinatrice terwijl ze een telefoonronde deed naar de vrijwilligers. Op 19.01.2006 kon ik met haar meerijden voor een reeks thuisbezoeken bij klanten van Nestor. Ook kon ik beide keren deelnemen aan een vrijwilligersvergadering waarop de coördinatrice samen met de vrijwilligers de werking bespreekt en nieuwe initiatieven aankondigt.

Bij Buurtdiensten 't Park in Wervik kon ik op 22.09.2005 en 04.01.2006 meewerken. Zo stapte ik een ronde mee met de buurtwachten en maakte ik kennis met de cafetariawerking en de hobbyclub. Bovendien was ik twee keer aanwezig op een vergadering waar alle PWA-ers samen de verschillende diensten bespreken en de werking voorbereiden.

Door zelf ervaring op te doen in de buurt- en nabijheidsdiensten, bij hun uitwisselingstafel en hun koepel kan de onderzoekster ook haar persoonlijke kennis en directe ervaring als bronnen gebruiken om het programma te begrijpen en te interpreteren. De bedoeling van participerende observatie is om een ‘insider’s view’ te ontwikkelen: de onderzoeker ziet niet enkel wat er gebeurt, maar *voelt* ook hoe het is om er deel van uit te maken (Patton, 1980, p. 127). Zo kon ik zelf de reacties van gebruikers ondervinden en kon ik bijvoorbeeld merken hoe een gelukkige glimlach van een tevreden senior die mijn arm stevig vast neemt bij het instappen in het busje een warm gevoel vanbinnen geeft. Bij sociaal constructionisten maakt de interactie tussen onderzoeker en onderzochten een deel uit van de analyse zelf. Deze interactie is zelf deel van de constructie van de realiteit, dus kan niet achterwege gelaten worden (Suijs, 2004).

Tijdens het methodologische seminarie van 2.12.2004 besloot ik na overleg met andere doctorandi om bij de dataverzameling hoofdzakelijk gebruik te maken van participerende observaties en informele gesprekken. Voor die informele gesprekken zou ik enkele ‘ijsbrekers’ in mijn achterhoofd houden: ‘Hoe gaat het ermee vandaag?’, ‘Wat doe jij hier zoal allemaal?’, ‘Hoe ben jij bij deze buurtdienst terecht gekomen?’, en ‘Wat vind je van de buurtdienst hier?’. Bij algemene of vage uitspraken nam ik me voor om altijd te vragen naar een concreet voorbeeld. Voor de rest pikte ik in op wat de respondenten zelf spontaan vertellen. Ik wachtte af waarover mensen zelf vertellen tijdens hun werk. Zo gaf ik niet zelf via vragenlijsten aan wat volgens mij belangrijke betekenissen zijn, maar wilde ik de medewerkers van de buurt- en nabijheidsdiensten de kans geven om zelf te kiezen over wat ze wel en niet praten. Dit sluit aan bij de onderzoeksvragen: Wat betekenen de buurt- en nabijheidsdiensten voor de betrokkenen zelf? Welke gespreksonderwerpen zijn belangrijk voor hen? Zo verzamelde ik niet enkel data over de aspecten van activering en buurt- en nabijheidsdiensten die volgens mij relevant zijn, maar werd er ruimte gecreëerd voor andere en bredere betekenissen. Ik deed veel zulke informele gesprekken tijdens de participerende observaties. Ellis & Berger (2003, p. 161) promoten eerder dialoog dan ondervraging: “The interviewing process becomes less a conduit of information from informants to researchers that represents how things are, and more a sea swell of meaning making in which researchers connect their own experiences to those of others”. Patton (1980, p. 206) noemt dit ‘informeel conversationeel interview’. Vragen ontstaan vanuit de onmiddellijke context. Er is geen voorgeschreven vragenlijst of woordgebruik. Een voordeel is dat de gestelde vragen onmiddellijk gebouwd worden op de observaties en zo directe relevantie hebben voor onderzoeker en onderzochte. De gesprekken kunnen gelinkt worden aan individuen, concrete activiteiten en omstandigheden. Zo kon ik bij iedere groep betrokkenen op een andere manier bevragen en inspelen op wat zij aangeven.

Een nadeel is dat er verschillende informatie wordt verzameld van verschillende mensen met verschillende vragen. Deze werkwijze is dus minder systematisch – wat de organisatie en de analyse van de data achteraf een stuk complexer maakt.

Ik bleef telkens de hele dag zonder bandrecorder en zonder pen en papier dezelfde taken doen als de medewerkers van de buurt- en nabijheidsdiensten. 's Avonds bij mijn gastgezin in de Westhoek of onderweg naar huis in de trein (minstens twee uur terug naar huis) schreef ik alles chronologisch op wat ik me kon herinneren. Later nam ik het verslag er opnieuw bij en schreef het verder uit. Daarvoor had ik in mijn onderzoeksprotocol een hulpmiddel³⁷ opgenomen. Deze verslagen stuurde ik op naar de betrokken diensten zodat ze konden schrappen, corrigeren en aanvullen. Over de grote lijnen van de observatie werd er nooit negatieve commentaar gegeven, integendeel zelfs. Bij Mobiel@elier werd er na het lezen van het verslag zelfs de vraag gesteld of ik niet stiekem een kleine bandopnemer in mijn broekzak had die de hele dag had opgenomen. Ze vonden het verslag blijkbaar accuraat. In deze observatieverslagen werd onder meer beschreven hoe de setting werd geobserveerd, welke activiteiten er plaats hadden, hoe dit gebeurde, en wie participeerde aan die activiteiten.

Ook op het mesoniveau werden zo goed als alle data verzameld via participerende observaties en informele gesprekken. Ik was bijna altijd aanwezig bij de voorbereiding en opstart van de Koepel van Buurt- en Nabijheidsdiensten en bij de werkgroepen die relevant zijn voor de in dit onderzoek gestelde vragen. Ook hier was ik niet enkel een observator, maar participeerde ik actief aan de discussies en de voorbereidingen. Af en toe nam ik een passievere rol als verslaggeefster op. Alle mails en communicatie naar de leden van de Koepel komt ook in mijn mailbox aan. Daarbovenop nog interviews doen, zou waarschijnlijk weinig extra inzichten opleveren.

2.6 Data-analyse

Ik beschrijf hier hoe ik eerst een voorlopige analyse deed van de data verzameld bij de zes West-Vlaamse buurt- en nabijheidsdiensten, waarvan de resultaten werden teruggekoppeld naar de betrokken praktijkwerkers en de promotor van dit onderzoek. Ik wilde de diverse data systematisch coderen aan de hand van de categorieën die ik vanuit de onderzoeksdoelstellingen en –vragen kon afleiden. Daarbij koos ik ervoor om eerst alleen de data van de West-Vlaamse buurt- en nabijheidsdiensten te analyseren, en daarna feedback in te winnen. Aan de hand van die feedback kon ik de analysecategorieën aanpassen. Na deze gedeeltelijke analyse bleek het inderdaad al meteen nodig

³⁷ Seidman (1991, p. 90) wijst op enkele aspecten van individuele ervaringen en sociale structuren, waarop een onderzoeker attent kan zijn, namelijk conflicten tussen mensen of binnenin één persoon; wensen en of die al dan niet vervuld worden; beginpunten, middenpunten en eindpunten van processen; frustraties; indicaties van isolement of uitdrukkingen van collegialiteit en gemeenschap; aspecten van klasse, ras, gender; en de manier waarop hiërarchie en macht mensen beïnvloedt. Bij de tweede schrijfsessie overliep ik dit lijstje en dacht ik na of ik iets had gezien, gehoord of meegemaakt dat hiermee te maken had.

om de initiële, nogal smalle en formalistische categorieën te herformuleren. ‘Tewerkstelling’, ‘dienstverlening’ en ‘participatie’³⁸ als categorieën bleken voor dit onderzoek formalistische, holle en bijna lege begrippen te zijn. De drie functies van buurt- en nabijheidsdiensten konden wel degelijk gedocumenteerd worden met diverse activiteiten vanuit deze eerste analyse, maar een grote ‘bulk’ van data vond geen plaats in deze drie categorieën. Het viel meteen op dat deze data wel degelijk te maken hadden met sociale meerwaarden van de buurt- en nabijheidsdiensten. Dit was de aanzet tot het herformuleren van de analysecategorieën aan de hand van spanningsvelden. Bij dienstverlening kwam de spanning tussen ‘nabijheid’ en ‘efficiëntie’ naar boven. Bij tewerkstelling ging het eerder om de spanning tussen enerzijds een ‘smalle’ labourist of restrictieve opvatting van arbeid en anderzijds een ‘bredere’ of reflexieve opvatting van arbeid en engagement. Ook bij participatie werd een spanning zichtbaar tussen instrumentele participatie en participatie als doel op zich. Bij de herformulering van de categorieën bleek het spanningsveld tussen restrictieve en reflexieve activering (Weil, Wildemeersch & Jansen, 2005) van groot belang. Daarna werden alle data opnieuw geanalyseerd aan de hand van deze complexere categorieën. Deze keer vonden ze wel allen een plaats. Bovendien kwam ‘participatie als democratisch burgerschap’ naar voren als centrale categorie.

Het analyseren van de data bestaat uit het grondig doorlezen, coderen en categoriseren. De analyse was gericht vanuit de onderzoeksvragen. In de verzamelde data zocht ik naar een antwoord op die vragen door de data gericht te ordenen en bewerken (Wester & Maso, 1991, p. 11). Ik maakte een matrix met categorieën en plaatste de data daarin. In de categorieën werd eerst een chronologische volgorde van data voorzien. Daarna werd enkel indien nodig de tijdsvolgorde aangepast.

De data werden eerst opgesplitst in relevante, betekenisvolle eenheden en dan gecategoriseerd. De ontwikkelde categorieën waren in het begin van de analyse slechts ‘voorlopig’ en bleven doorheen de gehele analyse flexibel (Wester & Maso, 1991, p. 15).

Volgens Stake (1995, p. 53) bestaat de data-analyse uit de volgende stappen: het reviewen van de ruwe data vanuit diverse mogelijke interpretaties, het zoeken naar patronen tussen data, linken zoeken, voorlopige conclusies trekken en de conclusies organiseren naargelang de onderzoeksvragen. Daarbij benadrukt hij het belang van het zoeken naar tegenspraken en contradicties in de data en het zoeken naar nieuwe data over die spanningen.

Stake (2003, p. 148) ziet triangulatie niet als een proces waarbij meerdere percepties worden samengebracht om de herhaalbaarheid van een observatie of interpretatie te verifiëren, maar herdefinieert triangulatie als het identificeren van verschillende manieren waarop een bepaald fenomeen kan gezien worden. Lincoln & Guba (1985) hun opvatting van triangulatie betreft het

³⁸ In beleidsteksten en teksten van de koepel van buurt- en nabijheidsdiensten werden deze functies gebruikt. Er bestaat een consensus dat dit de centrale functies zijn van buurt- en nabijheidsdiensten; alleen over de concrete invulling ervan wordt onderhandeld.

bekijken van data langs verschillende invalshoeken, het exploreren van verschillende betekenissen en proberen er interpretaties aan toe te voegen.

2.7 Rapportage

Ik beschrijf tenslotte hoe dit onderzoeksrapport vorm kreeg. Silverman (2001, p. 267) wijst erop dat er verschillende potentiële lezers zijn van een onderzoeksrapport en dat die allemaal andere verwachtingen hebben. Zo zijn er academici die een coherent geheel van theoretische en methodologische inzichten verwachten. Daarnaast zijn er beleidsmakers die praktische informatie willen relevant voor hedendaagse beleidsaangelegenheden. Vervolgens zijn er praktijkwerkers die een theoretisch kader en praktische suggesties verwachten dat hen kan helpen meer begrip op te brengen voor de mensen waarmee ze werken en hun situatie. Bij dit onderzoek komen daarbij nog de mensen in armoede. Die willen horen hoe ze kunnen omgaan met de spanningen die ze tegenkomen in hun contacten met praktijkwerkers en maatschappelijke instituties. Daarenboven willen ze dat anderen “share their own experience of particular problems in life” (Silverman, 2001, p. 267). Geen enkel rapport kan aan al deze verwachtingen in gelijke mate tegemoetkomen. Daarom probeerde ik op meerdere manieren (mondeling of schriftelijk) op maat deeltjes te communiceren. Niet iedereen is immers in alles geïnteresseerd.

Teksten zijn altijd sociaal, cultureel, historisch, raciaal en seksueel gesitueerd (Lincoln, 1995, p. 280). Dat geldt voor alle bronnen en literatuur waarop dit onderzoek zich baseert. Ook dit onderzoeksrapport zelf is onvolledig en gesitueerd. De conclusies zijn daarbij altijd tijdelijk en ‘in constructie’. Volgens Ricci (2003, p. 590) is rapportage altijd gelimiteerd door de discoursen die voor mij beschikbaar zijn. Het is belangrijk om de indruk van ‘zekerheid’ te vermijden en te schrijven op een manier die dialoog uitnodigt (Bradbury & Bergman Lichtenstein, 2000, p. 561). Ik wil de onderzoeksbevindingen zodanig presenteren dat het voor anderen mogelijk is om alternatieve interpretaties te ontwikkelen. Vanuit mijn engagement voor het leren van de onderzochten en van de onderzoeker probeer ik zowel de onderzoekster als de onderzochten in dit rapport te beschrijven als ‘lerend’. Ik probeer te beschrijven hoe we samen de kennis in dit rapport geconstrueerd hebben en hoe deze kennis in constructie blijft. Volgens Parker (1998, p. 120) is het in educatief onderzoek vaak nodig dat de onderzoekster bewust is van haar eigen leerproces doorheen het onderzoeksproces en dit proces expliciet maakt tijdens het schrijven van het onderzoeksrapport.

Volgens Tenni, Smyth & Boucher (2003) zijn data nooit theorievrij. Wat we schrijven en hoe we het schrijven, is geconstrueerd op basis van de manier waarop we de wereld, onze praktijken en onszelf begrijpen. Zelfreflectie speelde een rol doorheen de dataverzameling en de data-analyse, maar zal niet de boventoon hebben in dit onderzoeksrapport. Dit onderzoek gaat immers niet over mijn persoonlijk verleden, maar wel over het ‘samen-zijn-met’ de onderzochten tijdens het onderzoeksproces.

Hanrahan, Cooper & Burrough-Lange (1999, p. 405-406) zien onderzoek als een ontwikkeling van een gemeenschappelijk ontwikkeld verhaal met vele participanten, maar verteld door één schrijver die verantwoordelijkheid neemt voor het intersubjectieve verhaal dat zij schrijft.

Bochner (2002, p. 263) benadrukt een hoge standaard van ethisch (zelf-)bewustzijn. De schrijver van een onderzoeksrapport moet zorg dragen voor de manier waarop mensen die deel zijn van het neergeschreven verhaal, worden voorgesteld of geportretteerd.

Stake (1995, p. 87) adviseert om voldoende ‘ruwe’ data in het rapport op te nemen zodat lezers zelf hun eigen (alternatieve) interpretaties kunnen maken. Bovendien adviseert hij om in het rapport op te nemen welke de reacties waren van betrokkenen bij de studie op de interpretaties en conclusies. De presentatie van uittreksels van originele data in het rapport zal dienen als een indicatie van de link tussen data, interpretaties en conclusie.

2.8 Evaluatie rol en houding van onderzoekster

Relaties met de onderzochte personen verlopen niet altijd gemakkelijk, kunnen veranderen doorheen de tijd en zijn contextafhankelijk. Er is niet altijd sprake van continuïteit in deze relaties die net zoals andere menselijke relaties complex zijn door emoties, contradicties, dilemma’s en spanningen (Ceglowski, 2002, p. 8).

Bij de zes West-Vlaamse buurt- en nabijheidsdiensten ben ik er het best in geslaagd om de relationele criteria waar te maken via de nauwe betrokkenheid van de uitwisselingstafel en hun aansluitende leerdoelstellingen. Deze betrokkenheid had in de eerste plaats betrekking op de praktijkwerkers (rond de uitwisselingstafel) en in minder mate op de medewerkers van de buurt- en nabijheidsdiensten. Zij werden bij alle stappen van het onderzoek betrokken en kregen gedetailleerde informatie tijdens de uitwisselingstafel en de denkdag.

Eén buurt- en nabijheidsdienst in Leuven speelde een belangrijke rol in het vormgeven van de onderzoeksdoelstellingen en –methodologie. Hier had mijn betrokkenheid meer betrekking op de mensen in armoede zelf, dan op de praktijkwerkers en de organisatie.

Bij de Koepel van Buurt- en Nabijheidsdiensten (KBN) was ik tijdens de eerste jaren bij de meeste vergaderingen aanwezig als ‘expert sociale pedagogiek’. Tijdens deze vergaderingen van KBN behield ik een eerder passieve rol. Ik vroeg en kreeg toestemming om dit onderzoek te doen en kreeg daartoe toegang tot alle informatie waar de individuele leden van KBN ook toegang tot hebben. Ik was aanwezig bij diverse discussies en gaf mijn mening en/of theoretische expertise. Ik was echter voorzichtig en terughoudend bij het (helpen bij het) nemen van beslissingen. Dit was immers tijdens de eerste jaren van mijn onderzoek, waar ik me (nog) niet stevig genoeg in mijn schoenen voelde staan om adviezen te formuleren. Wanneer mijn engagement bij de zes buurt- en nabijheidsdiensten begon, schroefde ik dit engagement bij KBN terug op een laag pitje. Ik volgde de verslagen en ging nog

occasioneel naar een bijeenkomst of vergadering. Ik stuurde regelmatig mijn gepresenteerde papers en artikels door, maar het onderzoek geraakte niet meer op de vergaderagenda van KBN. Tijdens de werkgroepen Kansengroepen en Buurtontwikkelingsdiensten werd ik wel uitgenodigd. Ik verwerkte ondertussen al de data van de zes buurt- en nabijheidsdiensten en kon op basis van die analyse wél al actief advies geven. KBN gaf bovendien feedback op een eerste versie van dit rapport.

De beleidsmakers, zowel op Europees, Belgisch, Vlaams als lokaal niveau zijn geen direct betrokken partij geweest in dit onderzoek. Bij de studie van hun discours beperkte ik me tot geschreven bronnen en publicaties. Deze beleidsmakers zaten wel in het publiek bij diverse studiedagen waar ik de resultaten van dit onderzoek presenteerde. Hun vragen en opmerkingen achteraf hielpen me om de resultaten te nuanceren.

Ik deelde ook mijn kennis met de wetenschappelijke gemeenschap door nationale en internationale seminars, besprekingen met collega's, hoorcolleges en besprekingen met mijn promotor. Bovendien besteedde ik veel aandacht aan het ontwikkelen van een methodologie op maat die enkele keren gecommuniceerd werd in de vorm van een artikel en hoorcolleges. Dit onderzoek maakt bovendien enkele vragen voor eventueel toekomstig methodologisch onderzoek zichtbaar. Mijn rol en houding als onderzoekster vertoont achteraf gezien meerdere overeenkomsten met de reflexieve of responsieve begeleidershouding, beschreven in het 7^{de} hoofdstuk. Misschien had ik het onderzoeksproces dat ik samen met de betrokken buurt- en nabijheidsdiensten doorliep ook kunnen beschrijven als een proces van 'leren als verantwoording'? Zo kan het vruchtbaar zijn om niet alleen verder na te denken over 'leren als verantwoording', maar ook over de mogelijkheden van 'onderzoek als verantwoording'. Misschien kan de relatie tussen onderzoeker en respondenten en/of de onderzochte sector zich niet beperken tot een 'kennisrelatie', maar kan er hier ook plaats zijn voor een relatie van ethische verantwoordelijkheid? Zo overstijgt ook bij onderzoek 'response-ability' het louter opvolgen van voorschriften en codes. Het vertrekpunt van onderzoek wordt dan de confrontatie met onrecht en de schending van menselijke waardigheid. De onderzoeker engageert zich om structuren mee te veranderen en de waardigheid proberen te herstellen.

Verder is het relevant om na te gaan of criteria voor kwaliteit van participatief onderzoek af te leiden zijn uit de reflexieve of responsieve begeleidershouding. De ethische criteria voor kwaliteit van onderzoek kunnen misschien meer uitgewerkt worden aan de hand van het denkwerk van Levinas en Biesta? Dan zou een responsieve onderzoekshouding kunnen bestaan uit het samen zoeken en samen leren met de respondenten, het valideren van de competenties van de respondenten en het promoten van sociale cohesie en nabijheid als doel op zich.

Korte samenvatting

Ik zocht een vorm van onderzoek die rekening hield met de beperkingen én de mogelijkheden van mensen in armoede en de buurt- en nabijheidsdiensten waarbij ze betrokken zijn. Ik wilde ruimte om leerkansen te stimuleren voor alle betrokkenen en hen een kans geven om mee te beslissen wat ‘onderzoek’ eigenlijk inhoudt. Ik koos in dit onderzoek voor relationele criteria of een gevoeligheid voor ethische standaarden. Eerder dan ‘mijn subjectiviteit proberen te temmen’ koos ik voor het engagement om samen met de mensen betrokken bij de buurt- en nabijheidsdiensten te leren en actie te ondernemen. De doelstellingen van het onderzoek sloot aan bij de leerwensen van de betrokken zes West-Vlaamse buurt- en nabijheidsdiensten die hun sociale meerwaarden wilden formuleren. Om de geconstrueerde kennis democratisch delen met de onderzochten, werden ze via hun uitwisselingstafel nauw betrokken in de opzet van het onderzoek, de dataverzameling, -analyse en rapportage.

Ik ga ervan uit dat er zowel op het macro-, meso- als microniveau van de case buurt- en nabijheidsdiensten spanningen leven tussen restrictieve en reflexieve activering. Bij de geselecteerde buurt- en nabijheidsdiensten waren er veel leerkansen om de theorie betreffende dit spanningsveld te verfijnen. Ik wil doorheen deze casestudie het dominante en ‘evidente’ discours over restrictieve activering op een problematiserende manier portretteren en zelfs proberen een steentje bij te dragen in de co-constructie van een meer reflexief alternatief.

Door de ‘purposeful sampling’ zijn de onderzoeksresultaten niet representatief voor alle buurt- en nabijheidsdiensten of voor alle activeringsinitiatieven. De onderzoeksresultaten kunnen doorheen het bestuderen van de specifieke situatie van enkele bijzondere buurt- en nabijheidsdiensten wel leerkansen bieden voor onderzoekers, praktijkwerkers en beleidsmakers.

Hoofdstuk 3 - Europees, Vlaams en Belgisch activeringsbeleid

Voordat beschreven wordt welke vorm het spanningsveld van restrictieve en reflexieve activering aanneemt in het hedendaagse Europese, Belgische en Vlaamse beleid, verken ik in dit hoofdstuk eerst met een beperkt historisch onderzoek vroegere vormen van activering. De beschrijving van activering doorheen de eeuwen helpt om diverse wortels van het hedendaagse activeringsdiscours te onderscheiden en om beter te begrijpen hoe hieruit het ambivalente hedendaagse discours voortspuit. Een beschrijving van het Vlaamse en federale beleid met betrekking tot activering, tewerkstelling, sociale economie en armoede geeft tenslotte een beeld van de beperkte speelruimte die de ontwikkelende sector van buurt- en nabijheidsdiensten ter beschikking heeft om zijn ambitie om een alternatief te bieden voor het dominante restrictieve activeringsdiscours waar te maken.

3.1 Oude wijn in nieuwe zakken: activering door de eeuwen heen

Ik geef hieronder weer dat activeringspraktijken niet alleen eeuwenoud zijn, maar altijd al gebukt gingen onder een spanning tussen ‘emancipatie’ aan de ene kant en ‘disciplineren en moralisering’ aan de andere kant. Op basis van een bescheiden historisch overzicht wordt zichtbaar dat er in tijden dat het economisch ‘beter’ gaat, vaak ruimte is voor een eerder emancipatorisch discours. Wanneer het economisch moeilijker gaat, steekt het individuele schuldmodel en de eerder disciplinerende aanpak de kop op. De samenhang tussen de economische ontwikkeling en de manier waarop wordt omgegaan met armen en werklozen komt doorheen het historische overzicht naar voren. De houding van dominante groepen lijken mee bepaald te worden door de economische conjunctuur (waarbij ik wel economisch determinisme tracht te vermijden). Lis & Vanthemse (1995, p. 24) schrijven dat historisch onderzoek aantoont dat “de termen waarin een sociaal probleem gesteld wordt, richting geven aan de aard en de omvang van de interventies”. De politiek-ideologische definitie van een sociaal probleem maakt deel uit van “een breder vertoog waarin de belangen van de betrokken actoren op een complexe en niet-rechtlijnige manier inhoud geven aan een geheel van maatschappelijke opvattingen, diagnoses en remedies” (Lis & Vanthemse, 1995, p. 24). Het naar voren schuiven van armoede en/of passiviteit van bepaalde groepen van de bevolking als beleidsprioriteit resulteert in een variatie van activeringsinitiatieven met verschillende patronen in samenhang met de gehanteerde uitgangspunten en visie op activering. Activering is een term die verschillende ideologische ladingen dekt.

Ik begin dit overzicht in de jaren ‘20 van de 16^{de} eeuw, toen vele West-Europese vorsten en stadsbesturen voor het eerst stappen zetten in de richting van een systematische, gecoördineerde sociale politiek. In haast alle steden was dit gebaseerd op twee principes: strikt verbod van bedelarij én de arbeidsplicht voor alle ‘valide’ armen ongeacht hun leeftijd en geslacht (Lis & Soly, 1986, p. 106-107). Voor het eerst werd wie voor steunverlening in aanmerking kwam, zorgvuldig doorgelicht met

formele selectiecriteria: gezinssamenstelling, beroepsbezigheden en inkomsten. De gecentraliseerde steunfondsen lieten toe de controle scherper te maken. In vele steden werden voortaan lijsten opgesteld met de naam, adres, beroep, leeftijd, burgerlijke stand, fysieke toestand en loon van elke persoon die in aanmerking kwam voor openbare steun. Zo verwierven de autoriteiten een overzicht van het aantal behoeftigen en van hun kwalificaties en inkomenssituatie. Tijdens een periode van economische expansie kon de steun per persoon worden verminderd of aan bepaalde categorieën worden geweigerd, zodat de arbeidsmarkt snel van de nodige arbeidskrachten werd voorzien (Lis & Soly, 1986, p. 108). Langs deze lijnen zou de sociale politiek in West-Europa zich in de loop van de volgende eeuwen blijven ontwikkelen.

a. Het tijdperk van de Grote Opsluiting in de 17^{de} eeuw

De 17^{de} eeuw wordt door Foucault (1965) beschreven als het tijdperk van de ‘Grote Opsluiting’. Doorheen heel Europa was opsluiting één van de antwoorden die de 17^{de} eeuw gaf op een economische crisis die de Westerse wereld beïnvloedde. Er werd meer dan ooit gewezen op de potentiële winsten uit de tewerkstelling van de arme. Werklozen werden verplicht om te werken. Tuchthuizen verrezen om groepen die tot luiheid en oproerig gedrag zouden geneigd zijn, te scheiden van de samenleving. Bedelaars moesten gedisciplineerd worden tot volgzame, nuttige en gemakkelijk inzetbare arbeidskrachten door middel van een strikte leefregel van werk en morele voorschriften. Werklozen werden onderhouden op kosten van de staat ten koste van hun eigen vrijheid: ze hadden het recht om gevoed te worden, maar moesten wel de beperkingen en ongemakken van opsluiting accepteren. Men verwachtte dat de meerderheid van de armen zo afgeschrikt zou zijn door deze ‘oorden van terreur’, dat zij bereid zouden zijn om voor lage lonen te werken. De tuchthuizen hadden een afwisselende functie: in perioden van volle tewerkstelling en hoge lonen waren er goedkope arbeidskrachten te vinden. In perioden van werkloosheid was hun taak bescherming tegen sociale onrust en rellen. Zo absorbeerde opsluiting werkloosheid of verminderde toch de meest zichtbare sociale effecten ervan (Foucault, 1965).

Tijdens de 17^{de} eeuw werden ‘hospitalen’³⁹ opgericht in iedere belangrijke Franse stad. Deze instituties dienden om bedelaars en andere ‘verdachte’ groepen te isoleren van de samenleving met het oog op het bevorderen van sociale orde. Deze groepen werden bovendien beschouwd als zogenaamde ‘surplusarbeid’ waarvan gebruik kan gemaakt worden om de nationale welvaart te stimuleren (Van Damme, 1990). Naast de louter repressieve functie van de hospitalen kwam er een nieuwe betekenis

³⁹ Hospitalen beschikten over gevangenen, kerkers en marteltuigen en waren zeker geen medische instellingen (Foucault, 1965, p. 40). Zo was er bijvoorbeeld het ‘pomphuis’ dat in de 17^{de} eeuw als strafinstrument werd gebruikt om bij werkonwilligen de tegenzin in arbeid te breken. De werkonwillige persoon werd opgesloten in een waterkelder die bestond uit twee kamers die met buizen verbonden waren. Via het systeem van communicerende vaten stroomde water van het ene naar het andere vertrek. De gestrafte kon het water uit zijn of haar cel houden door het voortdurend terug te pompen (Jacobs & van Doorslaer, 2000).

bij, namelijk tewerkstellen van de opgesloten en om bij te dragen tot het algemene welzijn. Van Damme (1990, p. 99) verwijst naar de Grote Opsluiting: “Local and central authorities desperately tried to seek new solutions to what they saw as manifestations of rootlessness, idleness, crime and insubordination among the labouring classes”. Iedereen die niet ‘normaal’ functioneerde moest uit het dagelijkse leven verdwijnen. Bedelaars, zwervers, prostituees, werklozen, armen, criminelen, ongehuwde moeders en hun kinderen en ‘gekke’ werden opgesloten in werkhuizen, hospitalen of andere disciplinerende instituten. Daar zouden ze met behulp van arbeidsactiviteiten gezuiverd worden van morele en religieuze zonden en getransformeerd worden in volgzame en productieve werknemers. De strikte discipline werd onder meer in de hand gewerkt door de architectuur van isolatie en externe controle, de tijdsindeling, de supervisie, de precare levensomstandigheden en de schaarse voeding (Van Damme, 1990, p. 100-101).

Vanaf 1630 komt de klemtoon in toenemende mate te liggen op de repressie van losbandigheid, godslastering, dronkenschap, volksvermaken, losse huwelijken en prostitutie. Zo publiceerde in 1630 een commissie in opdracht van de Engelse koning dat bij mannen met vrouw en kinderen moest gecontroleerd worden of ze wel degelijk gehuwd waren en of de kinderen gedoopt waren. Daarom waren de hospitalen niet enkel werkkampen, maar ook moraliserende instituten. Luiheid werd beschouwd als rebellie en een zonde. Arbeid was een oefening in moraal, zelfs indien het ging om arbeid zonder nuttigheid of winst (Foucault, 1965, p. 50-60). Burrell (1988) verwijst naar Foucault om het contrast tussen twee beschrijvingen van controle aan te tonen. Voorheen was er controle in de vorm van een letterlijke fysieke marteling en executie, daarna in de vorm van een opgelegde tijdsindeling. Straf veranderde van geweld gericht op het lichaam naar meer subtiele vormen van correctie en training gericht op de ziel, het verstand en de motivatie van personen. Marshall (1989, p. 109) voegt toe dat “the abandonment of corporal punishment and overt practices of power does not entail decreasing exercises of power, but may only indicate a shift in technologies and programs of power”. Deacon (2002) vat samen hoe men tijdens de Verlichting niet enkel vrijheid, maar ook discipline ontdekte. Doorheen continue surveillantie en controle werden mensen omgevormd tot nuttige en volgzame arbeidskrachten. Machtsrelaties worden zelfs meer effectief wanneer ze als het ware infiltreren in het dagelijkse leven; wanneer ze verschuiven van extern opgelegde repressie naar intern opgeroepen zelfdiscipline.

Een belangrijke doelstelling van de armbesturen in haast alle steden met een snelle industriële groei, werd de regeling van de arbeidsmarkt. Om ‘leeglopers, marginalen en redelozen’ werkdiscipline bij te brengen, werd een hele waaier van dwangmaatregelen ontplooid (Lis & Soly, 1986). Foucault beschrijft volgens Depaepe (1993, p. 292) de 17^{de} eeuw als een tijdperk van normalisering, standaardisering en disciplineren. Binnen de Europese samenleving deed zich een allesoverheersende trend voor om mensen te normaliseren tot ‘aangepaste’ burgers en werknemers. De interventies die

daarvoor worden opgezet hebben een rode draad van bewaken, straffen en controleren. Deze disciplinerende moest bijdragen aan het in stand houden en versterken van de bestaande machtsstructuren. Mensen werden gedisciplineerd met het oog op economische rentabiliteit en politieke stabiliteit. Door paupers tot arbeid te dwingen, meende men hun lot te kunnen verbeteren, en werd tegelijkertijd de prijs van de arbeidskrachten gedrukt. In Parijs moest in de hospitalen iedereen die daartoe in staat is, werken om luiheid te vermijden. Er waren soms zelfs overeenkomsten met privé ondernemers die konden gebruik maken van de opgesloten arbeidskrachten (Foucault, 1965).

b. Het pedagogisch offensief van de 18^{de} en 19^{de} eeuw

Depaepe (1993) verwijst naar de civilisatietheorie van Elias om het pedagogisch offensief van de 18^{de} en 19^{de} eeuw te beschrijven. Het Westerse beschavingsproces wordt terug gebracht tot het steeds 'netter en tammer' maken van mensen via complexe vormen van sociale en psychische beïnvloeding. De sociale bovenlaag dringt aan de andere groepen in de bevolking haar gedragscode op. De andere groepen veranderen doorheen de geschiedenis zelfs hun interne behoeftestructuur om zich aan te passen aan de heersende normen. Het onderwijs dat hierbij een significante rol speelde, bleef de hele 19^{de} eeuw sterk klassengebonden. Zo speelde het als middel tot socialisatie een belangrijke rol in de sociale reproductie. Het lager onderwijs of volksonderwijs was bestemd voor de lagere volksklasse; het middelbaar onderwijs voor de hogere en zogenaamde 'upper-middle-class'; terwijl het hoger onderwijs enkel bedoeld was voor de hoogste klasse van de bevolking. Het onderwijs bood geen mogelijkheid tot sociale promotie, maar had een maatschappijbevestigende functie door de nadruk te leggen op moralisering en waardenoverdracht (Depaepe, 1993).

Rond 1750 had iedere Franse stad met meer dan 5000 inwoners een zogenaamd 'hospitaal', vaak met een slechte reputatie omwille van de ongezonde levensomstandigheden, de hoge sterftegraad en de overbevolking (Van Damme, 1990, p. 104-105). In de eeuw na 1750 werden naast de officiële steunmaatregelen vermoedelijk meer hospitalen, vondelingenhuizen, armenscholen en dergelijke met privé-giften opgericht dan tevoren. Alle aspecten van het dagelijkse leven van de paupers werden daarbij voorwerp van aanhoudend toezicht: hun religieus en moreel gedrag, persoonlijke hygiëne, zuiverheid van hun woningen, schoolbezoek van hun kinderen en hun ontspanningsvormen. Volksvermaak en ontspanning waren mikpunt van kritiek. Essentiële waarden als vlijt, soberheid, voorzichtigheid en spaarzaamheid werden gepromoot (Lis & Soly, 1986, p. 232-235).

Volgens Dean (1991, p. 46-47) was in de 18^{de} eeuw de figuur van de arbeider in de kroeg, waar hij in contact kwam met alcoholisme, gokken, volksvermaak en misschien zelfs politieke discussie en organisatie, veel bedreigender dan de figuur van de bedelaar. De arbeider werd immers gezien als het hoofd van een familie die hem in zijn ongeluk zou kunnen volgen. Daarvoor werd tijdens de 18^{de} eeuw een grote campagne opgezet tegen volksvermaak en luiheid gericht op degenen die niet willen of niet

kunnen werken, maar vooral ook op de werkende armen. Niet armoede werd als een maatschappelijk probleem gezien, maar wel de armen zelf. Armoede werd gezien als een gevolg van onzedelijkheid, luiheid, onverantwoordelijk gedrag... De oplossing lag dan ook in opvoeding tot burgerlijke deugden, verantwoordelijkheid, arbeidsethos en zuinigheid (Jacobs & van Doorslaer, 2000, p. 111). Maatschappelijke problemen zoals armoede werden als opvoedingsproblemen gedefinieerd en zo ook aangepakt. Deze mentaliteitswijziging zorgde ervoor dat ‘harde’ maatregelen plaats maakten voor strategieën van (zelf-)disciplineren. De Verlichting zette een soort burgerlijk beschavingsoffensief in gang. Mensen moesten gesocialiseerd worden in de richting van de heersende normen van burgerethos, burgerdeugd en burgerfatsoen. De burgerlijke moraal gericht op orde en stabiliteit werd toonaangevend. De beheersing van onder andere seksualiteit nam toe door het instellen van allerlei codes, normen en taboes. In de late 18^{de} eeuw heersten er grote opvoedingsidealen en pedagogisch optimisme; in realiteit werd vooral bijgedragen aan het ‘klein houden’ van de bevolking. De Franse burgerij wierp met de hulp van de arbeiders in 1789 het Oude Regime omver en kondigden nog datzelfde jaar de verklaring van de rechten van de mens en de burger af. De sociale ongelijkheid uit het Oude Regime werd echter in stand gehouden. “De revolutionaire leuze ‘liberté, égalité et fraternité’ gold kennelijk enkel voor de rijkgeworden burgerij en niet voor de steeds armer wordende (land-)arbeiders” (Depaepe, 1993, p. 209). De staatsgreep van Napoleon in 1799 werkte al evenmin de sociale verschillen weg.

In de meeste West-Europese landen was het armenzorgstelsel omstreeks 1750 een deel van het maatschappelijke leven geworden zonder tot politieke of sociale vernieuwing aan te zetten. De armenzorg was een conservatieve instelling. In de tweede helft van de 18^{de} eeuw nam de verarming en verpaupering in West-Europa toe onder invloed van een complex samenspel van economische, sociale en demografische factoren (Depaepe, 1993, p. 270)⁴⁰. Een deel van de bevolking kon zonder uitkeringen niet in leven blijven. Het onevenwicht tussen het aantal steunaanvragen en de beschikbare middelen zorgde ervoor dat de steuninstellingen een strenge selectie doorvoerden. Van belang waren het aantal kinderen, ouderdom en gezondheidstoestand. Gesteunde armen waren bijna overal kinderen, weduwen, bejaarden, zieken en mensen die door hun fysieke conditie niet konden werken (Lis & Soly,

⁴⁰ De overwegend agrarische samenleving van de 18^{de} eeuw gebaseerd op grondbezit evolueerde naar een industrieelkapitalistische klassenmaatschappij in de 19^{de} eeuw gebaseerd op geldbezit. Een katalysator hiervan was de Industriële Revolutie, waarbij manuele arbeid en huisnijverheid steeds meer vervangen werden door machinale arbeid en fabrieksarbeid. Nieuwe sociale groepen ontstonden zoals de middenklasse en het fabrieksproletariaat (Depaepe, 1993, p. 209-210). Met de industriële omwenteling in de 2^{de} helft van de 18^{de} eeuw werd een onafgebroken stroom van goederen ter beschikking gesteld van een groeiend aantal mensen. De beschikbaarheid van talrijke en goedkope arbeidskrachten in de vorm van een ondertewerkgestelde massa van (vrijwel) landloze plattelandsbewoners was een voorwaarde voor de ontwikkeling en de expansie van huisnijverheden op het platteland. In rurale gebieden waar textielfabricage of metaalbewerking zich op grote schaal ontwikkelden, leefde een omvangrijk deel van de bevolking in armoede. Vrouwen-, kinder- en bejaardenarbeid waren alom aanwezig. De lonen werden op een laag niveau gehouden door onder meer de aanhoudende bevolkingsgroei, het ontbreken van wettelijke bescherming en het gemak om werkers tijdelijk af te danken (Lis & Soly, 1986, p. 159-190).

1986, p. 211-212). De barmhartigheid van de elite betrof uitsluitend de zogenaamde ‘fatsoenlijke’ armen. Voor de werkbewame arme en zijn gezin was er enkel hulpverlening in de vorm van de onaantrekkelijke werkhuizen. De omstandigheden waren daar zo afschrikwekkend dat er een groep van goedkope werkkrachten werd gecreëerd. De families van arbeiders werden enkel geholpen indien ‘de broodwinner’ overleed of niet meer werkbekwaam was. Alleenstaande of gescheiden moeders werden doorgestuurd naar de werkhuizen (Dean, 1991, p. 144-171). Vanaf het midden van de 18^{de} eeuw werd ‘pauperisme’ in heel Europa een kwestie waarmee regeringen, geestelijke autoriteiten, geleerde genootschappen én burgers zich bezig hielden. Diverse centrale en lokale autoriteiten namen maatregelen met het oog op een grondige reorganisatie van de steunverlening. Tijdens de laatste 10 jaar van de 18^{de} eeuw werd niet meer geschreven over ‘de armen’ maar over ‘armoede’. Het ging dus niet meer over een categorie van de bevolking, maar wel over een ‘toestand’ met specifieke oorzaken en functies. Er was ruimte voor debat over ‘armoede’ en de oorzaken, functie en morele implicaties daarvan. Volgens Lis & Vanthemse (1995, p. 47) nam de armoede tijdens de eerste decennia van de 19^{de} eeuw massale proporties aan: “Een groot deel van de arbeidersbevolking was in een situatie terechtgekomen waarin het verwerven van een uitkering een *conditio sine qua non* was om te kunnen overleven”. Het was niet langer mogelijk om de werkbekwame armen uit te sluiten zonder de sociale stabiliteit in gevaar te brengen. Daarom verleende het Bureel van Weldadigheid hen een supplement bovenop hun ontoereikend inkomen uit loonarbeid.

Volgens Lis & Soly (1986) ontstonden er vanaf ongeveer 1840 kritieken van de burgerlijke elite op de openbare liefdadigheid. Deze kritiek luidde dat dit beschermingsmechanisme de armoede in stand hield en zelfs aanwakkerde. Een tweede kritiek was dat er geen gedifferentieerde aanpak was tussen werkgeschikten en werkongeschikten, en tussen werkwilligen en werkonwilligen. Degenen die werkgeschikt doch -onwillig waren, konden niet op veel sympathie rekenen en moesten hard aangepakt worden. In de eerste plaats moest preventie en zelfhulp ingevoerd worden. Gratis bijstand moest enkel verleend worden aan hen die geen andere overlevingsmogelijkheden meer hadden. Elites bleven tot voorbij het midden van de 19^{de} eeuw de sociale 'bescherming' gebruiken om economische machtsposities te bestendigen en/of om religieuze en sociale controle uit te oefenen. Zo schreef het Antwerpse armbestuur in het midden van de 19^{de} eeuw dat ziekte en invaliditeit gevolgen waren van gebrekkige hygiëne en uitpattingen zoals drankmisbruik. Werkloosheid was volgens hen een gevolg van ziekte, invaliditeit, onbekwaamheid, onhandigheid of slordigheid. Omdat volgens hen de belangrijkste oorzaak van het pauperisme het wangedrag van de paupers was, wilden ze de moraliteit van de arbeidsklassen verhogen (Lis & Soly, 1986, p. 235). De arbeidende bevolking moest door sparen en vooruitzicht voor zichzelf leren zorgen. De burgerij richtte patronaten op ter bescherming van de arbeidersjeugd tegen morele gevaren en voerde strijd tegen alcoholisme. De Tocqueville schreef bijvoorbeeld in 1835 dat armenzorg de motivatie om te werken vernietigde omdat het overleving verzekerde (Dean, 1991, p. 13). Ook Malthus schreef dat alle steun aan armen een

verspilling was en geen productiviteit stimuleerde. In de armenwet van na 1834 kreeg de hoofddoelstelling van Malthus vorm: het afschaffen van alle steun aan werkbekwame armen en hun families (Dean, 1991, p. 97).

Michielse (1978, p. 29) beschrijft hoe het hele stelsel van openbare opvoeding en pedagogische werkvormen een bijdrage moeten leveren aan “de reproductievoorwaarden van de arbeidskracht”. Opvoeding was er zo op gericht om “de arbeiders arbeids-geschikt en arbeids-bereid te houden” (Michielse, 1978, p. 35).

Ondanks de daling van het sterftecijfer (onder meer dankzij de medische vooruitgang) en de relatieve stijging van de levensstandaard na 1870 (onder meer dankzij de goedkopere productie), bleven de levensomstandigheden van de arbeidersklasse beneden alle peil. Mannen, vrouwen en kinderen moesten tot 15 à 16 uur per dag ongezond en onveilig werk uitvoeren voor een laag loon zonder arbeidsreglementen, sociale zekerheid, ziekteverzekering of pensioenrechten. De belangrijkste interventietechnieken waren sterke discipline, morele dwang, onderlinge wedijver, sociale controle en indien nodig strenge straffen. Arbeid werd nog steeds beschouwd als het beste middel tot morele en sociale aanpassing (Depaepe, 1993, p. 283-311).

c. Het ontstaan van de welvaartsstaat en sociale zekerheid in de 20^{ste} eeuw

Tussen 1880 en 1914 beleefden we de Belle Epoque, gekenmerkt door een steeds verdergaande industrialisatie en uitbreidende kapitalistische productiewijze (Depaepe, 1993). Daarna volgt er tussen 1914 en 1960 een periode gevuld van oorlog, massamobilisatie en grote ideologieën. Na de rampen van de economische crisis in de jaren '30 en na Wereldoorlog II (WO II), ontstond, bij de heropbouw van het door oorlog verwoeste Europa het optimistische idee van de maakbaarheid van de samenleving. De staat wou de burgers bestaanszekerheid bieden door hen te verzekeren tegen werkloosheid en andere risico's van de moderne industriële samenleving. Na WO II groeide het geloof in 'het recht op werk'. Dit geloof in het 'recht op werk' kan niet los gezien worden van de herinnering aan de gevolgen van massale werkloosheid tijdens de jaren '30 en de daaropvolgende wereldoorlog (Terpstra, 1990, p. 227). Tijdens de tweede helft van de 20^{ste} eeuw kunnen de meeste westerse industrielanden beschreven worden als 'welvaartsstaat', met als één van de opvallende kenmerken het hoge niveau van sociale uitgaven. Het gaat niet om liefdadigheid, maar om sociale voorzieningen en diensten met een rechtskarakter. In de 'Golden Age' na WO II leken vooruitgang, gelijkheid en volledige werkgelegenheid een harmonisch geheel te vormen. De welvaartsstaat werd gepresenteerd als de bevestiging van de overwinning van de liberalisme en de sociale democratie tegenover het communisme en het fascisme. De staat stelde zich garant voor het collectieve sociale welzijn via de uitbouw van een stelsel van uitkeringen en diensten op verschillende domeinen, waaronder inkomenswaarborg, onderwijs, huisvesting en gezondheidszorg. Zo ontstonden er vervangingsinkomens (verzekering tegen het wegvallen van het beroepsinkomen) en

inkomensaanvullende uitkeringen (voor extra uitgaven als gevolg van ziekte of kinderlast). In de jaren 1950 en '60 was er een massale expansie van publieke diensten. Dat de welvaartsstaat met haar sociaal beleid als doel had de beschikbare middelen te herverdelen werd algemeen aanvaard. De conventionele argumenten voor die herverdeling waren nood, altruïsme en sociale rechten (Lis & Vanthemse, 1995).

De twee pioniers waarop het Belgische sociale zekerheidssysteem geïnspireerd is, zijn Bismarck en Beveridge. Bismarck bedacht op het einde van de 19^{de} eeuw een sociaal zekerheidssysteem waarbij de financiering gedragen werd door arbeiders en werkgevers, aangevuld met een overheidsbijdrage voor pensioenen. Uitkeringen waren loonafhankelijk zodat alle arbeiders hun levensstandaard gegarandeerd werd bij het optreden van bepaalde risico's. Dit is een vorm van solidariteit tussen arbeiders. De tweede bekende grondlegger van de welvaartsstaat is Beveridge, een Britse ambtenaar die de ontwikkeling van de naoorlogse sociale zekerheid in de UK inspireerde. Hij stelde voor om een algemene inkomenswaarborg te verschaffen aan alle burgers, ongeacht hun beroepssituatie. Door een verticale en horizontale inkomensherverdeling tussen alle burgers, wilde hij iedereen een minimaal inkomen waarborgen. Zo moest sociale zekerheid armoede en bestaansonzekerheid voorkomen. Het Belgische sociale zekerheidssysteem is een mengvorm van beide inspiratiebronnen. Pensioenen worden bijvoorbeeld bepaald aan de hand van de bijdragen die de werknemers ervoor betaalden (Bismarck), maar zowat iedereen heeft recht op een gedeeltelijke terugbetaling van medische kosten (Beveridge)⁴¹.

Volgens het federale regeerakkoord van 2003⁴² heeft de sociale zekerheid als eerste doel om aan iedereen een zekerheid van bestaan te waarborgen bij ongevallen in het leven en bij heuglijke momenten zoals de geboorte van een kind. Aan wie er recht op heeft, worden kinderbijslagen, pensioenen, ziekteverzekering, werkloosheidsuitkeringen en betaalde vakanties uitgekeerd. Deze solidariteit tussen werkenden en werklozen, jong en oud, gezonden en zieken, mensen met en zonder inkomen, families met en zonder kinderen wordt gegarandeerd omdat werkenden sociale bijdragen betalen gebaseerd op hun salaris. Het gehele systeem van sociale zekerheid wordt zo gefinancierd door alle burgers samen. De vakbonden, de ziekenkassen en de werkgeversorganisaties beslissen mee over de diverse aspecten van het sociale zekerheidssysteem⁴³.

Het stelsel van de sociale zekerheid betreft het geheel van wettelijke bepalingen die aan werknemers in loondienst en hun familieleden het recht op bepaalde prestaties waarborgen wanneer zij geheel of gedeeltelijk hun arbeidsinkomen verliezen (door ziekte, invaliditeit, werkloosheid of ouderdom) en/of

⁴¹ Federal Public Service Social Security (2004). *Everything you have always wanted to know about social security*. Brussel: Author.

⁴² Federale Regering (2003). *Zuurstof voor het Land: Een creatief en solidair België*. Regeringsverklaring en Regeerakkoord 14.07.2003.

⁴³ Federal Public Service Social Security (2004). *Everything you have always wanted to know about social security*. Brussel: Author.

wanneer zij lasten moeten dragen waarvan het wenselijk is dat ze die niet volledig zelf moeten dragen (zoals gezondheidszorgen en kinderlast). Werkgevers die verzekeringsplichtige werknemers tewerkstellen zijn verplicht om bijdragen voor sociale zekerheid te betalen; het betreft een verplichte verzekering tegen ziekte, invaliditeit en werkloosheid ⁴⁴. Er wordt ingegrepen door de sociale zekerheid in drie gevallen: (1) bij inkomensverlies door werkloosheid, pensioen of arbeidsongeschiktheid ontvangt men een vervangingsinkomen; (2) bij specifieke sociale ‘lasten’ zoals kinderlast of ziektekosten ontvangt men een supplement op het eigen inkomen; en (3) in geval dat iemand buiten zijn eigen wil om geen professioneel inkomen heeft, wordt er bijstand verschaft. Het aspect ‘werkloosheidsverzekering’ bestrijkt hierbij meer dan enkel het vervanginkomen in geval van het verlies van voltijdse tewerkstelling. Het betreft ook steun bij tijdelijke werkloosheid, steun bij gedeeltelijke hervatting van tewerkstelling, steun aan mensen die vorming of opleiding volgen, steun voor de hervatting van werk voor bepaalde risicogroepen, steun voor het ontwikkelen van buurt- en nabijheidsdiensten, ouderschapsverlof en steun bij loopbaanonderbrekingen. Voor degenen die door de mazen van het net van sociale zekerheid glippen, is er daarnaast nog het OCMW. De volledige bevolking heeft recht op een minimuminkomen. Deze assistentie is niet gekoppeld aan het ontvangen van een loon en het betalen van bijdragen. Ieder OCMW heeft de plicht om iedereen de kans te bieden om een menswaardig leven te leiden. Naast het integratie-inkomen (financiële hulp) kan er ook hulp in andere vorm geboden worden zoals materiële hulp of budgetbegeleiding en juridische bijstand. Ook hiervoor is het nodig om werkbereid te zijn ⁴⁵.

De eerste decennia na WO II wilden beleidsmakers in de meeste geïndustrialiseerde landen vooral de doelstellingen van sociale rechtvaardigheid en economische efficiëntie verzoenen. Tussen 1950 en '70 was er in de meeste industriële landen een vermindering in ongelijkheden van inkomen en rijkdom. In het denkkader van de welvaartsstaat werd arbeid verondersteld mensen in staat te stellen om te participeren aan het maatschappelijke leven door het consumeren van goederen. Mensen zonder werk kregen van de welvaartsstaat een vervangingsinkomen om zo via consumptie hun plaats in de samenleving te behouden. Sociale zekerheid moest zowel de effecten van sociale risico's (ziekte, invaliditeit, werkloosheid, ouderdom) verzachten als de koopkracht van de betrokkenen in stand houden (Jacobs & van Doorslaer, 2000, p. 60). Volgens Lis & Vanthemse (1995, p. 23) ontwikkelde zich een brede consensus in West-Europa “waarbij de verschillende maatschappelijke geledingen zich akkoord verklaarden met een economisch-sociaal-politiek model, dat aan de staat een cruciale functie toekende wat de zorg voor het materiële, fysieke, psychische en culturele welzijn van de burgers betrof”.

⁴⁴ RSZ: *De RSZ: Zijn Organisatie, zijn Opdrachten en zijn Plaats in de Sociale Zekerheid*. Brussel: Author.

⁴⁵ Federal Public Service Social Security (2004). *Everything you Have Always Wanted to Know about Social Security*. Brochure.

d. De wortels van het hedendaagse activeringsdiscours

De termen waarin een sociaal probleem zoals armoede of werkloosheid gedefinieerd worden, geven mee richting aan de aard en omvang van de interventies. Naargelang de gehanteerde uitgangspunten en visie op activering resulteert dit in de opzet van een variatie van activeringsinitiatieven. Enkele van de elementen in het historisch overzicht, zijn vandaag nog steeds herkenbaar. Nog steeds worden mensen die voor uitkeringen in aanmerking komen, zorgvuldig doorgelicht aan de hand van selectiecriteria. De schaarsheid van de beschikbare middelen zorgt ervoor dat er een strenge selectie wordt ingevoerd. De gesteunde armen zijn nog steeds vooral mensen die door hun fysieke conditie niet kunnen werken. Er wordt een gedifferentieerde aanpak nagestreefd tussen werkgeschikten en werkongeschikten; en tussen werkwilligen en werkonwilligen. Wanneer armoede wordt gezien als een gevolg van luiheid of onverantwoordelijk gedrag, dan ligt de oplossing al snel in opvoeding tot arbeidsethos en verantwoordelijkheid. Door mensen tot arbeid 'te dwingen' wil men hun lot verbeteren, en tegelijkertijd de prijs van de arbeidskrachten drukken. Niet armoede wordt gezien als een maatschappelijk probleem, maar wel de armen zelf. Maatschappelijke problemen zoals armoede en werkloosheid worden gedefinieerd als opvoedingsproblemen en zo ook aangepakt. Arbeid wordt nog steeds gezien als het beste middel tot sociale aanpassing en integratie. Nog steeds wordt er gewezen op de potentiële winsten uit de tewerkstelling van armen en werklozen. De steun aan armen is meestal conservatief in de zin dat ze niet aanzet tot politieke of sociale vernieuwing.

In de literatuur worden twee verschillende wortels van het hedendaagse activeringsconcept onderscheiden. Het verwarrende van het huidige activeringsdiscours is dat het elementen van de verschillende wortels vermengt. Zo is er enerzijds activering vanuit een emancipatorisch perspectief als een realisatie van sociale grondrechten. Anderzijds is er gelijktijdig activering vanuit een disciplinerende en moraliserende reactie op onder meer bijstandsafhankelijkheid en uit angst voor de zogenaamde 'onderklasse'. Er zit een vorm van disciplinerende in, een poging om betere attitudes en waarden (arbeidsethos) bij te brengen en 'profiteurschap' te bestraffen. Deze uiteenlopende invalshoeken maken van het activeringsdiscours een verhaal vol tegenstrijdigheden. Activering blijkt een containerbegrip te zijn dat diverse en soms zelfs tegenstrijdige ladingen dekt door de verschillende ideologische wortels. Daarnaast is één van de motieven van beleidsmakers ook een streven naar budgetbeheersing door de kosten van armoede en werkloosheid te beperken.

Activering als disciplinerende en moraliserende reactie op bijstandsafhankelijkheid is een rode draad doorheen het historische overzicht. In bijna alle voorbeelden van activeringsmaatregelen zijn sporen hiervan terug te vinden. Enkel personen die niet konden werken, hadden recht op steun. Werkbekwame armen hadden geen recht op aalmoezen ('opdat zij door de honger gedwongen zouden worden te werken'). Deze benadering gaat terug op de visie dat de sociale bescherming contraproductief was voor de maatschappij en de betrokkenen. Te genereuze sociale uitkeringen,

eventueel gecombineerd met informele inkomsten, hielden mensen af van het zoeken naar een job, stimuleerden het ontbinden van relaties of vormden voor bijstandmoeders een rem op de bereidheid om te huwen. De impliciete oplossingsstrategie bestaat dan al snel uit het terugschroeven van de uitkeringen, het beperken van toegang en duur of het invoeren van bijkomende voorwaarden. Veel van deze maatregelen bevatten impliciet, soms zelfs expliciet, een negatieve houding tegenover de armen en vertrekken vanuit een individueel schuldmodel (Terpstra, 1990, p. 239-241).

Deze benadering komt ook voort uit de bezorgdheid voor een breuk tussen de zogenaamde 'onderklasse' en de rest van de maatschappij. Dit kan ingegeven zijn uit bezorgdheid om de positie van de leden van de onderklasse. Een ander motief kan ook angst zijn voor een groeiend disfunctioneren van de maatschappij door criminaliteit en prostitutie. Uit het historisch overzicht blijkt dat armoede vaak verbonden wordt met ordeverstoring en onveiligheid. Een activerend beleid werd beschouwd als een middel om de kloof tussen de onderklasse en de rest van de maatschappij te overbruggen. Wat de elites als een sociaal probleem definieerden, was vaak niet armoede of werkloosheid op zich, maar een aantal specifieke consequenties van armoede. Men wilde vermijden dat de sociale en politieke stabiliteit in gevaar kwam en de arbeidsmoraal ondermijnd werd.

Activering als realisatie van sociale grondrechten is een andere traditie die teruggaat op een emancipatorische discours van sociale grondrechten. Deze benadering is onder meer terug te vinden in het historische overzicht bij de ontwikkeling van de sociale zekerheid. In deze logica moet de overheid inspanningen doen voor de maatschappelijke reïntegratie van achtergestelde of uitgesloten groepen. Men wil hun levensomstandigheden verbeteren en hun mogelijkheden vergroten. Hierbij hoort ook de realisatie van burgerrechten, een rechtvaardiger verdeling van mogelijkheden om een menswaardig bestaan te leiden en mogelijkheden tot zingeving en zelfrespect.

3.2 De activerende welvaartsstaat en de 'Third Way'

De zogenaamde 'compenserende' welvaartsstaat of verzorgingsstaat was succesvol tot ze in de jaren '70 werd geconfronteerd met oliepijsschokken, een wereldwijd sterk afnemende economische groei, stijgende werkloosheid en stijgende sociale lasten en arbeidskosten. In de jaren '70 werden de groeiende sociale overheidsuitgaven niet meer gedekt door een evenredig expanderende belastingsontvangst. Politici begonnen aan privatisering te denken en economische markten raakten meer en meer ontregeld. Grote groepen mensen werden uitgesloten uit het arbeidsproces. De ongelijkheid in inkomens en rijkdom begon in de meeste landen vanaf de jaren '70 terug te groeien. De economische en arbeidscondities in Europa, die fragiele evenwichten en compromissen weerspiegelden, werden uitgedaagd en de kritieken op het model van de verzorgingsstaat namen toe. Door de opkomende structurele werkloosheid in de 2^{de} helft van de jaren '70 werd een vraagteken geplaatst bij de rol van de overheid in de sociale politiek. Neoliberale kritieken zagen de sociale zekerheid als de oorzaak voor het grote aantal 'passieve' werklozen (Jacobs & van Doorslaer, 2000).

“The belief that the purpose of social welfare is to redistribute resources through social policies and programs was widely accepted in the 1950s and 60s, but it has now been vigorously challenged by the claim that redistributive social expenditures have impeded economic development” (Midgley, 2001, p. 157). Op het einde van de 20^{ste} eeuw werd de welvaartsstaat onder druk gezet, niet alleen om fiscale en financiële redenen, maar ook omdat de uitkeringen zogezegd demoraliserend werkten en een ‘afhankelijkscultuur’ zouden promoten. Als antwoord op het bovenstaande vraagstuk zijn de concepten activering, activerende welvaartsstaat en ‘third way’ naar voren geschoven door theoretici als Rosanvallon (1995) en Giddens (2000). Zij proberen het concept welvaartsstaat overeind te houden en komen daarbij gedeeltelijk tegemoet aan neoliberale kritieken onder meer door ook de nadruk te leggen op individuele verantwoordelijkheid. Activering houdt de belofte in het lot in eigen handen te nemen en op een actieve manier vorm te geven aan het eigen bestaan. Met activering wil men mensen bevrijden uit hun passieve, afhankelijke positie. Activering stimuleert activiteit, zelfstandigheid en zelfverantwoordelijkheid. Verondersteld wordt dat via activering op de arbeidsmarkt ook de maatschappelijke (sociale, politieke en culturele) participatie op gang komt.

Volgens Giddens (2001) refereert ‘third way’ aan een serie pogingen van linkse partijen en denkers in Europa en elders om linkse doctrines te herstructureren. Aangezien de klassieke socialistische doctrine volgens Giddens niet meer van toepassing is, worden linkse partijen gedwongen om pioniers te zijn voor iets nieuws: “the renewal of social democracy in contemporary conditions” (Giddens, 2001, p. 2). ‘Third way’ streeft naar een verzoening van de twee polen in de ideologische tegenstelling die de twee vorige eeuwen domineerde: socialisme tegenover liberalisme, links tegenover rechts, collectivisme tegenover individualisme. Volgens Latham (2001, p. 25-26) is de basis van het ‘third way’ project het geloof dat economische competitie en sociale bescherming kunnen samengaan en dat de ethische grondslagen van het socialisme kunnen samengaan met de vrijheden van geliberaliseerde markten.

De hervorming van de welvaartsstaat is volgens Giddens (2001, p. 11) niet alleen nodig omdat ze ontworpen is in een tijdperk waarin de te dekken risico’s en de groepen die de risico’s dragen niet meer dezelfde zijn als vandaag. Hervorming is ook nodig omdat de welvaartsstaat morele gevaren en perverse effecten zou creëren. Merkel (2001, p. 52) schrijft over de passiefmakende aard van de verzorgingsstaat: “Instead of leading to more socially-oriented and individually-responsible citizenship, it leads to privatism, dependency, a loss of discipline and a lack of motivation to adapt oneself to the new educational challenges of the changing labour market”. Latham (2001, p. 27-28) vat de ‘third way’ adviezen aan beleidsmakers samen: “A revitalised welfare state has just two purposes – to move people into work or into other skills. (...) Unless welfare recipients are willing to take responsibility for improving themselves and the society in which they live, they have no right to permanently live off society”. Giddens (2001, p. 8) spreekt van de nood aan een ‘nieuw sociaal contract’ waarbij rechten gekoppeld worden aan individuele verantwoordelijkheden om de zogenaamde morele gevaren van onvoorwaardelijke uitkeringen en sociale zekerheid te voorkomen.

De activerende welvaartsstaat geeft op deze manier geen onvoorwaardelijke sociale rechten, maar biedt wel contracten aan.

Volgens Seynaeve, Hermans, Declercq & Lammertyn (2004, p. 13-17) zijn er vier legitimeringen voor de paradigmawissel van de verzorgingsstaat gekenmerkt door ‘inkomenswaarborg en uitkeringsverstrekking’ (welfare) naar de activerende welvaartsstaat gekenmerkt door ‘participatie en integratie op de arbeidsmarkt’ (workfare), namelijk 1) activering als disciplinerende van uitkeringsgerechtigden; 2) activering als onderdeel van een ruimere macro-economische politiek; 3) activering als bijdrage tot sociale cohesie en tenslotte 4) activering als emancipatorisch project. Dit zorgt ervoor dat het moeilijk is om een gemeenschappelijke en eenduidige definitie te geven van activering. Het activeringsbegrip leent zich goed tot het verdoezelen van ideologische tegenstellingen tussen politieke partijen: doordat het verschillende ladingen dekt, vindt iedereen er wel argumenten in die passen binnen het eigen discours.

1) Activering als disciplinerende van uitkeringsgerechtigden: Hier wordt afhankelijkheid van uitkeringen ontmoedigd en individuele verantwoordelijkheid gepromoot. Hermans (2005, p. 26-27) beschrijft de smalle invulling van deze activeringsopvatting als het verplicht werken voor een uitkering. In de ruimere invulling van ‘workfare’ is er ook sprake van opleiding, training en begeleiding bij het zoeken naar een job. Het individuele schuldmodel zorgt ervoor dat de oorzaken van de werkloosheid of armoede bij het individu gezocht worden. Doorheen het voorgaande historische overzicht bleek dat gelijkaardige achterliggende redeneringen al veel langer het publieke debat domineren. De ideologische legitimering hiervan grijpt terug naar een streng arbeidsethos en de opvatting dat elk individu moet instaan voor zijn eigen bestaan. Ze gaan ervan uit dat sociale bijstand niet alleen de plicht om te werken kan ondergraven, maar dat sociale bijstand gezinnen zelfs kan aanzetten tot echtscheiding en niet-gehuwde vrouwen tot het krijgen van kinderen. Deze invulling kan gelinkt worden aan het workfare-regime ‘coercive/work first’ volgens Dean, zoals beschreven in het eerste hoofdstuk.

2) Activering als onderdeel van een ruimere macro-economische politiek: Seynaeve e.a. (2004, p. 15) vinden deze benadering onder meer terug in de beleidsaanbevelingen van de OESO die in de jaren ’90 de strijd aanbod tegen de hoge en persistente werkloosheid. Activering is hier een onderdeel in een ruimere macro-economische politiek die volgens Hermans (2005) werkgelegenheidscreatie en een gunstig ondernemingsklimaat nastreeft. Daarvoor zijn er hervormingen nodig in de sociale zekerheid (bijvoorbeeld verlaging van werkloosheidsuitkeringen), het loonbeleid (bijvoorbeeld loonmatiging) en het arbeidsmarktbeleid (bijvoorbeeld verhoging van de inzetbaarheid van laaggeschoolden en jongeren). Om aan de eisen van de markt te voldoen worden flexibele arbeidskrachten gevormd en opgeleid in de richting van de arbeidsmarkt. De centrale doelstelling is volgens Hermans (2005, p. 28) de creatie van werkgelegenheid “door een verbetering van ‘work incentives’, door een verhoging van

de arbeidsmarktflexibiliteit en door een verlaging van de arbeidskosten”. Deze benadering van activering beschouwt sociale zekerheid als een rem op de economische welvaart. Het mensbeeld achter deze visie is die van het individu als een “rationeel wezen dat prikkels nodig heeft om te gaan werken en dat de kosten en baten van elke handeling afweegt om te achterhalen welk handelingsalternatief het meest voordeel oplevert” (Seynaeve e.a., 2004, p. 15). In die logica moeten er de nodige (negatieve) financiële prikkels voorzien worden binnen de sociale zekerheid om uitkeringsafhankelijkheid te doorbreken (Hermans, 2005, p. 29). Deze benadering vertoont gelijkenissen met de ‘human capital development’ benadering van workfare die Dean onderscheidt.

3) *Activering als bijdrage tot sociale cohesie*: Deze opvatting van activering heeft aandacht voor de ruimere sociale functie van activering, voor wat onze samenleving bijeenhoudt en voor hoe orde en samenhang tot stand komen (Seynaeve e.a., 2004, p. 15). Ook hier wil activering integratie op de arbeidsmarkt mogelijk maken, met de voorwaarde dat deze economische integratie op haar beurt sociale participatie tot doel heeft. “Het activeren van mensen kan een bijdrage leveren aan de versterking van de sociale cohesie, omdat het bijdraagt tot een versterking van de ruimere sociale functie van de sociale zekerheid”. Dit legt Hermans (2005) uit aan de hand van de beleidsketting waarop de sociale zekerheid geënt is. Deze ketting veronderstelt dat iemand wordt opgeleid om integratie op de arbeidsmarkt te vergemakkelijken. Dat zorgt voor een arbeidinkomen dat sociale participatie kan garanderen. Wanneer deze beleidsketting onderbroken wordt als gevolg van werkloosheid, arbeidsongeschiktheid of ouderdom; komt de sociale zekerheid tussen met een vervangingsinkomen om de sociale participatie niet in het gedrang te brengen. “Indien iemand nog in staat is om te werken, kan een tweede mechanisme in werking treden. De werkloze krijgt een nieuwe opleiding aangeboden om de (re)integratie op de arbeidsmarkt mogelijk te maken. Activering kan op deze wijze beschouwd worden als een middel om de beleidsketting van de sociale zekerheid te versterken” (Hermans, 2005, p. 30). Dit betekent hier echter niet dat activeringsmaatregelen in de plaats moeten komen van de sociale zekerheid. Deze activeringsbenadering sluit aan bij de workfare benadering ‘insertion/right to work’ volgens Dean in hoofdstuk 1.

4) *Activering als emancipatorisch project*: Deze interpretatie van activering refereert aan sociale grondrechten, integratierechten en democratisch burgerschap. De toonzetting van deze lezing van activering gebeurde in belangrijke mate door Rosanvallon (1995). De centrale vraag bij Rosanvallon (1995) is of de Europese stelsels van sociale zekerheid niet teveel op een passieve manier uitsluiting vergoeden en te weinig doen om actief bij te dragen tot een herintegratie van de betrokkenen. In het denkkader van de verzorgingsstaat wordt arbeid verondersteld mensen in staat te stellen te participeren aan het maatschappelijke leven via consumptie. Voor mensen zonder werk wordt door de welvaartsstaat een vervangingsinkomen voorzien om via consumptie hun plaats in de samenleving behouden. Een kritiek hierop is dat de financiële bijstand enkel compensatie biedt voor de financiële

gevolgen van de uitsluiting. Aan de uitsluiting zelf, die als de essentie van het probleem wordt ervaren, wordt niets gedaan. Financiële compensaties komen niet tegemoet aan andere noden in verband met de al dan niet volwaardige plaats die iemand in de samenleving inneemt. Zogenaamde passieve vormen van hulp kunnen bovendien de waardigheid en het zelfrespect van de armen en werklozen aantasten. Het recht op een uitkering als bescherming tegen sociale uitsluiting wordt vervangen door het recht op sociale integratie. Activering staat hier tegenover het passief ontvangen van hulp of liefdadigheid. In het huidige activeringsdiscours zit de ambitie om bij te dragen tot de emancipatie van armen: die moeten door activering tot een meer volwaardige participatie aan de samenleving gebracht worden en de kans krijgen om maatschappelijk zinvolle taken te vervullen. Volgens Hermans (2005, p. 31) is dit recht enerzijds voor iedereen toegankelijk. Iedereen heeft immers recht op een geïndividualiseerde begeleiding om een zinvolle plaats in de samenleving te vinden. Anderzijds is het een conditioneel recht omdat het individu inspanningen moet doen om zijn integratie te laten slagen. Volgens Seynaeve e.a. (2004, p. 17) heeft het binnen Rosanvallon zijn visie geen enkele zin om mensen plichten op te leggen als de samenleving daar geen mogelijkheden tegenover plaatst. Tegenover de inspanningen van het individu staan de plichten van de collectiviteit die kansen moet bieden om de integratie waar te maken. Dit is volgens Hermans (2005, p. 32) één van de grootste discussiepunten: “In welke mate staan tegenover de toegenomen plichten van het individu ook andere plichten voor de gemeenschap?” Er is namelijk, ondanks de inspanningen van diverse sociaal economische initiatieven, nog steeds een structureel tekort aan een bepaalde soort van ‘haalbare’ laaggekwalificeerde jobs met hoge kwaliteit van arbeid⁴⁶. Snick (2004, p. 2-7) raadt aan om “niet alleen de armen te activeren, maar ook de arbeidsmarkt te responsabiliseren met het oog op het creëren van kwaliteitsvolle arbeidsplaatsen voor laaggeschoolde werknemers. (...) Voor mensen die geen job op de gewone arbeidsmarkt aankunnen, dienen settings gecreëerd te worden waarin ze de kans krijgen om toch een zinvolle activiteit te ontplooien en daarvoor erkend en gevaloriseerd te

⁴⁶ Het activeringsdiscours ontkent volgens Snick (2002) in de eerste plaats het structurele tekort aan een bepaalde soort laaggeschoolde arbeidsplaatsen met voldoende kwaliteit van arbeid. Niet alle arbeid werkt zelfontplooiing in de hand. Hierbij is de kwaliteit van de arbeid belangrijk. Dit kan worden afgemeten aan de hand van vier criteria: arbeidsvoorwaarden (afgesproken regelingen waaronder de arbeid gepresteerd moet worden zoals loonniveau, werktijden, arbeidsduur...), arbeidsomstandigheden (omgevingsfactoren zoals fysieke en sociale omgeving, arbeidsritme, veiligheid...), arbeidsverhoudingen (het sociale klimaat en mogelijkheden tot inspraak) en arbeidsinhoud (het soort taken en de mate van autonomie bij het invullen daarvan). Activering van de werklozen verbetert namelijk niets aan de aanbodzijde van de arbeidsmarkt. Structurele factoren komen niet op de voorgrond door de maatregelen op de werkloze te richten. Men legt de verantwoordelijkheid voor de inclusie uiteindelijk bij de armen zelf. Als ze uitgesloten worden, dan is dat zagezegd omdat ze niet de ‘juiste’ persoonlijke eigenschappen hebben. Er worden inspanningen gedaan om hen de juiste attitudes, vaardigheden en kennis bij te brengen. Het employability-discours verdoezelt zo de tekorten van de vraagzijde van de arbeidsmarkt. Daarbij komt dat men over het hoofd ziet dat het kunnen functioneren in een job vereist dat men een goede gezondheid, huisvesting en sociale inbedding heeft. Er moet dus in diverse levensdomeinen aan de inclusie van armen gewerkt worden (Snick, 2002). Snick (2004, p. 4) wijst erop dat mensen met een lage scholing vaak terecht komen in jobs met ongunstige arbeidsomstandigheden, wat hun risico op gezondheidsproblemen vergroot en zo de vicieuze cirkel van armoede niet kan doorbreken. Taken die qua inhoud niet afstompnd zijn, maar waarin men iets kan bijleren en zijn mogelijkheden kan ontwikkelen, kunnen wel groeikansen inhouden voor de werknemer.

worden”. Deze laatste emancipatorische invulling van activering sluit aan bij de ‘life first’ of ‘active job creation’ benadering van workfare die Dean beschrijft, en dus ook bij de ‘reflexieve’ activering die Weil, Wildemeersch & Jansen (2005) beschrijven. De vorige drie invullingen zijn allen vormen van eerder restrictieve activering.⁴⁷

In zijn eerste werken sluit Giddens aan bij een meer emancipatorische invulling van activering. In recentere werken over ‘third way’ kiest hij echter resoluut voor arbeidsmarktgeoriënteerde activering, die ruimte laat voor een disciplinerende invulling. Ik ben het eens met Hermans (2005, p. 31) dat het gevaar hiervan is “dat de aandacht voor de kwaliteit van de jobs en voor andere levensdoelen zoals zelfrespect en zelfverwezenlijking afgezwakt wordt en dit ondanks zijn pleidooi voor investeringen in onderwijs en gezinsbeleid. Deze indruk wordt nog versterkt door zijn pleidooi om de ‘morele gevaren’ (zoals luiheid) binnen de werkloosheids- en bijstandsuitkeringen weg te werken”.

Mouffe (2005, p. 31) observeert dat sinds de val van de Berlijnse muur en het ineensinken van het Sovjetmodel alle democratische politieke partijen de claim accepteren dat er geen alternatief mogelijk is voor de bestaande orde. Mouffe (2000) becommentarieert de huidige ‘third way’ tijdsgeest als niets meer dan de overgave van de sociaal-democraten aan een neo-liberale hegemonie, wiens machtsstructuren ze niet (meer) zullen uitdagen. Daarbij beperken ze hun rol tot het maken van kleine aanpassingen “in order to help people cope with what is seen as the ineluctable fate of ‘globalization’” (Mouffe, 2000, p. 6). Sociaal-democraten hebben de traditionele linkse strijd voor gelijkheid en rechtvaardigheid volgens haar gewoonweg opgegeven.

Samenvattend blijkt dat de welvaartsstaat onder druk kwam te staan om financiële redenen, maar ook omdat uitkeringen zouden demoraliserend werken en een afhankelijkscultuur promoten. De sociale zekerheid wordt zo gezien als de oorzaak van het grote aantal ‘passieve’ werklozen. Als antwoord op dit vraagstuk werd door theoretici het concept activering en activerende welvaartsstaat naar voren geschoven. Ze komen tegemoet aan de neoliberale kritieken door meer de nadruk te leggen op individuele verantwoordelijkheid. Activering wil mensen zo bevrijden uit hun passieve, afhankelijke positie. Het zogenaamde ‘nieuwe sociale contract’ speelt hierbij een cruciale rol: rechten worden gekoppeld aan verantwoordelijkheden om de zogenaamde morele gevaren van onvoorwaardelijke uitkeringen en sociale zekerheid te voorkomen.

Activering is een containerbegrip dat diverse en soms zelfs tegenstrijdige ladingen dekt door de diverse ideologische wortels. Het activeringsbegrip leent zich daardoor goed tot het verdoezelen van ideologische tegenstellingen tussen politieke partijen. Het lijkt onontbeerlijk voor pedagogen die werken met sociaal-economische projecten, buurtdiensten, verenigingen waar armen het woord

⁴⁷ Restrictieve en reflexieve activering en de link met de vormen van workfare wordt beschreven in hoofdstuk 1.

nemen, beroepsopleidingen, trajectbegeleiding enzomeer om zich bewust te zijn van de historische achtergrond van activering en de onvermijdelijke spanningen die hiermee samen hangen.

Activering kan wel degelijk emancipatorische vorm aannemen – zoals ook in de ambities van de eerder beschreven buurt- en nabijheidsdiensten naar voren komt. Gedoemd zijn tot ‘passief’ een vervangingsinkomen ontvangen komt inderdaad niet tegemoet aan de wens van vele armen om een volwaardige plaats in de samenleving in te nemen. Vanuit het voorgaande blijkt wel dat activering vandaag echter meer en meer in de richting gaat van controlerende en moraliserende praktijken aan het adres van langdurig werklozen en armen. De vraag: ‘wat is actief zijn?’ wordt al vooraf beantwoord door de individualiserende activeringsaanpak in de richting van de formele arbeidsmarkt. Wanneer ‘een zinvolle bijdrage leveren aan de samenleving’ smal wordt opgevat als ‘participeren aan de formele arbeidsmarkt’, worden vele keuzeopties teniet gedaan. Vooral voor degenen die niet kunnen participeren op de competitieve arbeidsmarkt, houdt dit uitsluiting en stigmatisering in. Voor hen houdt de plicht en individuele verantwoordelijkheid om zich flexibel en ‘employable’ op te stellen weinig emancipatorische mogelijkheden in, wanneer er geen voldoende haalbare laaggekwadificeerde jobs voorhanden zijn. Hier kunnen de eerder beschreven buurt- en nabijheidsdiensten hun rol opnemen om ‘haalbare’ jobs te creëren.

3.3 Het Europese activeringsdiscours: levenslang leren in functie van employability

Hier wordt beschreven hoe het dominante activeringsdiscours van de EU tot stand kwam. Dit Europese beleid sijpelt niet alleen door in het Vlaamse en federale beleid qua tewerkstelling en sociale economie, maar drukt ook zijn stempel op allerlei (educatieve) praktijken. Zowel in praktijken van levenslang leren (inschakeling in het maatschappelijk systeem) als in praktijken van arbeidsactivering (inschakeling in de arbeidsmarkt) is er onder meer door de invloed van dit Europese discours sprake van een versmalling. Beiden worden eerder gezien als een instrument in functie van de verhoging van de tewerkstellingsgraad en de flexibiliteit op de competitieve arbeidsmarkt.

Weil, Wildemeersch & Jansen (2005) beschrijven hoe de huidige Europese Unie vorm kreeg. De European Economic Community wilde bij haar ontstaan in 1956 vooral een economische functie opnemen, namelijk het creëren van een vrije economische markt. Pas vanaf 1979 werd er niet alleen aandacht gegeven aan economische, maar ook aan politieke samenwerking door het oprichten van het Europese Parlement. De EU probeert meer en meer om de arbeidsmarkt in de lidstaten te begrijpen en te beïnvloeden. Dit is een bewuste strategie ten aanzien van de hoge werkloosheid in de meeste lidstaten eind de jaren '80. Naast de prioritaire economische doelstellingen, begonnen vanaf de jaren '80 en '90 ook sociale doelstellingen een rol te spelen in de Europese beleidsdebatten. In het bijzonder sinds het erkennen van de Europese Sociale Charter (door alle lidstaten behalve het Verenigd Koninkrijk) komt stilaan ‘het sociale Europa’ tot stand. Men probeerde een synergie te

bewerkstellingen tussen ‘het economische’ en ‘het sociale’, ook al bleven de economische aspecten domineren. Door samen te werken, wilden de landen die lid werden van de EU hun economische competitiviteit op de liberale wereldmarkt verbeteren. In de jaren '90 werden op Europees niveau het meest de nadruk gelegd op de voorbereiding van de invoering van de eenheidsmunt de euro in 2002. Daarbij werden de meeste lidstaten onderworpen aan strenge maatregelen om hun nationale schuld te verlagen en hun uitgaven onder controle te krijgen. Deze besparingen brachten met zich mee dat er weinig ruimte was om een sociaal beleid te ontwikkelen dat niet direct de economische doelstellingen van de EU ondersteunde. Dit zorgde voor een oriëntatie in de richting van een neoliberale markt met deregulering en privatisering als leidende principes. Vanaf de jaren '90 wordt activering een dominant uitgangspunt van overheidsbeleid in bijna alle Europese landen. Lonen en vervangingsinkomens worden in 1992 aan banden gelegd door het verdrag van Maastricht met als doel de Europese competitiviteit te vergroten. De sociale zekerheid werd en wordt nog steeds doorgelicht om er zogenaamde arbeidsontmoedigende mechanismen uit te verwijderen.

Volgens Van Berkel (2005) is er in alle Europese landen sprake van een hervorming van de welvaartsstaat van ‘passief’ naar ‘activerend’. Jorgensen (2006) stelt daarbij veranderingen in discours vast: zo is er een verschuiving naar meer individualisering, zowel van risico's als van verantwoordelijkheden. Terwijl voorheen de klemtoon lag op ‘bescherming tegen risico's’ wordt er nu prioriteit gegeven aan ‘capaciteit om aan te passen aan verandering’. Voorheen sprak men van ‘gelijke verdeling, een tekort aan jobs, en werklozen als slachtoffers van de markt’; vandaag spreekt men van ‘gelijke kansen, een tekort aan employability, en de markt als slachtoffer van werkloosheid’. De doelstellingen van sociaal beleid verschuiven daarbij van bescherming naar participatie. Arbeidsmarktparticipatie is hier dé bron van zelfstandigheid en onafhankelijkheid. Dit wordt volgens Van Berkel (2005, p. 266) “niet alleen sterk bepleit door de Europese Unie, zoals in de Lissabon Strategie met haar streven naar een verhoging van de arbeidsmarktparticipatie, of in de Europese Werkgelegenheidsstrategie met haar nadruk op de activering en het ‘activeren’ van sociale zekerheidsstelsels. Het vindt ook brede steun in de lidstaten, waar zowel liberale, sociaaldemocratische als conservatieve politieke partijen de algemene principes van een ‘activerende’ verzorgingsstaat onderschrijven”. Ook Jansen & Notredame (2003, p. 125-137) zien de activerende welvaartsstaat als een Europees project, passend binnen de strategische doelstellingen van de Raad van Lissabon in 2000. Collectieve voorzieningen en uitkeringen werden vanaf dan gezien als sociale infrastructuur en productiekosten, eerder dan als een manier van herverdeling. Sociale politiek wordt overwegend gericht op het scheppen van toegangswegen tot de arbeidsmarkt. De belangstelling van de overheden en het bedrijfsleven voor levenslang leren als middel om de concurrentiekracht te verhogen neemt toe.

Volgens De Boyser (2004b) werd op de Europese top van Lissabon beslist om van de EU een competitieve kenniseconomie te maken door middel van een tienjarige strategie voor economische,

sociale en ecologische vernieuwing. Ook bij de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting richt de EU zich allereerst op het bevorderen van de deelname aan de arbeidsmarkt. Een job wordt beschouwd als de beste bescherming tegen armoede. De lidstaten moeten vooral investeren in “de verdere uitbouw van de actieve welvaartsstaat door te ‘zorgen voor voldoende prikkels om te werken’ en in toegankelijke en toereikende sociale beschermingsstelsels ‘voor wie niet kan werken’” (De Boyser, 2004b, p. 276). Sociale zekerheid wordt gekoppeld aan het economische en morele gedrag van het individu. Werkloosheid wordt bekeken als een resultaat van een calculatie of berekening die werkloze personen zouden maken van de voor- en nadelen van werken. Sociaal beleid voorziet niet langer in onvoorwaardelijke rechten, maar biedt prikkels en ontwerpt situaties waarin ‘werken loont’. Risico’s worden niet langer beschouwd als “buiten het individu liggend” (zoals werkloosheid of ziekte); integendeel “gaat het neoliberale en technocratische discours ervan uit dat het grootste risico juist in het individu ligt (het risico dat ze niet actief zullen zijn)” (Suarez & Pascual, 2005, p. 122).

Er zijn zes Europese hoofdprioriteiten met betrekking tot armoede. De EU dringt aan bij de lidstaten om een zo groot mogelijke plaats in hun beleid voor deze prioriteiten in te ruimen. De eerste luidt: “op maat gesneden investeringen in actieve arbeidsmarktmaatregelen, zodat wordt ingespeeld op de behoeften van mensen die moeilijk aan de slag komen”. Als tweede wordt gepleit voor “passende en voor iedereen openstaande stelsels voor sociale zekerheid, die degenen die kunnen werken ertoe aanzetten om ook daadwerkelijk naar werk te zoeken”. Als derde is er sprake van het bevorderen van toegang tot huisvesting, gezondheidszorg, onderwijs en levenslang leren. Als vierde wordt de gemakkelijke overstap tussen onderwijs en arbeidsmarkt besproken. Tenslotte wordt het vermijden van armoede bij kinderen, immigranten en etnische minderheden aangeraakt”⁴⁸.

De druk tot meer restrictieve activering wordt door Weil, Wildemeersch & Jansen (2005) verklaard vanuit de invloed van het dominante Europese economische activeringsdiscours. Ze wijzen op de invloed van het Europese activeringsdiscours in de transformatie van praktijken van educatie, vorming, training, opleiding en begeleiding wanneer ze gerelateerd zijn aan tewerkstelling en werkloosheid. Dit lijkt op het eerste zicht misschien ongewoon, omdat onderwijs, vorming en training onderwerpen zijn die behoren tot de nationale verantwoordelijkheid van de respectievelijke EU-lidstaten. Toch stellen Weil, Wildemeersch & Jansen (2005) vast dat wanneer onderwijs, vorming en training gelinkt worden aan ‘werk’, dat zowel nationale als regionale overheden meer en meer de instructies en trends volgens zoals ze worden ontwikkeld op Europees niveau. Dat heeft tot op het lokale niveau voelbare gevolgen. Weil, Wildemeersch & Jansen (2005, p. 178-179) argumenteren dat het voor een lokale hulpverlener waardevol kan zijn om de discoursen op Europees niveau te benoemen en te begrijpen. Dit kan hem/haar doen beseffen dat hij/zij niet de enige is die spanningen en druk ondervindt, maar laten inzien dat dit indicaties kunnen zijn van bredere invloeden. Zo kan voorkomen worden dat dit afgeschreven wordt als persoonlijke problemen.

⁴⁸ <http://europa.eu/scadplus/printversion/nl/cha/c10616.htm> (geconsulteerd 26.05.2006).

Het dominante arbeidsmarktgerichte Europese discours met betrekking tot activering en levenslang leren als een instrument in functie daarvan drukt zijn stempel op diverse educatieve praktijken door de doelstelling om de Europese competitiviteit op de liberale wereldmarkt te verbeteren. De nadruk komt meer te liggen op arbeidsmarktparticipatie en het scheppen van toegangswegen naar de arbeidsmarkt, dan op bescherming. De aandacht voor levenslang leren als middel om de concurrentiekracht en flexibiliteit te verhogen neemt in die context toe. Ook bij de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting richt de EU zich in de eerste plaats op het bevorderen van de deelname aan de arbeidsmarkt. In die context wordt ook de toegang tot onderwijs en levenslang leren besproken in de Europese beleidsprioriteiten. Dit ‘levenslang leren’ in functie van ‘employability’ wordt hieronder beschreven.

In de EU wordt levenslang leren gezien als dé oplossing voor de competitiviteit van de Europese economieën in de globale wereldmarkt. Zo geeft de economische wereld richting aan de mogelijkheden tot persoonlijke en sociale ontwikkeling. Jansen & Wildemeersch (1998) wezen op het risico dat volwasseneneducatie loopt om steeds meer gezien te worden in functie van een beleid dat gericht is op de vrije markt en het verbeteren van de competitiviteit van de nationale economie. Rainbird (2000) beaamt dat zowel Europese als nationale beleidsmakers de nood benadrukken aan levenslang leren om de aanpasbaarheid en ‘employability’ van werkers te stimuleren. Zij voegt daaraan toe dat de nadruk op individuele verantwoordelijkheid voor leren en tewerkstelbaarheid geen rekening houdt met ongelijkheden met betrekking tot toegang tot leren op de werkplek.

Een eerste illustratie van restrictieve activering in beleidsdiscours was te vinden in de krant De Standaard op 15.03.2004. Daar schreven de toenmalige federale minister van Werk en Pensioenen Vandenbroucke en de Vlaamse minister van Werkgelegenheid Landuyt in een open brief dat ‘betere opleiding leidt tot meer jobs’. Er dragen volgens hen vele verschillende factoren bij aan de te lage werkgelegenheidsgraad: niet alleen het onderwijs, de arbeidsmarkt, de kostprijs van arbeid, maar ook “onvoldoende mobiliteit van werkzoekenden, onvoldoende begeleiding van werkzoekenden en een te zwakke opvolging van mensen die werkloos zijn, waardoor sommigen het gevoel krijgen dat de werkloosheidsuitkering een recht is waartegenover geen plicht staat”. Ze willen komen tot een beter evenwicht tussen rechten en plichten van werkzoekenden. Die hebben volgens hen “recht op een uitkering én recht op hulp, door begeleiding of opleiding. Daartegenover staat de plicht actief te zoeken naar werk, deel te nemen aan elke opleiding of begeleiding die hun arbeidsmarktpositie kan versterken, en in te gaan op elk passend werkaanbod”. Er zal systematisch op deze plicht toegezien worden, schrijven beide ministers. Iedereen jonger dan 25 jaar krijgt een begeleiding voordat de persoon 12 maanden werkloos is. Alle langdurige werklozen krijgen een begeleidingsaanbod en worden stelselmatig uitgenodigd bij een trajectbegeleider. Die zal aan ‘bemiddelbare’ werkzoekenden passende vacatures bezorgen. Een werkzoekende die ‘ver van de arbeidsmarkt’ staat, volgt een intensief traject om door extra begeleiding en opleiding weer kansen te krijgen op de arbeidsmarkt.

Daarbij komt er een opvolging van het zoekgedrag om te voorkomen dat mensen stoppen met zoeken naar werk en/of oneigenlijk gebruik maken van de werkloosheidsuitkeringen. Volgens hen heeft het recht en de plicht om deel te nemen aan activerende programma's een motiverend effect op het zoeken naar werk. Dit verhoogt de kans dat men werk vindt op eigen initiatief. Negatieve prikkels zoals sancties leiden tot sterker zoeken en een snellere instroom in jobs. Volgens de ministers zijn er naast begeleiding en opvolging ook sancties nodig voor degenen die niet ingaan op het aanbod. Structurele problemen op de arbeidsmarkt worden aangepakt door vormingsinspanningen die de inzetbaarheid vergroten. Werklozen en mensen in armoede worden aangesproken op hun individuele verantwoordelijkheid om hun employability te verbeteren via het volgen van allerlei opleidingen, stages en werkervaringen.

Biesta (2005) verkent hoe Europese beleidsontwikkelingen een impact hebben op de kansen tot leren in het dagelijkse leven. Hij observeert een verschuiving van 'learning to be' naar 'learning to be productive and employable'. Volgens Edgar Faure in 1972 in opdracht van de UNESCO⁴⁹ heeft levenslang leren het doel "to enable man to be himself, to 'become' himself". Er is niet alleen sprake van solidariteit en democratie, maar er is ook optimisme dat verandering mogelijk is. 'Learning to be' naar Faure staat volgens Biesta (2005) in scherp contrast tot de (beleids-)praktijken van levenslang leren die we vandaag kennen. Vandaag is er een focus op het ontwikkelen van 'human capital' om Europa te maken tot een competitieve en dynamische kenniseconomie. Biesta (2005) verwijst naar de OECD⁵⁰ die in 1997 schreef: "Lifelong learning for all is the guiding principle for policy strategies that will respond directly to the need to improve the capacity of individuals, families, workplaces and communities to continuously adapt and renew to the demands of the global economy". Biesta (2005) heeft het over de omkering van rechten en plichten. Levenslang leren was voorheen een recht van elk individu, waar de staat de plicht had om de nodige middelen te voorzien. Nu is levenslang leren een individuele verantwoordelijkheid – en de staat claimt het recht om te eisen dat iedere burger continu bezig is met iets nuttigs te leren. Leren wordt meer een meer een individuele aangelegenheid: een individu is zelf verantwoordelijk om de juiste vaardigheden te verzamelen en employable te blijven. Enerzijds wordt het individu verantwoordelijk gemaakt voor zijn/haar eigen levenslang leren, anderzijds ligt de agenda van dit leren (de inhoud, de doelstellingen en de oriëntatie ervan) vooraf al vast. Het officiële verhaal luidt dat we om competitief te blijven in de snel veranderende globale economie goed opgeleide en flexibele arbeidskrachten nodig hebben. Daarom hebben we meer en betere levenslange training en educatie nodig, want dit zal zorgen voor economische voorspoed voor de natie en voor de individuen. Hier stelt Biesta (2005) echter meerdere vragen bij. Wat is de relatie tussen educatie en economie? en: "Does the learning economy create prosperity for all or only for

⁴⁹ UNESCO: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organisation.

⁵⁰ OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development (Engelse vertaling van OESO: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling).

some”)? Na WO II werd het recht op educatie en training verheven tot een van de nieuwe principes van de welvaartsstaat. Samen met de opkomst van de kenniseconomie en globalisering, observeert Baert (2005, p. 198) een toenemende nadruk op competitiviteit en ‘employability’ in de discoursen rond levenslang leren. Het discours van levenslang leren “is strongly colored by an economic rationality”. Volgens Baert (2005) zijn de impulsen van de EU om de lidstaten te stimuleren een beleid omtrent levenslang leren uit te werken, niet te onderschatten en wijst daarbij op het symbolische belang van het Europese jaar van Levenslang Leren in 1996 en op de ‘Communication of the Commission: Making a European Area of Lifelong Learning a Reality’ in 2001. Baert (2005, p. 205-206) merkt op dat uitgesloten groepen zeker gestimuleerd mogen worden om te participeren aan levenslang en levensbreed leren, maar dat dit geen volledige garantie is dat ze een job vinden en kunnen behouden. Hij vraagt zich af in welke mate groepen uitgesloten personen gemotiveerd en capabel zijn om deze leerinspanningen te leveren, wanneer ze zich realiseren dat deze inspanningen niet altijd beloond worden en vaak onvoldoende blijken te zijn.

Rose (2002, p. 161-162) beschrijft hoe de nadruk op ‘employability’ inhoudt dat van mensen vereist wordt om zich te engageren in een eindeloos proces van “training and retraining, skilling and reskilling, enhancement of credentials and preparation for a life of incessant job seeking”. Mensen moeten gedurende hun hele leven investeren in hun eigen ‘human capital’ in functie van de arbeidsmarkt. Individuen worden aangezet om te investeren in het management, de presentatie, de promotie en de verbetering van hun eigen economische kapitaal. De aandacht voor levenslang en levensbreed leren past binnen dit kader. De nieuwe sociale agenda van de EU van 2008⁵¹ is in dit opzicht een sprekende illustratie. De nadruk wordt gelegd op het aanreiken van kansen en mogelijkheden aan mensen om hun potentieel te realiseren en tegelijkertijd degenen te helpen die daar niet toe in staat zijn. Het is de bedoeling om nieuwe wegen te verkennen “om de mensen te helpen bij hun aanpassing aan de globalisering en technologische verandering”. Daarbij is volgens hen de belangrijkste sociale kwestie op langere termijn de vraag “hoe mensen de juiste vaardigheden kunnen worden bijgebracht om hun in de moderne economie als werknemers, ondernemers en consumenten betere kansen te bieden. (...) Het gaat erom welke soorten vaardigheden en competenties nodig zijn voor een nieuw type economie”. Daarbij moeten alle Europeanen “hun leven lang toegang hebben tot onderwijs en de ontwikkeling van vaardigheden (bijvoorbeeld tweedekansscholen of een leven lang leren) zodat zij zich aan veranderingen kunnen aanpassen en op verschillende punten in hun leven opnieuw kunnen starten”. Solidariteit voor kansarmen betekent in deze sociale agenda hulp verlenen aan “mensen die geconfronteerd worden met tijdelijke problemen in verband met de aanpassing aan

⁵¹ Commissie van de Europese Gemeenschappen (2008). *Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, het Europees Economisch en sociaal comité en het comité van de regio's. Hernieuwde sociale agenda: Kansen, toegang en solidariteit in het Europa van de 21^{ste} eeuw*. COM(2008)412definitief, Brussel, 02.07.2008. Deze sociale agenda is volgens de auteurs volledig coherent met de Lissabonstrategie voor groei en werkgelegenheid.

globalisering en technologische veranderingen”. Werk wordt gezien als “de beste manier om aan de armoede te ontkomen”. In deze opvatting is één van de grootste bijdragen die de EU kan leveren om het welzijn te verbeteren “het stimuleren van groei en werkgelegenheid”: “In het kader van de bestrijding van armoede helpt de EU bij de coördinatie van de inspanningen ter bevordering van de actieve inclusie van met name de mensen die het verst van de arbeidsmarkt af staan, door onder meer de integratie op de arbeidsmarkt en een leven lang leren te bevorderen”. Eén van de sleutelgebieden of prioriteiten in de Europese sociale agenda is ‘menselijk kapitaal’ of ‘human capital’.

Volgens Coffield (1999, p. 482) wordt de human capital theorie gebruikt om te verklaren hoe het komt dat individuen, gemeenschappen en zelfs naties arm zijn. Het argument is in vele gevallen dat ze hun ‘human capital’ niet (voldoende) ontwikkelen. De aandacht wordt zo afgeleid van structurele problemen en onrecht, en geeft bovendien de slachtoffers de schuld van hun eigen armoede. Er is hier sprake van een transfer van de verantwoordelijkheid om tewerkstelbaar te blijven naar de individuen die vaak niet de macht hebben om de structurele barrières te overstijgen die hun weerhouden om te ‘investeren’ in hun leren. De human capital theory zou zo populair zijn omdat ze de aandacht afleidt van de nood aan economische en sociale hervorming. Bijzonder aantrekkelijk voor beleidsmakers is dat diepgewortelde economische problemen kunnen ‘vervormd’ worden tot korte-termijn educatieve en tewerkstellingsprojecten (Coffield, 1999, p. 486). De retoriek van levenslang leren wordt in de eerste plaats gebruikt om werknemers meer flexibel en tewerkstelbaar te maken. “From an employer’s perspective, the ideal *‘portfolio’* workers of the future are those who quickly internalise the need for employability, who willingly pay for their own continuous learning and who flexibly offer genuine commitment to each job, no matter how short its duration or how depressing its quality” (Coffield, 1999, p. 488).

Samenvattend kan gesteld worden dat levenslang leren meer in functie komt te staan van een human capital benadering en van het bevorderen van de economische competitiviteit. Levenslang leren wordt in de dominante beleidsdiscoursen vooral gezien als een instrument om de employability en flexibiliteit van werknemers en werklozen te vergroten. Zo geeft de economische wereld mee richting aan de mogelijkheden tot persoonlijke en sociale ontwikkeling. Investeren in het eigen ‘human capital’ in functie van deze employability wordt in toenemende mate gezien als een individuele verantwoordelijkheid en plicht. De taak van beleidsmakers in deze context heeft vooral te maken met het bieden van kansen aan individuen om (onder meer via levenslang leren) hun employability te optimaliseren. Individen moeten zich leren aanpassen aan de veranderende eisen van de arbeidsmarkt, die als ‘onvermijdelijk’ worden gezien. In dit discours is er weinig sprake van ‘recht’ op levenslang leren of van verschillen in toegang tot diverse vormen van levenslang leren.

3.4 De normalisering van het Europese discours in de lidstaten

De ambitie tot reflexieve activering (Weil, Wildemeersch & Jansen, 2005) lijkt in de huidige beleidscontext niet eenvoudig waar te maken. In Europa is een economische activeringsdiscours dominant. Triantafillou (2006) argumenteert dat de Europese Tewerkstellingsstrategie ervoor zorgt dat alle lidstaten, ook België en Vlaanderen, tewerkstellingsbeleid uitwerken waarin activering een verplicht element is. Zo worden lidstaten door de European Employment Strategy ervan weerhouden om beleid te formuleren gebaseerd op een alternatieve politieke logica. De Europese Tewerkstellingsstrategie draagt bij tot de normalisering van een specifieke politieke activeringslogica. Normalisering is een proces waarbij de Europese activeringslogica een bepaalde problematisering, een bepaald vocabularium of wijze van beleid maken bepaalt, waar alle andere actoren naar moeten verwijzen: “one may contest particular understandings of activation and/or suggest various reforms to improve activation, but [in which] one can neither be against activation nor dismiss activation as a key problem that any employment policy has to deal with” (Triantafillou, 2006, p. 2). Activering wordt zo een sleutelprobleem waarmee eender welk (tewerkstellings-)beleid rekening moet houden. Onder meer de tewerkstellingsindicatoren die jaarlijks door Eurostat worden geproduceerd, zetten lidstaten aan om hun eigen tewerkstellingsbeleid in vraag te stellen, door te lichten en te meten om meer activering te bekomen (Triantafillou, 2006). Het Europese discours gaat ervan uit dat de betekenissen en implicaties van ‘activering’ vanzelfsprekend en ontegensprekelijk zijn. De Europese concepten worden zo het gemeenschappelijke referentiekader⁵². De taal van de EU over flexibiliteit, employability en competitie wordt niet in vraag gesteld, maar overgenomen. Individuen, gemeenschappen, zelfs volledige landen hebben de keuze tussen zich eraan aan te passen of zichzelf uit te sluiten. Weinig sectoren lijken te ontsnappen aan de spanningen tussen dominante economische doelstellingen en sociale of emancipatorische ambities. Zo wordt in de wetenschappelijke literatuur verwezen naar de impact van dit economische discours op onder meer volwasseneneducatie, professionele vorming, basiseducatie, sociale economie... Leren in functie van employability wordt niet alleen een plicht en een individuele verantwoordelijkheid, maar ook een morele vereiste. Zo blijkt het activeringsdiscours, vooral voor degenen die ‘niet meekunnen’, een moraliserend project.

De Europese begrippen worden standaardbegrippen om discussies en problemen te benoemen en te structureren. Dit gemeenschappelijke referentiekader wordt door Suarez & Pascual (2005, p. 115) gezien als een vorm van zachte regulering: niet aan de hand van een wettelijk kader, maar “aan de hand van een cognitief kader dat om de realiteit heen gezet wordt en dat vervolgens dient als kapstok voor beleidsmaatregelen”. Suarez & Pascual (2005, p. 112) zien het Europese discours als een

⁵² Dit blijkt in België bijvoorbeeld uit de oprichting van de Hoge Raad voor Werkgelegenheid in 1995. Die moet een bijdrage leveren in het Belgisch debat rond het werkgelegenheidsbeleid door het analyseren van Europese verslagen, richtsnoeren en aanbevelingen betreffende werkgelegenheid. Hun doelstelling is het de regering makkelijker maken bij het zo doeltreffend mogelijk aan te sluiten bij de Europese beleidskoersen.

monoloog “door middel van een economisch discours waarin een stand van zaken gepresenteerd wordt als de conclusie van een wetenschappelijke en positivistische analyse, terwijl het in werkelijkheid de uitkomst is van een proces van politieke onderhandeling en besluitvorming”. Beleid wordt zo vaak gereduceerd tot “het omgaan met aanpassing aan situaties die eenduidig geïnterpreteerd worden en niet ter discussie gesteld kunnen worden” (Suarez & Pascual, 2005, p. 115). Het overnemen van het discours dat door de EU wordt voorgeschreven heeft “een enorme invloed gehad op de manier waarop werkloosheid en armoede als probleem geconstrueerd worden, de kaders waarbinnen het debat hierover gevoerd wordt en de wijze waarop de problemen beschreven worden” (Suarez & Pascual, 2005, p. 114). Actieve aanpassing aan de wet van de markt wordt als evident gezien. Beleid houdt zich bezig met het waarborgen van optimale condities voor aanpassing en economische competitie. Dit maakt de weg vrij voor het onvoorwaardelijk centraal stellen van economische productiviteit. Er wordt zelfs gesuggereerd dat economische wetten een soort natuurkrachten zijn, vergelijkbaar met een aardbeving of een tornado, die niet beïnvloed kunnen worden door mensen, groepen of door de gehele samenleving. Zo kunnen we alleen kiezen tussen aanpassing of uitsluiting. Dit activeringsbeleid richt zich in de eerste plaats op het aanpassen van individuen aan economische veranderingen.

Van Berkel & De Schampeleire (2001) noemen België een duidelijk voorbeeld van een EU-lidstaat waar de introductie en de ontwikkeling van de activeringsaanpak in sociaal beleid doorbrak in de jaren '80 en '90. Gedurende die periode werd in het discours en de praktijk van het sociale beleid meer de nadruk gelegd op activering en integratie van mensen uitgesloten van arbeidsmarktparticipatie. België implementeerde een brede waaier aan beleidsinstrumenten om sociaal beleid meer ‘activerend’ te maken. Zo wordt de toegang tot uitkeringen moeilijker gemaakt of gekoppeld aan toenemende werkverplichtingen. Tegelijkertijd worden activeringsprogramma's ontwikkeld om de employability van werklozen te verhogen. Daarnaast worden ook maatregelen ondernomen om bijkomende tewerkstelling te creëren of de loonlasten voor bepaalde groepen te verlagen (Van Berkel & De Schampeleire, 2001). Volgens Hermans (2005, p. 43) kennen we in België sinds de tweede helft van de jaren '90 een wildgroei aan activeringsmaatregelen: “Nieuwe activeringsformules worden ingevoerd voordat er grondige evaluaties van de vorige maatregelen hebben plaatsgevonden”. Volgens Hermans (2005) brak het activeringsdiscours in België pas echt door in 1999, alhoewel vele activeringsmaatregelen reeds daarvoor werden genomen. De federale paars-groene regering heeft in 1999 van de actieve welvaartsstaat haar vlaggeschip gemaakt. Door het activeringsbeleidsoffensief wil men een brug slaan tussen uitkeringen en betaalde arbeid. Activering wordt ingezet om de kwaliteiten en mogelijkheden van mensen te vergroten die niet meer deelnemen aan de arbeidsmarkt of andere maatschappelijke verbanden. Deze groep wil men meer sociale vaardigheden en werkritme aanleren.

Leroy (2001), toenmalig kabinetschef van het Kabinet van de Vlaamse Minister van Werkgelegenheid en Toerisme Landuyt en huidige directeur van de VDAB, observeert een maatschappelijke en politieke

transitie van de ‘passieve’ verzorgingsstaat naar de actieve welvaartsstaat. Voor het werkgelegenheidsbeleid betekent dit dat inschakelingsbeleid primeert op uitkeringsbeleid, jobgeld op dopgeld. Leroy (2001) gaat ervan uit dat elke burger een positieve bijdrage *kan* en *moet* leveren. Dit beleid vraagt van werklozen een actieve inzet om terug aan het werk te gaan: “Deze actieve inzet kan bestaan uit sollicitatiepogingen, het volgen van een beroepsopleiding, de deelname aan werkervarings- en tewerkstellingsprogramma’s of de inschakeling in begeleidingsfuncties” (Leroy, 2001, p. 15). Er is een brede waaier van positieve en negatieve stimuli die te maken hebben met de eis vanuit de werkloosheidsreglementering dat werklozen beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt en de nodige inspanningen doen om uit de werkloosheid te geraken. Leroy (2001, p. 1) beaamt dat arbeid wel degelijk de bindende kracht van de maatschappij en hét inburgeringsinstrument bij uitstek is, maar dat niet zomaar elke vorm van arbeid voor maatschappelijke insluiting zorgt: “Werken op zich is een onvoldoende voorwaarde voor integratie”. Volwaardige werkgelegenheid slaat op het welzijn van de werknemer: een rechtvaardige beloning, ergonomische arbeidsomstandigheden en werkzekerheid. Het houdt rekening met de wens van de werknemer om zelf keuzes betreffende werk en werktijd te maken en om kwalitatief te leven (Leroy, 2001).

In de meeste Europese landen worden activeringsmaatregelen meer en meer beoordeeld aan de hand van de mate waarin zij de druk verhogen om de arbeidsmarkt te betreden en om opleidingen of vorming te volgen. De criteria om in aanmerking te komen voor steun worden verstrengd om misbruik tegen te gaan. Enkel ‘actieve burgers’ hebben recht op de voordelen van de door de staat georganiseerde solidariteit. De achterliggende veronderstelling van sancties zoals het intrekken van uitkeringen, is dat minstens een deel van de werklozen sociaal niet verantwoordelijk en werkonwillig zijn. Het centrale perspectief van activering suggereert een ‘non-activiteit’ van bepaalde personen, die geactiveerd moeten worden. Maar wie is actief, en wie is dan niet actief of ‘inactief’? En wie beslist wat wel en niet erkend wordt als ‘actief’ zijn? Wanneer Staatssecretaris Sociale Economie Van Weert op 16.02.2006 op bezoek is bij nabijheidsdienst ISIS vzw, die is uitgeroepen tot één van de vijf ambassadeurs sociale economie voor 2006, houdt de Staatssecretaris een toespraak tijdens het startevenement. Van Weert vertelt dat ze ISIS anderhalf jaar eerder al eens bezocht en toen al voelde dat ‘er met hart en ziel’ gewerkt werd. Ze herinnerde zich nog de helpsters die met tranen in hun ogen van inzet en overtuiging vertelden wat ze betekenen in het leven van hun klanten en wat het werken bij de nabijheidsdienst voor hen betekent. Goedkeurend geroezemoes en ja-knikkende hoofden in het publiek. Dan zegt de Staatssecretaris dat ISIS ‘inactieven’ terug actief maakt. Onmiddellijk gemor en protest vanuit de zaal. De Staatssecretaris reageert: “Oei, ik mag niet ‘inactief’ zeggen. Ik bedoel vrouwen die actief waren in hun eigen gezin”⁵³. De taal van het activeringsbeleid roept blijkbaar vragen en zelfs protest op.

⁵³ Observatie ISIS Halen 16.02.2006.

Hvinden & Halvorsen (2002) kijken kritisch naar de plicht om deel te nemen aan de arbeidsmarkt of aan opleidings- en tewerkstellingsmaatregelen in ruil voor sociale hulpverlening. Werklozen worden gezien als passieven, die door anderen geactiveerd moeten worden. Hierop geven Hvinden & Halvorsen (2002) het antwoord dat werklozen niet zomaar ‘actief’ gemaakt moeten worden, maar dat er wél meer erkenning moet komen voor de vormen van ‘actief’ zijn die zij al beoefenen. Er is nood aan het erkennen van alternatieve vormen van arbeid en actief zijn. Een bredere of ruimere definitie van ‘arbeid’ of ‘activiteit’ zou beter recht kunnen doen aan de verschillende posities en mogelijkheden van mensen. Zo worden nu bijvoorbeeld onbetaalde arbeid in het gezin of in de buurt niet voldoende gevaloriseerd. Het probleem met de term activering is dat hij doet uitschijnen dat er alleen bij de armen een ‘leerproces’ moet optreden. Wellicht moet echter ook de samenleving van de armen leren, leren hoe activiteit anders benaderd kan worden, op een manier die ruimte laat voor dialoog, onthaasting, zorg (Snick, 2002). Er kan theoretische inspiratie gevonden worden bij Arendt (1999) voor het verruimen van het concept ‘arbeid’, zoals beschreven in hoofdstuk 1. Het vooroordeel jegens ‘niet-productieve’ activiteiten speelt hier een rol. Zo worden onbetaalde arbeid in eigen gezin of buurt niet voldoende gewaardeerd. Deze repetitieve, snel ‘geconsumeerde’ praktijken die vaak tegemoet komen aan noden van het menselijke fysieke bestaan; kunnen vergeleken worden met ‘arbeid’ volgens Arendt (1999). Er kan daarnaast ook ruimte gecreëerd worden voor onverwachte, niet-voorspelbare vormen van (politiek) handelen waarbij ‘het nieuwe’ in de wereld wordt geïntroduceerd.

Samenvattend blijkt dat het Europese discours over flexibiliteit, employability en competitie niet in vraag wordt gesteld door de lidstaten, maar overgenomen. De lidstaten, waaronder België en Vlaanderen, werken allen (tewerkstellings-)beleid uit waarin activering een belangrijke rol speelt. De normalisering van het Europese activeringsdiscours zorgt ervoor dat er geen beleid geformuleerd wordt gebaseerd op een alternatieve logica. Het overnemen van het Europese discours heeft een grote invloed op de manier waarop armoede en werkloosheid als problemen gedefinieerd worden. In beleidsdiscours staat economische productiviteit onvoorwaardelijk centraal. Activeringsbeleid richt zich op employability en het aanpassen van individuen aan ‘onvermijdelijke’ economische veranderingen. Sinds de transitie van de ‘passieve’ naar de ‘activerende’ welvaartsstaat, vraagt beleid meer en meer een actieve inzet van werklozen zelf. Activeringsmaatregelen verhogen de druk om de arbeidsmarkt te betreden of om opleidingen en vorming te volgen. Dit perspectief van activering suggereert dat werklozen ‘passieven’ zijn, die geactiveerd moeten worden. Een alternatief perspectief zou kunnen vragen voor erkenning voor de vormen van ‘actief zijn’ die mensen in armoede of werklozen al beoefenen. Het erkennen van alternatieve vormen van arbeid en maatschappelijk engagement kan zo zorgen voor een verbreding van de definitie van ‘arbeid’ of ‘actief zijn’. Een verbreding zou beter recht kunnen doen aan de verschillende posities en mogelijkheden van mensen.

3.5 Vlaams en Belgisch activeringsdiscours

Om beter de moeizame en langzame ontwikkeling van het decretaal en financieel kader van buurt- en nabijheidsdiensten in het volgende hoofdstuk te kunnen begrijpen, is het nodig om inzicht te verwerven in het discours dat de betrokken Vlaamse en federale overheden hanteren. Volgens Hajer (2000) zijn discoursen vaak impliciete structuren die een discussie zijn specifieke vorm geven. Discoursen hebben geen eigen leven, maar moeten gereproduceerd worden via strategisch gedrag van allerlei actoren in diverse praktijken. Bepaalde actoren worden daarbij gedwongen om zich te conformeren aan een bepaalde taal, of zijn onmachtig om met eigen verhalen of metaforen de verborgen gebreken in de geldende bestuurstaal naar voren te brengen. Daarbij kan een beleidstaal functioneren als een belangrijk mechanisme voor selectie en uitsluiting: wie serieus wil genomen worden, moet de nieuwe termen kennen. Hajer (2000) raadt aan om oog te hebben voor de wijze waarop het gebruik van bepaalde concepten een bepaalde realiteit kan versterken. Ik analyseerde daartoe tientallen Belgische en Vlaamse beleidsdocumenten⁵⁴. Alle documenten bleken doordrenkt van het primaat van tewerkstelling en werkgelegenheid. De manier waarop de politici schrijven over de begeleiding van werklozen krijgt vorm in de teksten gericht op het activeren van werklozen tot verantwoordelijke en flexibele arbeidskrachten. Om het discours van de beleidsmakers te beschrijven gebruik ik hieronder zo veel mogelijk hun eigen woorden, benamingen en zinswendingen.

In het Vlaamse en federale beleid zijn er weinig elementen van reflexieve activering terug te vinden. Het restrictieve activeringsdiscours haalt duidelijk de bovenhand. In deze beleidscontext is er niet veel ruimte beschikbaar om een alternatief voor het dominante restrictieve activeringsdiscours waar te maken. Overheden op alle niveaus gebruiken meer en meer een ‘workfare’-discours. In het bijzonder uitgesloten groepen zoals armen en langdurig werklozen worden aangespoord om ‘actief’ te worden. Ze worden gestimuleerd (of onder druk gezet) om hun individuele verantwoordelijkheid op te nemen voor hun eigen inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. De reflexieve benadering die ruimte maakt voor bottom-up werken vanuit concrete vragen en noden van werklozen krijgt geen ademruimte. De buurt- en nabijheidsdiensten worden gedwongen om zich te conformeren aan een bepaald activeringsdiscours. Discoursen kunnen volgens Fowler & Lee (2007, p. 184) dominant zijn in de zin dat “they are difficult to discount”. Wanneer de dominante discoursen kritiekloos worden overgenomen als voorschrijvende teksten door professionals, dan kunnen ze totaliserend en repressief werken. Het is volgens Fowler & Lee (2007) nodig om het potentieel aan verschillen en spanningen zichtbaar te maken. Dit is een strijd over wat geldig is als ‘kennis’ en wat als ‘relevante betekenissen’ worden gezien. Alternatieve discoursen, zoals het reflexieve activeringsverhaal, kunnen soms gezien

⁵⁴ De gebruikte documenten zijn allen online te vinden of te bestellen via de websites van de Vlaamse en federale Regering. Door me te beperken tot de documenten die hier gratis worden aangeboden, wil ik een beeld geven van de schriftelijke informatie die de overheid ter beschikking stelt van burgers en organisaties.

worden als betekenisloos of zelfs persoonlijk ondermijnend (Fowler & Lee, 2007). De termen waarin een probleem geformuleerd worden, geven mee richting aan de aard en de omvang van de interventies.

In België en Vlaanderen maken sinds de jaren '80 en '90 een diversiteit aan maatregelen en instrumenten het sociale beleid meer 'activerend'. De centrale doelen van het federale en Vlaamse activeringsbeleid zijn de employability van de werklozen te vergroten en de werkzaamheidsgraad te verhogen. De centrale aspecten van het Vlaamse en federale beleid worden hieronder toegelicht. Eerst wordt het beleid sociale economie (waar buurt- en nabijheidsdiensten deel van uitmaken) beschreven. Daarna wordt de nadruk op het verhogen van de werkzaamheidsgraad in het federale en Vlaamse beleid besproken. Als derde volgt de nadruk op flexibiliteit, mobiliteit en employability. Tenslotte worden de contractualisering van rechten en plichten, en de visie op armoede besproken.

a. Vlaams en federaal beleid sociale economie

De Vlaamse minister sociale economie Van Brempt zegt dat iedereen recht heeft op een job. De sociale economie moet zich richten op mensen die uit de reguliere arbeidsmarkt zijn gestoten of die er op eigen kracht geen plaats in vinden. De doelgroep voor de sociale economie bestaat volgens de minister uit een groep mensen die (tijdelijk) te kwetsbaar zijn door existentiële of relationele noden om in het gewone arbeidscircuit te functioneren. Zo kan de sociale economie een opstap zijn naar een job in een reguliere onderneming. De voordelen die vanuit de beleidsmakers hun oogpunt worden vastgekoppeld aan de sociale economie hebben te maken met evenredige arbeidsmarktparticipatie, de betaalbaarheid van de sociale zekerheid en het aanbieden van maatschappelijk relevante goederen en diensten. De algemene doelstelling blijft volgens de bevoegde minister en staatssecretaris werkgelegenheid en de inzetbaarheid van kansengroepen. Het sociale economie beleid is afgestemd op het algemene werkgelegenheidsbeleid.

Sinds 1999 besliste de federale regering om de sector van de sociale economie te ondersteunen door een federale minister aan te stellen. Sinds 2003 is er naast de Vlaamse minister van sociale economie een federale Staatssecretaris van sociale economie⁵⁵. Volgens de Vlaamse Beleidsnota Sociale Economie 2004-2009 worden er door de sociale economie diverse meerwaarden gerealiseerd: via de inzet van arbeid van kansengroepen, via ethisch kapitaal dat geherinvesteerd wordt in het bedrijf, via groene en hernieuwbare energie. Op macroniveau werkt de sociale economie mee aan een evenredige arbeidsmarktparticipatie, aan de betaalbaarheid van de sociale zekerheid en het aanbieden van nieuwe maatschappelijk relevante goederen en diensten. Op mesoniveau geniet sociale economie van

⁵⁵ De Staatssecretaris zorgt voor een efficiënte samenwerking op het gebied van sociale economie, economie en werkgelegenheid tussen de federale overheid, de Gewesten en de bevoegde Gemeenschappen. Het doel van de Staatssecretaris is het versterken en verbreden van de actiegebieden sociale economie en maatschappelijk verantwoord ondernemen. Het einddoel is dat de sociale verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven in de gehele economie versterkt wordt.

gemotiveerde, gezonde en betrokken werknemers (minder ziekteverzuim en personeelsverloop). Bovendien wordt sociale cohesie aangewakkerd. Op microniveau komen mensen los van vervangingsinkomens, gaan gezinnen vooruit en groeit de zelfredzaamheid. Zeker het begeleidingsaspect behoort volgens deze Beleidsnota tot de kernactiviteiten van de sociale economie. Er zijn participatiebevorderende initiatieven, maatregelen voor een betere combinatie gezin en arbeid, opleidingsinitiatieven voor oudere werknemers, communicatie-inspanningen ten aanzien van de buurt... De algemene doelstelling blijft werkgelegenheid maar toch is de sociale economie veel meer dan enkel een instrument voor de (her)inschakeling van kansengroepen.

In de Beleidsnota Sociale Economie 2004-2009 schrijft de minister dat het risico van werkloosheid niet gelijk verdeeld is. Het is volgens haar onze maatschappelijke opdracht om de arbeidsmarktpositie van risicogroepen te verstevigen en een evenredige participatie na te streven door deze groepen inzetbaar te maken. De doelgroepcriteria voor de sociale economie zijn strikt: het gaat om mensen die op meerdere vlakken tegelijk problemen ondervinden in hun dagelijkse leven en die een risicoprofiel hebben opgebouwd voor de arbeidsmarkt. In de Beleidsnota gaat de minister het engagement aan om te bouwen aan een regio waar iedereen kansen heeft op volwaardige arbeidsmarktparticipatie en kan vertoeven in buurten die creativiteit en sociale cohesie uitstralen. De sociale economie moet hiertoe een ‘trampoline’ zijn door mensen een veerkrachtige job te geven waarbinnen ze zich volledig kunnen ontplooiën. Via de sociale economie wordt aangetoond dat iedereen zinvol kan bijdragen aan onze maatschappij door arbeid op maat te koppelen aan maatschappelijke noden.

Ook het dominante discours op het federale niveau bepaalt mee hoeveel speelruimte de buurt- en nabijheidsdiensten ter beschikking hebben om hun ambities tot een meer reflexieve activering waar te maken, hoewel het Vlaamse beleidsniveau de ‘hoofdrolspeeler’ is. Volgens de Beleidsnota Sociale Economie 2004⁵⁶ is en blijft inschakeling en doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt een prioriteit van het federale beleid betreffende sociale economie. De Staatssecretaris wijst er echter op dat sociale economie niet verengd mag worden tot inschakeling van kansengroepen op de arbeidsmarkt. De uitdagingen van de sociale economie bestaan volgens de Beleidsnota 2004 niet alleen uit socio-professionele inschakeling en tewerkstelling, maar ook uit werken aan sociale cohesie. Volgens de Staatssecretaris beschikt de sociale economie over belangrijke instrumenten in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting. Ze vernoemt in deze context de buurt- en nabijheidsdiensten die telkens drie centrale voorwaarden combineren, namelijk (1) kansen op duurzame werkgelegenheid op maat; (2) kwalitatieve nutsdiensten aan personen, gezinnen en buurten. Het gaat om bestaande of nieuwe noden die onvoldoende invulling krijgen, zonder concurrentieel te zijn met bestaande diensten. “Voldoende aandacht voor leerprocessen, participatie, inspraak en kwalificatie voor de werknemers waarborgt

⁵⁶ Staatssecretaris voor Sociale Economie (2004). *Algemene Beleidsnota van de Staatssecretaris voor Sociale Economie 2004*, 12.10.2004.

kwaliteitsbewaking op lange termijn” en (3) een participatieve aanpak van medewerkers, gebruikers als de relevante actoren. Buurt- en nabijheidsdiensten krijgen veel aandacht op de website van de Staatssecretaris, vooral in de context van het creëren van arbeid voor laaggeschoolde werklozen. Ze bieden een job en begeleiding op maat van mensen die het moeilijk hebben op de arbeidsmarkt en zich willen inzetten voor hun buurt. Het zijn stimulerende leeromgevingen, waar de vorming gericht moet zijn op het versterken van zelfvertrouwen, geleidelijk meer verantwoordelijkheid opnemen in taken, meebeslissen en plannen⁵⁷.

Eén van de belangrijkste prioriteiten in het federale beleid betreffende sociale economie is volgens de Beleidsnota 2005 de volwaardige en langdurige tewerkstelling van mensen die minder kansen krijgen op de arbeidsmarkt. Een belangrijke doelstelling is het creëren van duurzame werkgelegenheid, waarbij vooral de sociale inschakeling van kansengroepen centraal staat. Dit betekent dat deze kansengroepen tewerkgesteld worden en dat er voorzien wordt in opleiding, vorming, begeleiding en participatie. Sociale economie is volgens de Staatssecretaris een fundamenteel instrument in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting. In die strijd tegen armoede en sociale uitsluiting vormen buurt- en nabijheidsdiensten een belangrijke hefboom, luidt het in dezelfde Beleidsnota 2005. Buurt- en nabijheidsdiensten moeten het mogelijk maken een reële sociale meerwaarde te creëren, zowel voor de klant, de werknemers (opleiding, begeleiding, herinschakeling via werk), als de wijk (sociale cohesie) en de maatschappij (inspelen op nieuwe maatschappelijke behoeften). Bij de rol die deze diensten kunnen spelen denkt de Staatssecretaris aan dienstverlening aan ouderen, tewerkstelling van oudere werklozen en het verhogen van de leefbaarheid van buurten en lokale gemeenschappen.

b. Verhogen van de werkzaamheidsgraad

In de meeste federale en Vlaamse beleidsdocumenten ligt de klemtoon op het verhogen van de werkzaamheidsgraad. De centrale uitdaging is meer mensen aan het werk te krijgen. Werkbereidheid is daarbij de regel voor iedereen. Er wordt aandacht gegeven aan drempels die de toegang tot werk bemoeilijken en aan arbeidsomstandigheden die de motivatie van werknemers om te blijven werken beknotten. Om de werkzaamheid te kunnen verhogen, is er bij sommige groepen zoals hooggeschoolde mannen, geen ruimte meer. Daarom worden de pijlen gericht op de zogenaamde kansengroepen, waar er wél nog ruimte is om de werkzaamheidsgraad te verhogen. Voor alle kansengroepen blijft integratie in de reguliere arbeidsmarkt een na te streven doel. Arbeid wordt gepromoot als hét middel bij uitstek tot integratie in de maatschappij en als dé beste garantie om niet in de armoede terecht te komen. Werklozen krijgen een begeleidings- of opleidingspakket op maat in de sluitende aanpak van de werkloosheid. Elke werkzoekende wordt opgeroepen om een aangepast en verplicht individueel traject te volgen.

⁵⁷ http://www.socialeconomy.be/NL/themes/BN_Diensten/buurtdiensten.htm (geconsulteerd 06.12.2007).

België heeft een 'jobachterstand' ten opzichte van andere Europese lidstaten bij jongeren, ouderen en mindergeschoolden. De doelstelling om de werkgelegenheidsgraden tot op Europees niveau te verhogen, vereist dat meer laaggeschoolden aan het werk worden gezet. De sociale lasten voor laaggeschoolde werknemers worden verlaagd en werkloosheidsvallen worden teruggedroefd. De participatie in de werkgelegenheid van jongeren, vrouwen, personen afkomstig uit niet-Europese landen, 55-64 jarigen en de mindergeschoolden moet verhoogd worden. In het Belgische beleid zijn er weinig elementen van reflexieve activering terug te vinden. Het restrictieve activeringsdiscours haalt de bovenhand. Volgens Herremans & Van Gils (2004) is de leidraad doorheen het werkgelegenheidsbeleid van de jongste jaren het principe van volledige werkzaamheid. Op Europees, federaal en Vlaams niveau streeft men naar het optrekken van het aandeel werkende personen tegen 2010 tot 70%. De klemtoon ligt in het federale beleid op het afbouwen van werkloosheidsvallen en het activeren van uitkeringen. De inzet is het verhogen van de tewerkstellingsgraad, onder meer bij oudere werknemers en laaggeschoolden. De betaalbaarheid van de pensioenen en de sociale zekerheid zijn een belangrijk argument voor het aanklagen van de te lage arbeidsmarktparticipatie. Er moeten meer arbeidskrachten gemobiliseerd worden en de arbeidskosten moeten beheerst worden. Door voldoende opleiding en vorming te garanderen, wil de federale overheid ervoor zorgen dat grotere mobiliteit of veranderen van job niet als problematisch wordt ervaren.

Volgens Herremans & Van Gils (2004, p. 311) ging de Vlaamse regering bij het afsluiten van het Pact van Vilvoorde een engagement aan op het vlak van een meer evenredige arbeidsparticipatie. De blauwdruk voor de toekomstvisie van Vlaanderen is het Pact van Vilvoorde⁵⁸ dat de 21 strategische doelstellingen vastlegt die de Vlaamse Regering tegen 2010 wil bereiken. De Lissabonstrategie was volgens de Vlaamse regering een inspiratiebron voor dit Pact dat op 22.11.2001 werd ondertekend. Zo werd een strategie op lange termijn uitgewerkt die vertrekt vanuit de Europese uitdagingen. Dit Pact van Vilvoorde diende als referentiekader voor het Vlaamse Regeerakkoord van 2004-2009⁵⁹. Eén van de doelstellingen in het Pact van Vilvoorde betreft de ambitie dat in 2010 elke persoon op actieve leeftijd (tussen 15 en 64 jaar) in Vlaanderen de gelegenheid heeft om een volwaardige job uit te oefenen. Men beoogt dat elke persoon die op actieve leeftijd een job zoekt, aangepast werk zal vinden. De volgende doelstelling sluit hierop aan en beoogt een grotere arbeidstevredenheid, waardoor de Vlamingen langer willen blijven werken. Dankzij een verhoging van de kwaliteit van de arbeid, de arbeidsorganisatie en de loopbaan, zou in 2010 werkzaam worden en blijven voor iedereen aantrekkelijk zijn. Daarenboven willen ze tegen 2010 de achterstand van vrouwen en kansengroepen op het gebied van deelname aan het arbeidsproces in belangrijke mate wegwerken zodat deze niet

⁵⁸ Kleurrijk Vlaanderen (2004). *Nu nadenken over het Vlaanderen van Morgen. Het Pact van Vilvoorde in concrete Cijfers: De Opvolging van de 21 Doelstellingen*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie Planning en Statistiek.

⁵⁹ Kleurrijk Vlaanderen (2004). *Het Project Kleurrijk Vlaanderen: Motor voor het Vlaamse Toekomstdenken*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie Planning en Statistiek.

meer oververtegenwoordigd zijn in de werkloosheid. Naast het Pact van Vilvoorde is het decreet van 8.05.2002 betreffende de evenredige participatie op de arbeidsmarkt⁶⁰ een belangrijk sturingsinstrument. Het beginsel van evenredige participatie houdt in dat de deelname aan de arbeidsmarkt in verhouding staat tot de samenstelling van de beroepsbevolking.

De Vlaamse Administratie⁶¹ baseert zich op een analyse van de werkzaamheidsgraad van verschillende bevolkingscategorieën in Vlaanderen waar zich nog een potentieel bevindt om de werkzaamheidsgraad te verhogen. Het aandeel werkende personen zou tegen 2010 zo dicht mogelijk bij de 70% moeten liggen. Bij sommige groepen, zoals hogegeschoolde mannen, is de werkzaamheidsgraad al zo hoog dat er weinig ruimte is om nog vooruitgang te boeken. Bij de zogenaamde kansengroepen is er wel nog ruimte om de werkzaamheidsgraad te verhogen. Dit potentieel situeert zich bij ouderen, laaggeschoolden, allochtonen, arbeidsgehandicapten... Voor kansengroepen blijft integratie in de reguliere arbeidsmarkt een na te streven doel. Het verhogen van de werkzaamheid in het algemeen, en van de kansengroepen in het bijzonder wordt ingegeven vanuit twee doelstellingen. Enerzijds zullen in de toekomst steeds minder actieven via hun sociale zekerheidsbijdragen instaan voor de inkomensondersteuning (onder meer pensioenen) van steeds meer niet-actieven. Hierdoor komt onze sociale zekerheid onder druk te staan. Een hogere werkzaamheidsgraad is noodzakelijk om de sociale zekerheid als fundament van de welvaartsstaat betaalbaar te houden. Anderzijds wordt arbeid gezien als het middel bij uitstek tot integratie in de maatschappij en de beste garantie om niet in de armoede terecht te komen.

Ook de federale overheid baseert zich op een dergelijke analyse. De Belgische jobachterstand ten opzichte van de EU blijkt atypisch groot bij jongeren, ouderen en mindergeschoolden. “De doelstelling de werkgelegenheidsgraden tot op Europees niveau te verhogen, vereist dat meer laaggeschoolden aan het werk worden gezet”⁶². Daarom worden de sociale lasten voor laaggeschoolde werknemers verlaagd en worden werkloosheidsvallen teruggeschroefd. De arbeidsmarktparticipatie wordt versterkt door betere begeleiding en opvolging van de beschikbaarheid van werkzoekenden. Daarnaast wordt er gewerkt aan een betere combinatie van werk met andere activiteiten, aan meer kansen voor allochtonen en vooral aan grotere participatie van ouderen. De participatie in de werkgelegenheid van jongeren, vrouwen, personen afkomstig uit niet-Europese landen, 55-64 jarigen en mindergeschoolden moet verhoogd worden. Volgens het federaal Regeerakkoord van 2003⁶³ dwingt de hoge werkloosheid om werkgelegenheid bovenaan de agenda te plaatsen. Daarnaast zijn

⁶⁰ Vlaamse Regering (2004). *Uitvoeringsbesluit decreet evenredige participatie* 30.01.2004: Besluit van de Vlaamse Regering tot uitvoering van het decreet van 8.05.2002 houdende evenredige participatie op de arbeidsmarkt wat betreft de beroepskeuzevoorlichting, beroepsopleiding, loopbaanbegeleiding en arbeidsbemiddeling.

⁶¹ Vlaamse Administratie (2004). *Bijdrage Vlaamse Administratie aan het regeerprogramma van de aantredende Vlaamse regering. Deel 8: Economie, werkgelegenheid en toerisme.*

⁶² Hoge Raad voor de Werkgelegenheid (2004). *Verslag 2004.*

⁶³ Federale Regering (2003). *Zuurstof voor het Land: Een creatief en solidair België.* Regeringsverklaring en Regeerakkoord 14.07.2003.

nieuwe banen noodzakelijk in het kader van de stijgende kosten van de pensioenen en de gezondheidszorg, mede door de vergrijzing. Volgens de federale Sociaal-economische prioriteitennota 2002-2003⁶⁴ worden onder meer werkloosheidsvallen afgebouwd en het bestaansminimum en de werkloosheidsuitkeringen geactiveerd. Bij de geplande acties horen het verhogen van de tewerkstellingsgraad bij oudere werknemers en laaggeschoolden. Er worden stimulansen uitgebouwd om werkgevers aan te zetten om laaggeschoolde werklozen aan te werven die wonen in steden met een hoge graad van langdurige werkloosheid. Om bijkomende banen te creëren in sectoren zoals familiehulp, huisactiviteiten en bediening werd het systeem van dienstencheques ingevoerd.

In het Vlaamse Regeerakkoord 2004-2009 ligt de klemtoon op het verhogen van de werkzaamheidsgraad. Meer werk voor meer mensen is de absolute prioriteit. Er wordt gesleuteld aan een arbeidsmarkt die open staat voor iedereen, ongeacht scholing, afkomst of gezondheidstoestand. Ze willen bijdragen tot het langer aan de slag houden van oudere werknemers in aangepaste jobs en tot de ondersteuning en stimulering van jongeren bij het zoeken naar werk. Op 30.09.2005 schuift de Vlaamse Regering een bijkomend hervormingsprogramma naar voren: “Lissabonstrategie: Groei en jobs”, met daarin een uitgebreid pakket maatregelen onder andere op het gebied van werkgelegenheid. Vlaanderen wil een sluitende preventieve aanpak realiseren en langdurig werklozen kansen bieden via een versterkt curatief beleid. “Werkzoekenden krijgen een begeleidings- en/of opleidingspakket op maat, waardoor ook langdurig werklozen in de arbeidsmarkt kunnen worden geïntegreerd”. De sluitende preventieve aanpak van de werkloosheid omhelst onder meer de begeleiding op maat voor elke werkloze. Concreet betekent dit dat elke werkzoekende binnen de zes maanden opgeroepen wordt om een aangepast en verplicht individueel traject te volgen. De versterkte investeringen in begeleiding en opleiding moeten leiden tot “een toename van het activeringspercentage voor langdurig werklozen. Dat is het aandeel van de langdurig werklozen dat elk jaar deelneemt aan een activerende maatregel”. De Vlaamse regering stelt: “Via de sluitende aanpak heeft elke werkzoekende het recht op een begeleiding op maat. Tegenover dit recht op begeleiding staat ook de plicht om in te gaan op elk passend jobaanbod of aanbod inzake opleiding en begeleiding”⁶⁵.

Een sleutelrol wordt op het Vlaamse niveau gespeeld door de VDAB⁶⁶. De VDAB heeft sinds 1989 als taak het in contact brengen van werkgevers en werkzoekenden én engageert zich om elke werkzoekende bij te staan bij het vinden van een passende job. Daartoe biedt ze een uitgebreid dienstenpakket aan: arbeidsbemiddeling, training en opleiding, loopbaanbegeleiding en outplacement. Op 30.03.2000 legde door een samenwerkingsakkoord tussen de federale staat, de Gemeenschappen

⁶⁴ Federale Regering (2002). *Sociaal-economische Prioriteitennota 2002-2003*, Ministerraad van 18.01.2002.

⁶⁵ Vlaamse Regering (2006). *Vlaanderen in Actie: Een sociaal-economisch Impuls voor Vlaanderen*. Door talenten, creatief ondernemen en duurzame diensten samen de toekomst winnen, juli 2006.

⁶⁶ Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding.

en Gewesten⁶⁷ vast dat de VDAB zijn toeleidings- en begeleidingsacties ten aanzien van jonge werkzoekenden intenser maakt. Ze geven prioriteit aan laaggeschoolde werkzoekenden, jonger dan 25 jaar, met bijzondere aandacht voor jongeren uit het deeltijds onderwijs. De jongeren worden voor het einde van de derde maand van de inschrijving als werkzoekende door de VDAB uitgenodigd om een inschakelingsovereenkomst op te stellen. Bij het inschakelingsparcours dat de jongere moet volgen kunnen naast trajectbegeleiding ook sollicitatietraining en –begeleiding, socio-professionele begeleiding, beroepsspecifieke opleiding en geïndividualiseerde opleiding in het bedrijf een plaats krijgen⁶⁸. Afhankelijk van opleiding, mogelijkheden, ervaring en persoonlijke situatie doorloopt de werkzoekende een aantal stappen met de bedoeling hem zo snel mogelijk aan het werk te helpen. De eerste stap in het opstellen van een actieplan is de screening, waarbij de VDAB-consulent peilt naar mogelijkheden en verwachtingen. Op basis daarvan stelt de consulent een actieplan of traject op. Als een bijkomende opleiding de kansen op een job verhoogt, dan zal dat één van de acties zijn. Verder is er persoonsgerichte vorming, waar men leert wat er verwacht wordt in een concrete werksituatie, hoe men correct omgaat met collega's en chefs of hoe men kan werken aan zelfvertrouwen⁶⁹.

De werkloze moet beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. Dit betekent dat hij moet ingeschreven zijn als 'werkzoekende' bij de VDAB (of de Waalse FOREM⁷⁰ of Brusselse BGAD/ORBEM⁷¹) en dat hij op elke gepaste jobaanbieding moet ingaan. Bovendien moet hij actief zelf zoeken naar een job. Sinds 2004 is er een systematische opvolging. Er kunnen sancties volgen wanneer men niet aanwezig is bij een sollicitatiegesprek of een afspraak bij de VDAB en wanneer men een jobaanbod of een begeleidingsplan weigert. Ook de negatieve evaluatie van de inspanningen om werk te vinden, kan sancties opleveren. Men kan tenslotte sancties krijgen of uitgesloten worden, indien men niet beschikbaar is voor de arbeidsmarkt, wanneer de werkloosheid (te) langdurig is of wanneer men onvolledige of onjuiste verklaringen aflegt.

Een belangrijk aspect van activering is de controle van werklozen door de RVA⁷² of federale Rijksdienst Voor Arbeidsvoorziening. Iedereen die twee jaar of meer werkloos is, kan controle krijgen. Wanneer blijkt dat de werkloze geen inspanningen doet om weer aan werk te geraken, heeft

⁶⁷ Administratie Werkgelegenheid (2003): Bestrijding van de Jeugdwerkloosheid (Themabrief)

⁶⁸ <http://www.vdab.be/vdab/>

⁶⁹ <http://www.vdab.be/werkinzicht/begeleiding.shtml>

⁷⁰ FOREM: Office Communautaire et Régional de la formation et de l'Emploi Office.

⁷¹ BGAD/ORBEM: Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling/Office Régional Bruxellois de l'Emploi.

⁷² De RVA staat in voor de organisatie van de werkloosheidsverzekering: de toekenning van een vervangingsinkomen aan onvrijwillig werklozen en daarmee gelijkgestelde categorieën. Aangezien de regelgeving van de werkloosheidsverzekering een federale aangelegenheid is, wordt deze uitgeoefend door de federale instelling RVA. De RVA past de werkloosheidsreglementen toe: ze berekenen het bedrag van de uitkeringen en controleren de echtheid van de werkloosheid. De dienstverlening van de RVA staat zowel in het teken van preventie (proberen behouden van de contractuele band tussen werkgever en werknemer), vergoeding (opvangen van de werknemer wanneer de contractuele band tussen werkgever en werknemer is verbroken) en inschakeling (meewerken aan de uitvoering van tewerkstellingsmaatregelen zoals PWA, dienstencheques en Activa).

hij geen recht meer op een werkloosheidsvergoeding. Volgens het federale regeerakkoord van 2003⁷³ toetst de RVA op intensieve wijze de inzet en beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt van de werkzoekenden. De federale overheid levert inspanningen om het risico van langdurige werkloosheid te voorkomen door de begeleiding van werklozen te versterken. De RVA zal nauwer toezien op het engagement en de beschikbaarheid van werkzoekenden ten opzichte van de arbeidsmarkt⁷⁴. Sinds 01.07.2004 heeft de federale regering de RVA belast met de opdracht om het zoekgedrag naar werk van de volledig werklozen te activeren. Tijdens maximum drie individuele gesprekken met de werkloze wil de RVA deze actief opvolgen en ondersteunen in de zoektocht naar werk. Deze procedure wordt geleidelijk aan van kracht, te beginnen met de jongste werklozen. Tot juni 2005 gaat het om werklozen jonger dan 30 jaar, vanaf juli 2005 jonger dan 40 jaar, en vanaf juli 2005 werklozen jonger dan 50 jaar⁷⁵.

De federale Regering kiest voor een beleid van herinschakeling en zelfredzaamheid. In het federale Regeerakkoord wordt de nieuwe paarse aanpak geïllustreerd door de strijd tegen de werkloosheid: “Van liberale zijde werd een werkloze al gauw bekeken als een profiteur voor wie enkel strenge controles goed genoeg waren. En van socialistische kant ging men er vanuit dat alle werklozen actief werk zochten en dat er geen enkel misbruik bestond. Vandaag maken we een einde aan deze karikatuur. Langdurige werklozen verdienen in de eerste plaats intens geholpen te worden als de zoektocht moeizaam verloopt. Maar omgekeerd kan het dan ook niet langer dat geld wordt verspild aan diegenen waarvan duidelijk is dat ze helemaal geen zin hebben om aan de slag te gaan”. Er komt een individuele begeleiding van elke werkloze met een aangepast traject naar werk “dat ook nauwgezet zal dienen gevolgd indien hij zijn recht op een uitkering wil behouden”.

c. Flexibiliteit, mobiliteit en employability

Flexibiliteit komt in het federale en Vlaamse beleid op de voorgrond: niet enkel om de afstemming tussen gezin en werk vlotter laten te verlopen, maar vooral in de richting van meer flexibele arbeidstijdstelsels, versoepeling van de ontslagregels en meer flexibele contractvormen ten voordele van vlot aanpassingsvermogen van de bedrijven⁷⁶. Ook de bevoegde ministers vinden flexibiliteit en mobiliteit een noodzaak. De taal van de EU over flexibiliteit, employability en competitie wordt niet in vraag gesteld, maar overgenomen. Werknemers zullen tijdens hun loopbaan meer en meer van job

⁷³ Federale Regering (2003). *Zuurstof voor het Land: Een creatief en solidair België*. Regeringsverklaring en Regeerakkoord 14.07.2003.

⁷⁴ FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (2003). *Europese Werkgelegenheidsstrategie: NAP 2003*.

⁷⁵ RVA (2004). *Jaarverslag RVA 2004*.

⁷⁶ Vlaanderen zette volgens Sels, Vandersteene, Van Hootegem, De Witte & Forrier (2002) stappen in de richting van meer flexibele arbeidstijdstelsels, versoepeling van de ontslagregels en uitbreiding van meer flexibele contractvormen. Eén van de dominante argumenten in het pleidooi voor meer flexibiliteit stelt dat een restrictief ontslagrecht, beperkingen in de contractuele flexibiliteit en rigide arbeidstijdregelingen de aanpassing van de personeelscapaciteit vertragen en zo het aanpassingsvermogen van bedrijven schaden.

moeten veranderen en daarom moet volgens de beleidsmakers hun mobiliteit, zowel geografisch als functioneel, gestimuleerd worden. Om een uitdagende job te vinden en te behouden, moeten mensen vlot nieuwe vaardigheden opdoen en zich gemakkelijk omscholen. De nadruk ligt op het geschikt maken van mensen voor de arbeidsmarkt. De nadruk komt te liggen op individuele verantwoordelijkheid: werkzoekenden worden verondersteld actief bij te dragen tot de eigen terugkeer naar de arbeidsmarkt. Elke werkzoekende moet via een bepaald traject een bepaald doel binnen het arbeidsproces bereiken. De individuele begeleiding zorgt voor de uitvoering, de opvolging en indien nodig de bijsturing en afwerking van het geplande traject. De VDAB speelt in dit leren in functie van employability een sleutelrol. De VDAB stelt dat werknemers mobiel en flexibel moeten zijn en geen job meer kiezen voor het leven. Werkzoekenden doorlopen bij hen afhankelijk van hun opleiding, mogelijkheden, ervaring en persoonlijke situatie een traject om hen zo snel mogelijk aan het werk te helpen. Naarmate er meer belang gehecht wordt aan het uiteindelijke plaatsingsresultaat, groeit de verleiding om ‘klanten’ de snelste weg naar werk te helpen vinden, zonder voldoende aandacht of het om een duurzame job gaat. Toch creëert opleiding op zich geen werkgelegenheid. Er is inderdaad een groot verschil tussen ‘inzetbaar zijn’ en ‘ingezet worden’. Kan het accepteren van mobiliteit en flexibiliteit voor sommige groepen gelijkgesteld worden aan het accepteren van permanente instabiliteit en onzekerheid? Vooral voor degenen die niet kunnen participeren op de competitieve arbeidsmarkt, houdt de plicht en individuele verantwoordelijkheid om zich flexibel en employable op te stellen weinig emancipatorische mogelijkheden in, wanneer er geen voldoende haalbare laaggekwalificeerde jobs voorhanden zijn. Hier willen de buurt- en nabijheidsdiensten hun rol opnemen om ‘haalbare’ jobs te creëren.

Zowel in het Vlaamse als het federale beleid ligt de klemtoon op flexibiliteit, mobiliteit en employability (of inzetbaarheid). Het Vlaamse werkgelegenheidsbeleid wil bijdragen tot meer mobiliteit op de arbeidsmarkt. Er is aandacht voor maatwerk waarbij (de nood om) sneller van job (te) veranderen als positief wordt gewaardeerd en ervaren. De politici werken aan een loopbaanbeleid waarbij de ontwikkeling van talenten van werknemers centraal staat en verworven competenties ook op de arbeidsmarkt gevaloriseerd worden. De verhoging van de Belgische werkzaamheidsgraad wordt volgens het NAP Werkgelegenheid 2004⁷⁷ mogelijk gemaakt door een vlotter functionerende arbeidsmarkt. De mobiliteit van werknemers, zowel geografisch als professioneel blijft volgens dit NAP⁷⁸ te beperkt. “Dat wie vandaag de arbeidsmarkt betreedt deze ook zal afsluiten bij dezelfde werkgever is immers niet meer vanzelfsprekend en in veel gevallen ook niet meer wenselijk”. Daarom zal de federale overheid investeren in begeleiding, onderwijs en vorming. Aangezien werknemers nu mobiel en flexibel moeten zijn en “geen job meer kiezen voor het leven”, helpen de VDAB-

⁷⁷ FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (2004). *Europese Werkgelegenheidsstrategie: NAP 2004*.

⁷⁸ Elk jaar keurt de Europese Raad werkgelegenheidsrichtsnoeren goed, die worden omgezet in NAP's of Nationale Actieplannen. Deze NAP's worden jaarlijks beoordeeld, waarna de lidstaten specifieke aanbevelingen krijgen.

loopbaanbegeleiders om loopbaankeuzes te bepalen en een persoonlijk ontwikkelingsplan op te stellen. Er moet werk gemaakt worden van 'loopbaanzekerheid' in plaats van 'werkzekerheid'. Volgens het NAP 2003⁷⁹ komt de steeds grotere vraag naar flexibiliteit zowel van de bedrijven als van de werknemers.

Volgens de federale beleidsverklaring van 12.10.2004 is mobiliteit een realiteit op de arbeidsmarkt, die steeds belangrijker wordt: "Eenzelfde job voor de ganse duur van de carrière is niet meer van deze tijd. Door het garanderen van voldoende opleiding en vorming, zorgen we ervoor dat jobrotatie vlot kan verlopen en niet als problematisch wordt ervaren". De overheid wil de werking van de arbeidsmarkt verbeteren door meer arbeidskrachten te mobiliseren en de arbeidskosten te beheersen. De ambitie om vorming, opleiding en de kwaliteit van werk te verbeteren, is gericht op het tot stand brengen van een grotere mobiliteit van werknemers. Een andere maatregel die in dezelfde beleidsverklaring wordt aangekondigd is de arbeidsmarktparticipatie te verhogen door de ontwikkeling van sociale infrastructuur zoals kinderopvang. Het arbeidsmarktbeleid maakt soepele overgangen mogelijk tussen gezin en werk, leren en werk, en inactiviteit en werk. Een flexibel loopbaanbeleid staat zo voor een betere combinatie arbeid, gezin, sociaal engagement en vrije tijd. De regering streeft naar een beter evenwicht tussen privé-leven en beroepsleven door jonge ouders in de activiteit te houden. Er is veel sprake van het vergemakkelijken van de combinatie arbeid en gezin voor bijvoorbeeld tweeverdieners, die allerlei taken kunnen uitbesteden, zodat ze beiden (voltijds) kunnen werken. De ontwikkeling van sociale infrastructuur zoals kinderopvang of buurt- en nabijheidsdiensten wordt zo in dienst gesteld van het doel van een verhoogde arbeidsmarktparticipatie.

Flexibiliteit speelt een belangrijke rol in de toekomstdromen van de politici⁸⁰. In 2010 is Vlaanderen verder geëvolueerd naar een lerende samenleving waar levenslang en levensbreed leren zijn ingebed en waar competenties evenwaardig worden erkend, waar en hoe men ze ook verwerft. De inzetbaarheid moet worden verhoogd. Mensen moeten de kans krijgen om vlot nieuwe kennis en vaardigheden op te doen en zich gemakkelijk om te scholen. De eis wordt gesteld dat omgaan met veranderingen een tweede natuur moet worden voor de Vlamingen. Een goede kennis en scholing, het bijblijven met de nieuwste ontwikkelingen en beschikken over de juiste competenties zijn onmiskenbare troeven in een informatiemaatschappij. Werknemers zullen tijdens hun loopbaan meer en meer van job moeten veranderen. Hun mobiliteit, zowel geografisch als functioneel, moeten daarom gestimuleerd worden. Een attitudeverandering van werkzoekenden naar een grotere mobiliteit moet in de hand gewerkt worden. Vandenbroucke (2007, p. 10), de Vlaamse minister van Werk, Onderwijs en Vorming vindt flexibiliteit en mobiliteit een noodzaak. "De inzet is: de noodzakelijke inspanning die daarmee samenhangt, voor zoveel mogelijk mensen haalbaar, draagbaar en

⁷⁹ FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (2003). *Europese Werkgelegenheidsstrategie: NAP 2003*.

⁸⁰ Kleurrijk Vlaanderen (2004). *Nu nadenken over het Vlaanderen van morgen. Het pact van Vilvoorde in concrete cijfers: De opvolging van de 21 doelstellingen*. Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Administratie Planning en Statistiek.

aanvaardbaar te maken”. Enkele van de opgesomde problemen zijn een gebrekkige activering, te weinig mobiliteit en flexibiliteit en relatief weinig levenslang leren bij werknemers. Volgens hem zal deelname aan opleiding en mobiliteit elkaar versterken. “Hoe dynamischer een arbeidsmarkt, hoe meer mobiliteit, hoe meer mensen zullen deelnemen aan opleiding, aangezien ze veelal een opleiding moeten volgen in een nieuwe job. Omgekeerd zijn beter opgeleide werknemers beter in staat om de concurrentie te laten spelen en hun vaardigheden bij een andere werknemer tot hun recht te laten komen, hetgeen de mobiliteit verhoogt” (Vandenbroucke, 2007, p. 22). In die lijn is de kerntaak van de beleidsmakers om te investeren in de activering van menselijk kapitaal en integratie in arbeidsmarkt en samenleving.

Volgens Weil, Wildemeersch & Jansen (2005, p. 150) wordt flexibiliteit in dit economische discours begrepen als de bereidwilligheid en capaciteit om zich voortdurend aan te passen aan veranderende jobs, functies, plaatsen en uurroosters in overeenstemming met de eisen van de werkgevers. Zo wordt flexibiliteit vergelijkbaar met instabiliteit en onzekerheid. Jacobs (2001, p. 28) heeft de indruk dat de huidige beleidsvoerders de maatschappelijke problematiek reduceren tot het geschikt maken van mensen voor de arbeidsmarkt. Deze aanpak gericht op ‘aanpassing’ is echter te beperkt. De auteur zet tegenover employability een nieuwe term, namelijk ‘resistability’. Dit slaat op het verwerven van denk- en handelingspatronen die een positieve groepsidentiteit creëren en zo komaf maken met het gevoel van altijd te moeten aanpassen, inpassen en inburgeren. Resistability kan tegenwerk bieden tegen flexibilisering in de vorm van strijd voor arbeids- en kwaliteitsgarantie. Dit is volgens hem een voorwaarde voor het opkomen voor zijn basisrechten en voor het afdwingen van hervormingen die een betere collectieve toekomst garanderen. Er is volgens Jacobs (2001, p. 29) bovendien een groot verschil tussen ‘inzetbaar zijn’ en werkelijk ‘ingezet te worden’. Daarvoor moet ook actief ingegrepen worden op de markt om voldoende arbeidsplaatsen te genereren. Opleiding alleen creëert immers geen werkgelegenheid. Het is opvallend dat het grootste deel van het activeringsdiscours gericht is op werklozen zelf. Ook uittredend minister van Werk Vanvelthoven schrijft hierover in de krant De Morgen op 15.10.2007. Hij schiet met scherp op de bedrijfswereld die hun beloften om meer mensen aan het werk te helpen niet nakomen. “Niet alleen de werklozen, maar vooral de bedrijven en werkgevers moeten nodig geactiveerd worden”. Volgens Vanvelthoven deed de overheid reeds tal van inspanningen om werklozen te activeren: “Jongeren worden op de huid gezeten door de VDAB, wie niet werkt verliest zijn uitkering”. Daarnaast zijn er ook lastenverlagingen en bonussen voor de tewerkstelling van bepaalde groepen zoals ouderen, jongeren en allochtonen. De minister vindt dat de bedrijven daar echter te weinig gebruik van maken.

d. Contractualisering van rechten en plichten

Niet alleen de politieke rechterzijde, maar ook de linkerzijde heeft de mond vol van een beter evenwicht tussen rechten en plichten van werkzoekenden. Werkzoekenden hebben recht op een

uitkering en recht op hulp door begeleiding of opleiding. Daartegenover staat de plicht om actief te blijven zoeken naar werk, deel te nemen aan elke opleiding of begeleiding die hun arbeidsmarktpositie kan versterken én in te gaan op elk passend werkaanbod. De klemtoon ligt hier niet op het ‘recht op werk’, maar wel op de plicht tot het accepteren van elke job of een opleiding. Daarbij spreken alle beleidsmakers over het opvolgen van het zoekgedrag om te voorkomen dat werklozen stoppen met zoeken naar werk. Structurele problemen op de arbeidsmarkt worden aangepakt door vormingsinspanningen die de inzetbaarheid vergroten. Volgens de beleidsmakers heeft de deelname aan zulke activerende programma’s een motiverend effect op het zoeken naar werk. Ook negatieve prikkels zoals sancties leiden volgens hen tot sterker zoekgedrag en snellere instroom in jobs. Bij de overgang van de ‘passieve’ naar de ‘actieve’ welvaartsstaat wordt ervan uitgegaan dat onvoorwaardelijke uitkeringen kunnen leiden tot ‘morele gevaren’. Daaruit komen de ‘nieuwe sociale contracten’ voort, waar sociale rechten gelinkt worden aan individuele verantwoordelijkheden en plichten. De employability van werklozen wordt hun individuele verantwoordelijkheid. Het sociale beleid wordt daarbij zo hervormd dat het mensen motiveert om terug te keren naar de arbeidsmarkt. Dit wordt vaak gelinkt aan de ‘human capital benadering’, gericht op het ontwikkelen van sociale en instrumentele competenties nodig op de arbeidsmarkt. Beleid geeft daarbij ‘kansen’ (geen ‘rechten’) aan individuen om hun eigen employability te optimaliseren.

Het Vlaamse Regeerakkoord 2004-2009 voorziet in rechten en plichten, tussen de verwachtingen die de Vlaming tegenover de overheid mag koesteren en de verantwoordelijkheid die hij zelf moet dragen. Rechten worden onlosmakelijk verbonden met plichten en verantwoordelijkheden voor elkaar en voor de gemeenschap. Mensen nemen eerst waar mogelijk zelf verantwoordelijkheid (voor zichzelf, elkaar en de kwaliteit van hun omgeving) en verwachten pas daarna iets van de overheid. Vlaanderen biedt kansen aan en verwacht verantwoordelijkheid van allen, ongeacht geslacht, overtuiging of afkomst. Het Regeerakkoord gaat ook met betrekking tot de begeleiding van werklozen uit van het principe van contractualisering. Binnen de 6 maanden wordt elke werkzoekende opgeroepen om een aangepast en verplicht individueel traject te volgen met attitudevorming, opleiding op de werkvloer, training en werkervaring. Dat traject moet leiden tot een job. De trajectovereenkomst afgesloten met de cliënt is een belangrijk instrument waarin rechten en plichten worden opgenomen. Trajectbegeleiding wordt in het Handvest van de Werkzoekende⁸¹ gedefinieerd als “het geheel van adviezen en diensten erop gericht een niet-werkende werkzoekende te begeleiden met het oog op de verdere ontwikkeling van zijn of haar loopbaan en/of het participeren aan een traject waarin de meting van competenties centraal staat en die door de overheid wordt georganiseerd en/of gesubsidieerd”. Dit Handvest regelt het geheel van rechten⁸² van werkzoekenden ten aanzien van de arbeidsmarktvoorzieningen. In artikel 8 van het

⁸¹ Vlaams Parlement (2004). *Handvest van de Werkzoekende* – Vlaams Parlement, 21.04.2004, voorstel van decreet, tekst aangenomen door de plenaire vergadering.

⁸² Die rechten betreffen onder meer het recht op gelijke behandeling en non-discriminatie, het recht op bescherming van de persoonlijke levenssfeer (privacy), het recht op gratis informatie (over de opleiding, de

decreet garandeert de Vlaamse overheid dat elke niet-werkende werkzoekende begeleid wordt bij het zoeken naar werk en in het kader van een gepaste trajectbegeleiding aan opleiding en werkervaring kan deelnemen met het oog op een duurzame tewerkstelling.

De federale regering koppelt in het NAP Werkgelegenheid 2004 het recht op begeleiding van werklozen sterker aan de plicht om werk te zoeken. Het eerste richtsnoer (actieve en preventieve maatregelen voor werklozen en inactieven), stelt dat de beste garantie voor duurzame (her)integratie op de arbeidsmarkt bestaat uit een trajectbegeleiding op maat van de werkzoekende. De Belgische overheden zijn ervan overtuigd dat “een grotere beschikbaarheid van de werkzoekenden bijdraagt tot het beter functioneren van de arbeidsmarkt en op die manier tot een hogere werkzaamheidsgraad leidt”⁸³.

Sol & Westerveld (2006) schrijven dat de meeste Westerse landen het instrument ‘contract’ ontdekten vanuit de redenering dat werken met contracten de betrokkenheid van de werkzoekende zal vergroten. Zo kan deze contractualisering gezien worden als een soort van (interne) disciplineren. Werkzoekenden worden verondersteld om actief bij te dragen tot de eigen terugkeer naar de arbeidsmarkt. De nadruk komt meer te liggen op de individuele verantwoordelijkheid. Sol & Westerveld (2006) erkennen dat er vanuit theoretisch oogpunt meerdere voordelen zijn aan de contractualisering van de relatie met werkzoekenden. Een individueel contract is een slimme managementmethode⁸⁴. Een contract kan immers een efficiënt element zijn voor het bepalen en legitimeren van sancties die worden opgelegd aan de werkzoekende. Voor de werkzoekende ligt het voordeel in het feit dat een contract de overheid dwingt om expliciet te zijn in de verwachtingen die gesteld worden ten aanzien van de werkzoekende. De nadruk op individuele begeleiding kan volgens Van Berkel & De Schampeleire (2001) meerdere doelen dienen. Langs de ene kant kan het ‘empowerend’ zijn omdat er gefocust kan worden op de specifieke situatie en noden van de individuele jongere. Het kan echter ook een controlerende en dwingende werking hebben door het monitoren van de inzet van werklozen om aan hun employability te werken en een job proberen te vinden – met de dreiging van sancties indien deze inzet als ‘niet voldoende’ wordt beoordeeld. Sol & Westerveld (2006, p. 8) benadrukken dat in situaties waar de werkzoekende geen keuze heeft en het contract moet tekenen, waar de werkzoekende weinig te zeggen heeft over de inhoud van het contract, waar er vooral bevelen in het contract staan die uitgevoerd moeten worden, dat “the resemblance to a contract appears flimsy even for the qualification of quasi-contractual”. Van Berkel (2005) ziet in de meeste Europese landen een gebrek aan middelen voor werklozen zelf om invloed uit te oefenen op

begeleiding, de procedures, de uitvoerende organisatie, de aard van het aangeboden contract, de aanwervingsmogelijkheden, de arbeidsduur en de arbeidstijden, de bezoldiging, de loopbaanmogelijkheden, de opleidingskansen, de functievereisten, de plaats van de functie in de organisatie en eventuele positieve acties) en gratis dienstverlening, het recht op inspraak, overleg en onderhandeling en ook een klachten- en beroepsprocedure. De werkloze heeft ook recht op inzage in zijn/haar eigen dossier.

⁸³ FOD Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg (2004). *Europese Werkgelegenheidsstrategie: NAP 2004*.

⁸⁴ In hoofdstuk 6 volgt meer uitleg bij dit managementdenken of ‘managerialism’.

het doel en de middelen van de activering. Volgens Van Berkel (2005) wordt bij de dominante activeringsaanpak eerst vastgesteld welk de snelste weg naar de arbeidsmarkt is. Dan wordt op individueel vlak bepaald welke verplichtingen de werkloze heeft en wordt toezicht gehouden op het gedrag van de werkloze. Waar nodig wordt dat ‘bijgestuurd’ door middel van (dreiging met) sancties. Dit is eerder gericht op een snelle toeleiding naar de arbeidsmarkt dan op ‘empowerment’ van de werklozen. Is het realistisch om van een werkzoekende te verwachten dat hij/zij als een volwaardige contractpartner over het contract kan onderhandelen? Kan men wel spreken van een contract, wanneer het door één van beide partijen wordt opgelegd aan de andere? Is een dergelijk contract wel een wederzijds engagement? ‘Normaal’ wordt een contract vrijwillig afgesloten tussen gelijkwaardige partners. Dit ‘contract’ negeert echter dat er een ongelijke machtspositie is tussen de hulpverlenende instantie en de werkloze die niet ‘neen’ mag zeggen als hij of zij niet geconfronteerd wil worden met sancties. “The contract cheats not only the client but also the social worker to believe in a more balanced power relation” (Lind & Moller, 2006, p. 3). Dit soort activeringscontract houdt vooral allerlei verplichtingen in voor de ‘cliënt’ om actief te zijn. De taak van de sociale werker bestaat vooral in het controleren van de activiteiten van de werkzoekende. Sancties zijn hierbij eenzijdig. Wanneer de werkloze zich niet aan de afspraken houdt, wordt de uitkering ingekrimpt. Wanneer de overheid geen werk kan waarborgen, zijn er geen sancties.

De aandacht van de Belgische regering voor de ‘nieuwe sociale contracten’ is volgens Flinker (2006) niet in de eerste plaats gefocust op het verstevigen van de hulp aan werklozen, maar eerder op het afdwingen van hun plichten. Flinker (2006) verwijst naar Minister Vandenbroucke, die in 2004 bekend maakte dat hij het betreurt dat werklozen enkel passief beschikbaar moeten zijn voor de arbeidsmarkt en dat hij wil verplichten dat ze via individuele gesprekken aantonen dat ze actief zoeken naar werk. De contractualisering van de relatie tussen de werkloze en de staat zorgt voor een transformatie van een ‘recht’ naar een ‘commerciële uitwisseling’. De nieuwe plichten van de werklozen hebben vooral tot doel de werkloze ertoe aan te zetten om zo snel mogelijk naar de arbeidsmarkt terug te keren zelfs met het risico om daarbij de kwaliteit van de arbeid over het hoofd te zien (Flinker, 2006, p. 7-14). Ook Struyven & Vanhoren (2004) wijzen op het risico dat de verleiding groot kan worden om cliënten de snelste weg naar werk te helpen vinden, zonder voldoende aandacht of het om een passende en duurzame job gaat. Struyven & Vanhoren (2004, p. 82) adviseren om de uitstroommogelijkheden te verruimen door vormen van maatschappelijke participatie zoals vrijwilligerswerk te erkennen als een volwaardig plaatsingsresultaat. Van Aerschot (2006, p. 10) vraagt of het verplichte karakter van het activeringsbeleid en de emancipatorische ambities elkaar niet tegenspreken en stelt voor om het verplichtende karakter te vervangen door vrijwillige deelname.

e. Armoede, werkloosheid en laaggeschooldheid

De Vlaamse en federale beleidsmakers erkennen dat armoede een netwerk is van sociale uitsluitingen op het gebied van gezondheid, huisvesting, onderwijs, cultuur, rechtsbedeling... en dus meer omvat dan werkloosheid. Toch worden in beleidsteksten ‘armoede’, ‘werkloosheid’ en ‘laaggeschooldheid’ als in één adem samen genoemd. De federale en Vlaamse overheid gaan ervan uit dat het armoederisico veel groter is voor mensen zonder werk dan voor werkenden, hoewel ze erkent dat voor werkenden het armoederisico niet helemaal verdwijnt. De federale regering engageert zich om de bestrijding van armoede te voeren op verschillende domeinen, maar tewerkstelling wordt gezien als het belangrijkste instrument om de sociale integratie te bevorderen. Armoedebeleid kadert in het raam van het algemene werkgelegenheidsbeleid dat gericht is op het waarborgen van een zo hoog mogelijk werkgelegenheidspeil. Armen worden niet beschermd tegen de vrije open markt, maar krijgen wel kansen om als individu eraan deel te nemen. Zo wil ook de EU armoede bestrijden door te investeren in actieve arbeidsmarktmaatregelen, en wordt aan de lidstaten geadviseerd om de sociale zekerheid zo vorm te geven dat ze degenen die kunnen werken, ook aanzet om te werken. Volgens de beleidsmakers verhoogt laaggeschoold zijn sterk de kans op armoede. Als enige redmiddel zien de beleidsmakers een begeleidingstraject. De belangrijkste wapens tegen armoede zijn volgens hen: arbeid en daarbij aansluitend onderwijs en opleiding.

In het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 21.03.2003 betreffende armoedebestrijding wordt armoede omschreven als een netwerk van sociale uitsluitingen dat zich uitstrekt over meerdere gebieden van het individuele en collectieve bestaan, dat de armen scheidt van de algemeen aanvaarde leefpatronen van de samenleving en waarbij ze niet op eigen kracht deze kloof kunnen overbruggen. In het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2004⁸⁵ wordt armoede ook beschreven als een multi-aspectueel probleem. Het is niet alleen een inkomens- en consumptieprobleem maar een probleem met betrekking tot gezondheid, huisvesting, onderwijs, cultuur, rechtsbedeling... Daarbij krijgt het tewerkstellingsaspect telkens prioritaire aandacht. Een vergelijkbaar armoedediscours leeft bij de federale overheid. In het federale regeerakkoord van 2003⁸⁶ engageert de regering zich om de bestrijding van de armoede te versterken op verschillende terreinen, waaronder het verhogen van kansen op de arbeidsmarkt, het verhogen van de participatie en bevorderen van de toegang tot socio-culturele activiteiten, het tegengaan van functioneel analfabetisme, het verbeteren van de toegang tot een kwaliteitsvolle woning en het aanpakken van de schuldenoverlast. Het federale plan betreffende

⁸⁵ Het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding is een overzicht van een reeks doelstellingen en maatregelen die gegroepeerd worden rond de 10 basisrechten uit het Algemeen Verslag van de Armoede. Dit Actieplan is tegelijkertijd de Vlaamse inbreng in het Nationaal Actieplan Sociale Insluiting, dat België opmaakt in het kader van het engagement aangegaan tijdens de Europese top van Lissabon.

⁸⁶ Federale Regering (2003). *Zuurstof voor het Land: Een creatief en solidair België*. Regeringsverklaring en Regeerakkoord 14.07.2003.

Duurzame Ontwikkeling 2004⁸⁷ stelt dat de uitsluiting van armen zich niet beperkt tot een inkomensprobleem. “Armoedebestrijding vraagt dat er tegelijkertijd in verschillende beleidsdomeinen wordt opgetreden: tewerkstelling, gezondheid, onderwijs, vorming, huisvesting, fiscaliteit, leefmilieu...”.

Tussen werkenden en niet-werkenden bestaat een toenemende dualiteit volgens de Vlaamse administratie⁸⁸. Het risico tot sociale uitsluiting en armoede is groter voor niet-werkenden. Langdurige werkloosheid is een indicator van armoede. Naast de huidige 5% armen dreigen er nieuwe randgroepen te ontstaan: e-analfabeten en laaggeschoolden die in de kennissamenleving uit de boot dreigen te vallen door het gebrek aan banen dat zij aankunnen. In het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2004 staat dat vooral laaggeschoolden het moeilijk hebben om zich op de arbeidsmarkt te handhaven. Ze kennen een groter armoederisico en geraken moeilijker terug aan de slag na een periode van werkloosheid. De opdracht is samen met hen wegen te vinden tot integratie via onderwijs en opleiding, werk en verenigingsleven. De kloof tussen laaggeschoolden en hogeschoolden neemt toe en manifesteert zich als een nieuwe maatschappelijke breuklijn in alle domeinen van het leven: culturele en politieke voorkeuren, levenshoudingen, aspiraties, opvoedingspatronen, gezondheid, levensverwachting... Er wordt in deze context door de Vlaamse Administratie⁸⁹ gewaarschuwd voor ‘individuele verantwoordelijkheid’ als een allesomvattend principe. Levenslang en levensbreed leren worden steeds meer gesitueerd in de sfeer van individuele inspanning en verantwoordelijkheid. Degenen die in het onderwijs mislukken, krijgen gevoelens van schuld en achterstelling: ongelijkheid wordt geïnterpreteerd als teken van individuele schuld of tekort.

In het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2004 lezen we dat de onvoorwaardelijke sociale grondrechten (de toetssteen van het armoedebeleid) wel grondwettelijk verankerd zijn, maar dat hun afdwingbaarheid slechts zwak is. De verdere verwezenlijking van deze sociale grondrechten, gebaseerd op burgerschap, menselijke waardigheid en de realisatie van basisbehoeften, vereist gerichte inspanningen. Ook het Federaal Plan Armoedebestrijding 2008⁹⁰ verwijst naar de Belgische Grondwet die aan ieder het recht op een menswaardig leven toekent. “De filosofie die eraan ten grondslag ligt, bestaat er wel degelijk in de autonomie van elk individu na te streven”. In de rest van het plan worden deze ‘grondrechten’ echter geïnterpreteerd en beschreven als ‘kansen en mogelijkheden’. Het Federaal Plan Armoedebestrijding 2008 omvat maatregelen over alle domeinen van het dagelijkse leven: inkomen, gezondheid, werkgelegenheid, huisvesting, opleiding enzomeer. De eerste doelstelling

⁸⁷ POD Duurzame Ontwikkeling (2004). *Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling 2004-2008*, goedgekeurd door de Ministerraad op 24.09.2004.

⁸⁸ Vlaamse Administratie (2004). *Bijdrage Vlaamse Administratie aan het regeerprogramma van de aantredende Vlaamse regering. Deel 8: Economie, werkgelegenheid en toerisme*.

⁸⁹ Vlaamse Administratie (2004). *Bijdrage Vlaamse Administratie aan het regeerprogramma van de aantredende Vlaamse regering. Deel 5: Onderwijs en vorming*.

⁹⁰ Staatssecretaris voor Armoedebestrijding J.M. Delizée (2002). *Federaal Plan Armoedebestrijding 2008*, goedgekeurd door de ministerraad op 04.07.2008.

betreft ‘inkomen’. Er wordt onder meer gepland de lage lonen te verhogen door een structurele verhoging van het minimumloon, en om de laagste sociale uitkeringen, kleine pensioenen en de kinderbijslag te verhogen. Er wordt benadrukt dat ‘werkgelegenheid’ het beste beschermingsmiddel is tegen armoede. “Het armoederisico van de beroepsbevolking is duidelijk lager dan dat van de personen zonder werk: werklozen, andere niet-actieven en gepensioneerden. Toch is werkgelegenheid niet langer een absolute bescherming tegen het armoederisico”. Om personen te motiveren te werken, is het volgens het Plan Armoedebestrijding nodig het verschil tussen de arbeidsinkomens en de sociale uitkeringen te vergroten. Wanneer er aandacht is voor vrijwilligerswerk, dan enkel voor “mensen die ver verwijderd zijn van de arbeidsmarkt” en als eerste opstap voor reïntegratie in de maatschappij. Het Plan Armoedebestrijding verwijst naar het Regeerakkoord, waar een evaluatie van het activeringsbeleid als basis moet dienen “om de noodzakelijke aanpassingen door te voeren, in het bijzonder wat betreft de werkzoekenden die in bestaansonzekerheid leven; de doelstelling bestaat er immers in de begeleiding te verbeteren in het kader van een versterkte opvolging”. Ondanks dat de evaluatie nog niet begonnen is, ligt de uitkomst ervan blijkbaar al vast: verbeterde begeleiding en versterkte opvolging.

In de beleidsdocumenten omtrent armoede is er geen sprake van herverdeling. Er kan volgens de beleidsmakers enkel bestreden worden door meer werkgelegenheid te creëren in een groeiende economie. Mestrum (2002, p. 34)⁹¹ stelt dat armoedebestrijding in de dominante beleidscontexten vaak niets te maken heeft met inkomensherverdeling. Armen worden niet beschermd tegen de vrije open markten, maar ze krijgen rechten en kansen tot individuele marktparticipatie. Mestrum (2001) herinnert ons eraan dat elk antwoord op de vraag wat armoede precies is onvermijdelijk een politieke en ideologische lading draagt. In elk antwoord zit impliciet een oorzaak en een oplossing verborgen. Armoede verwijst zo naar een politiek vertoog dat redelijk ‘los’ staat van de concrete realiteit van mensen met onvoldoende middelen om waardig kunnen te leven. Armoedebestrijding houdt op wanneer de armoededrempel is bereikt en is niet gericht op sociale verandering of een nieuwe (internationale) economische orde. Armoedebeleid blijft kaderen in een algemeen beleid dat de nadruk legt op het verhogen van de arbeidsmarktparticipatie en economische groei.

⁹¹ Wat Mestrum stelt over het armoedebeleid van internationale organisaties zoals de Wereldbank, blijkt ook relevant in de context van het Vlaamse en federale armoedebeleid.

Korte samenvatting

Activering is een containerbegrip dat diverse en soms zelfs tegenstrijdige ladingen dekt door de diverse ideologische wortels. De termen waarin een sociaal probleem zoals armoede of werkloosheid gedefinieerd worden, geven mee richting aan de aard en omvang van de interventies. De beschrijving van activering doorheen de eeuwen helpt beter te begrijpen hoe hieruit het ambivalente hedendaagse discours voortkomt. Enkele van de elementen in het historisch overzicht, zijn vandaag nog steeds herkenbaar. Wanneer armoede wordt gezien als een gevolg van luiheid of onverantwoordelijk gedrag, dan ligt de oplossing al snel in opvoeding tot arbeidsethos en verantwoordelijkheid. Door mensen tot arbeid ‘te dwingen’ wil men hun lot verbeteren, en tegelijkertijd de prijs van de arbeidskrachten drukken. Maatschappelijke problemen zoals armoede en werkloosheid worden gedefinieerd als opvoedingsproblemen en zo ook aangepakt. Arbeid wordt nog steeds gezien als het beste middel tot sociale aanpassing en integratie.

Van centraal belang voor hedendaagse activering is de paradigmawissel van de verzorgingsstaat gekenmerkt door ‘inkomenswaarborg en uitkeringsverstrekking’ (welfare) naar de activerende welvaartsstaat gekenmerkt door ‘participatie en integratie op de arbeidsmarkt’ (workfare). Activering wil mensen bevrijden uit hun passieve, afhankelijke positie. Het zogenaamde ‘nieuwe sociale contract’ speelt hierbij een cruciale rol: rechten worden gekoppeld aan verantwoordelijkheden. Het blijkt dat activering vandaag meer en meer in de richting gaat van controlerende en moraliserende praktijken aan het adres van langdurig werklozen en armen. Wanneer ‘een zinvolle bijdrage leveren aan de samenleving’ smal wordt opgevat als ‘participeren aan de formele arbeidsmarkt’, worden vele keuzeopties teniet gedaan. Vooral voor degenen die niet kunnen participeren op de competitieve arbeidsmarkt, houdt de individuele verantwoordelijkheid om zich flexibel en ‘employable’ op te stellen weinig emancipatorische mogelijkheden in, wanneer er geen voldoende haalbare laaggekwalificeerde jobs voorhanden zijn. Activering kan echter wel degelijk emancipatorische vorm aannemen – zoals ook in de ambities van de buurt- en nabijheidsdiensten naar voren komt.

Het dominante activeringsdiscours van de EU sijpelt niet alleen door in het Vlaamse en federale beleid qua tewerkstelling en sociale economie, maar drukt ook zijn stempel op allerlei (educatieve) praktijken. Zowel praktijken van levenslang leren als praktijken van arbeidsactivering worden meer gezien als een instrument in functie van de verhoging van de tewerkstellingsgraad en de flexibiliteit op de competitieve arbeidsmarkt. De taak van beleidsmakers in deze context heeft vooral te maken met het bieden van kansen aan individuen om (onder meer via levenslang leren) hun employability te optimaliseren. Alle lidstaten, ook België en Vlaanderen, werken tewerkstellingsbeleid uit waarin activering een belangrijke rol speelt. De taal van de EU over flexibiliteit, employability en competitie

wordt niet in vraag gesteld, maar overgenomen. Actieve aanpassing aan de wet van de markt wordt als evident gezien. Beleid houdt zich bezig met het waarborgen van optimale condities voor aanpassing en economische competitie. Dit maakt de weg vrij voor het onvoorwaardelijk centraal stellen van economische productiviteit. Sinds de transitie van de ‘passieve’ naar de ‘activerende’ welvaartsstaat, vraagt beleid meer en meer een actieve inzet van werklozen zelf. Activeringsmaatregelen verhogen de druk om de arbeidsmarkt te betreden of om opleidingen en vorming te volgen.

Dit perspectief van activering suggereert dat werklozen ‘passieven’ zijn, die geactiveerd moeten worden. Een alternatief perspectief zou aandacht kunnen vragen voor erkenning voor de vormen van ‘actief zijn’ die mensen in armoede of werklozen al beoefenen. Het erkennen van alternatieve vormen van arbeid en maatschappelijk engagement kan zo zorgen voor een verbreding van de definitie van ‘arbeid’ of ‘actief zijn’. Een verbreding zou beter recht kunnen doen aan de verschillende posities en mogelijkheden van mensen. Het vooroordeel jegens ‘niet-productieve’ activiteiten speelt hier een rol. Zo worden onbetaalde arbeid in eigen gezin of buurt niet voldoende gewaardeerd. Deze repetitieve, snel ‘geconsumeerde’ praktijken die vaak tegemoet komen aan noden van het menselijke fysieke bestaan; kunnen vergeleken worden met ‘arbeid’ volgens Arendt (1999). Er kan daarnaast ook ruimte gecreëerd worden voor onverwachte, niet-voorspelbare vormen van handelen waarbij ‘het nieuwe’ in de wereld wordt geïntroduceerd.

Een beschrijving van het Vlaamse en federale beleid met betrekking tot activering, tewerkstelling, sociale economie en armoede geeft een beeld van de beperkte ruimte die de ontwikkelende sector van buurt- en nabijheidsdiensten ter beschikking heeft om hun ambitie van een alternatief te zijn voor het dominante restrictieve activeringsdiscours waar te maken. In het Vlaamse en federale beleid zijn er weinig elementen terug te vinden die reflexieve activering zouden mogelijk maken. Het restrictieve activeringsdiscours haalt de bovenhand. De reflexieve benadering die ruimte maakt voor bottom-up werken vanuit concrete vragen en noden van werklozen krijgt geen ruimte. In de meeste federale en Vlaamse beleidsdocumenten ligt de klemtoon op het verhogen van de werkzaamheidsgraad. De centrale uitdaging is meer mensen aan het werk te krijgen en hen daartoe te responsabiliseren. Werkbereidheid is daarbij de regel voor iedereen. Ook armoedebelief blijft kaderen in een algemeen beleid dat de nadruk legt op het verhogen van de arbeidsmarktparticipatie en economische groei.

Hoofdstuk 4 - Zes buurt- en nabijheidsdiensten in de Westhoek

In dit hoofdstuk beschrijf ik welke vorm activering aanneemt in de bestudeerde zes buurt- en nabijheidsdiensten in de Westhoek. Dit zijn Boodschappendienst Nieuwpoort, Buurtdiensten Bellewijk te Poperinge, Buurtdiensten 't Park te Wervik, Mobiel@elie te Loker, Seniorenteam te Ieper, en tenslotte Dorpsdienst Nestor, die werkzaam is in de regio tussen Poperinge, Vleteren, Alveringem en Lo-Reninge. Deze zes buurt- en nabijheidsdiensten komen samen rond een uitwisselingstafel, waar de onderzoeksresultaten samen werden besproken en becommentarieerd.

Ik ben niet op zoek naar de gemiddelde buurt- en nabijheidsdienst, maar wil de diversiteit aan buurt- en nabijheidsdiensten beschrijven. Dat sluit aan bij de verwachtingen van de uitwisselingstafel waar deze zes buurt- en nabijheidsdiensten samenkomen: “Het zou triest zijn de buurt- en nabijheidsdiensten te verenigen tot een veredelde poetsdienst. De diversiteit binnen de sector van buurt- en nabijheidsdiensten moet als een troef worden beschouwd en gehanteerd”⁹². Niet alleen gaat het om buurt- en nabijheidsdiensten met inhoudelijk diverse activiteiten (van groenonderhoud over boodschappendiensten tot hobbyclubs). Bij deze zes diensten zijn er bovendien verschillende die werden opgestart en/of structureel ondersteund vanuit bijvoorbeeld een OCMW; andere ontstonden ‘bottom-up’ ondersteund vanuit bijvoorbeeld een buurtwerking. De betrokken praktijkwerkers stelden zich bijzonder kwetsbaar op door te vertrekken van een probleem waarmee zij alle zes worstelden. Ze slaagden er moeilijk in om uit te drukken dat hun werking méér betekent dan ‘tewerkstelling voor kansengroepen’ en ‘dienstverlening op maat’. “De evidente zaken zoals het profiel van de cliënt, de werknemer, die worden door iedereen bijgehouden. Hoe je de meerwaarde van het project op je omgeving, het effect op de sociale cohesie kan vatten is minder duidelijk”⁹³. Hun onvermogen om hun participatieve werking in de verf te zetten, werd in overleg gekozen als startpunt. Dat de beschrijving van de drie functies van buurt- en nabijheidsdiensten zoals beschreven in de wetteksten en teksten van de koepel de complexe werkelijkheid niet dekt, beseften ook de verantwoordelijken van de zes buurt- en nabijheidsdiensten tijdens hun uitwisselingstafels: “Door het beleid wordt alles zeer cijfermatig bekeken terwijl er binnen het gegeven buurt- en nabijheidsdiensten heel wat effecten worden behaald die echter niet in cijfers uit te drukken zijn. (...) Het is belangrijk om de resultaten meer zichtbaar te maken”⁹⁴. Bij elk van de drie functies ‘tewerkstelling’, ‘dienstverlening’ en ‘participatie’ werd een spanningsveld geobserveerd; die spanningsvelden worden hieronder één voor één beschreven.

Voordat ik deze spanningen beschrijf, geef ik eerst kort aandacht aan de landelijke context waarin de zes bestudeerde buurt- en nabijheidsdiensten zich ontwikkelden. De beschrijving van de context waarin de buurt- en nabijheidsdiensten zich ontwikkelen, heeft invloed op de vorm die ze aannemen

⁹² Verslag Uitwisselingstafel Buurt- en Nabijheidsdiensten Westhoek 12.06.2003.

⁹³ Verslag Uitwisselingstafel Buurt- en Nabijheidsdiensten Westhoek 06.02.2003.

⁹⁴ Verslag Uitwisselingstafel Buurt- en Nabijheidsdiensten Westhoek 21.11.2002.

(onder andere omdat ze ‘lokale inbedding’ nastreven). Alle zes de bestudeerde buurt- en nabijheidsdiensten profileren zich als landelijke buurt- en nabijheidsdiensten, die met hun aangeboden diensten willen inspelen op de specifieke noden eigen aan de plattelandscontext de Westhoek. Ik beschrijf kort de gevolgen van de schaalvergroting van diensten en voorzieningen en het ontstaan van een groep vervoersafhankelijke of zelfs vervoersarme mensen.

Schaalvergroting diensten en voorzieningen: Het platteland kenmerkt zich door kleine dorpskernen en uitgestrekte gebieden. Het voorzieningenniveau van de dorpen daalt. Op het platteland is er een beperkte aanwezigheid en bereikbaarheid van voorzieningen. “Bakker, beenhouwer en winkel verdwijnen vaak uit de dorpen. Aan huis bestellen wordt verder afgebouwd” (Vandelannoote, Martens & Thissen, 1997, p. 45). Plattelandsgemeenten worden geconfronteerd met een terugtrekend verzorgingsnetwerk. Door de economische schaalvergroting vestigen zowel publieke als commerciële voorzieningen zich in meer centrale plaatsen. Nochtans is de vergrijzing ook aanwezig op het platteland en stijgt daarmee ook de kans op zorgbehoefte. Daarbij komt nog de problematiek van de betaalbaarheid van de diensten in relatie tot de (vaak lage) pensioenen (Vandenbussche, 1998).

Plattelandsgemeenten beschikken over lagere inwonersaantallen en dus een beperkt budget (IPO, 2007, p. 5). Kleine gemeenten hebben de verantwoordelijkheid om binnen hun administratieve grenzen voor een langzaam afnemend aantal inwoners hun beleid te garanderen wat betreft verzorging, cultuur... (De Roo & Thissen, 1997, p. 26). Landelijke OCMW's werken daarbij vaak met een beperkte personeelsequipe: “In sommige gevallen kan hierdoor niet altijd permanentie worden verzekerd (vooral in kleinere gemeenten), andere voelen zich genoodzaakt om minder aandacht te besteden aan bepaalde aspecten van de OCMW-dienstverlening” (Vandelannoote, Martens & Thissen, 1997, p. 44). Dit blijkt uit het dalend aantal huisbezoeken en systematische doorverwijzingen, waardoor de anonimiteit een stuk groter wordt. De schaalkwestie houdt in dat de problematieken doorgaans beperkt aanwezig zijn zodat geen specifieke projecten kunnen opgestart worden (Vandenbussche, 1998, p. 66). In een plattelandscontext mag bovendien de tijd nodig om mensen fysiek te bereiken, niet onderschat worden. “Kenmerken van plattelandsgebieden zijn uitgestrektheid, lage bevolkingsdichtheid, verspreid liggende kernen/dorpen/kerkdorpen, open ruimte, geïsoleerde bewoning...” (Vandenbussche & Rasking, 2001, p. 74).

Vervoersafhankelijkheid en vervoersarmoede: Omwille van de grotere afstand tussen woningen onderling, tussen voorzieningen onderling en tussen wonen en voorzieningen, stellen zich in het landelijke gebied specifieke problemen met betrekking tot bereikbaarheid (IPO, 2006, p. 5). Voor bepaalde bewonersgroepen van het platteland wordt de bereikbaarheid van (verder afgelegen) kwaliteitsvolle voorzieningen steeds minder vanzelfsprekend. Op het platteland wonen immers niet alleen mobiele bewoners (die zich bijvoorbeeld dagelijks verplaatsen met hun wagen), maar ook minder mobiele bewoners. Mobiliteit is een essentiële factor in een kwaliteitsvolle leefomgeving in

plattelandsgebieden. Volgens Kesteloot (2007, p. 20) begint de erosie van het ‘traditionele’ plattelandsleven meestal met het wegtrekken van de jongere dorpsbevolking naar de stad “waardoor het openbaar vervoer niet meer langskomt wegens te weinig klanten”. De minst flexibele en mobiele, en daardoor kwetsbare mensen worden vervoersarmen. Bereikbaarheid wordt voor steeds meer plattelandbewoners een probleem. “Diensten zijn in de onmiddellijke omgeving niet aanwezig. Ze verdwijnen of concentreren zich in centrumsteden” (Vandenbussche & Rasking, 2001, p. 84). De afwezigheid van openbaar vervoer is een knelpunt. Vaak kan er wel (beperkt) van en naar de ‘hoofdgemeenten’ gereden worden, maar tussen de deelgemeenten is de aanwezigheid van openbaar vervoer eerder uitzonderlijk. Zo dreigen groepen als ouderen, eenoudergezinnen, vrouwen zonder inkomen, eenwagengezinnen, jongeren, gehandicapten en armen vervoersafhankelijk te worden. “Zeker wie over geen financiële middelen beschikt, dreigt geïsoleerd te raken” (Vandenbussche & Rasking, 2001, p. 84). Volgens Meert (2003, p. 26) betekent vervoersarmoede “dat mensen door mobiliteitsproblemen verhinderd worden om op een volwaardige manier aan het openbare leven deel te nemen”. Vervoersarmoede is gerelateerd aan de sociaaleconomische positie van het gezin en de deelname van de gezinsleden aan de arbeidsmarkt. Het is de armste bevolkingsgroep die zich het minst, minder snel en met een kleiner bereik verplaatst. Meert (2003, p. 32) observeert een wisselwerking tussen vervoersarmoede en werkloosheid “waarbij oorzaak en gevolg niet strikt van elkaar te scheiden zijn”. Werkloosheid of een ontoereikend vervangingsinkomen leidt tot minder koopkracht en minder mobiliteit. Beperkingen in mobiliteit zorgen voor moeilijkheden bij het zoeken en houden van een job. Vlaamse industrieterreinen zijn bijvoorbeeld amper bereikbaar met het openbaar vervoer. “Wie onvoldoende mobiel is, ondervindt tal van problemen in het dagelijkse leven, gaande van boodschappen doen, tot het volgen van onderwijs, buitenshuis werken, cultuur beleven en sociaal leven” (Meert, 2003, p. 29).

Door de beperkte zichtbaarheid moet er bovendien rekening gehouden worden met een onderschatting van de armoedeproblematiek op het platteland. Armoede komt verspreid voor. Het gebrek aan concentratie vermindert de zichtbaarheid en remt groepsvorming af (Vandenbussche, 1998, p. 51-52).

4.1 Tewerkstelling: spanning tussen employability en sociale participatie

Hier wordt beschreven hoe de bestudeerde zes buurt- en nabijheidsdiensten vorm geven aan de functie tewerkstelling. Wat *tewerkstelling* betreft, werd een spanning zichtbaar tussen een ‘smal’ louter op employability gericht discours en een ‘breder’ discours. Dit breder discours heeft niet alleen aandacht voor de kwaliteit van de gecreëerde arbeid, maar maakt ook ruimte voor andere vormen van sociaal engagement, vrijwilligerswerk en democratisch burgerschap (gericht op medewerkers, klanten, buurtbewoners...). Buurt- en nabijheidsdiensten willen een breder engagement of sociale betrokkenheid stimuleren, dit kan volgens hen niet alleen in de vorm van betaalde tewerkstelling, maar

ook in de vorm van vrijwillig engagement. Ook activering in de vorm van tewerkstelling kan reflexief zijn, wanneer het deel uitmaakt van een integrale armoedebenadering, en wanneer er voldoende aandacht is voor de kwaliteit van de gecreëerde jobs. Dit staat in spanning met de nadruk vanuit de subsidiërende overheden op een eerder restrictieve economische activering.

a. Tewerkstelling op maat bij Seniorenteam

Hieronder beschrijf ik tewerkstelling zoals het Seniorenteam in Ieper hieraan vorm geeft⁹⁵. Seniorenteam beschikt over drie busjes, twee mét en eentje zonder rolstoellift. Hiermee wordt een antwoord gegeven op de mobiliteitsproblemen waarmee vele mensen in en rond Ieper kampen. Niet alleen wordt er vervoer voorzien voor ernstige zaken zoals een ritje naar het ziekenhuis, kinesist of dagopvang. Het Seniorenteam biedt ook vervoer voor ontspannende dingen zoals een familiefeest, een sociaal-culturele activiteit of zelfs met vrienden of familie op restaurant gaan. Op een vergadering met de werknemers bleek hoe de coördinator van het Seniorenteam probeert rekening te houden met de individuele capaciteiten van de medewerkers, en er zo in slaagt om ondersteuning ‘op maat’ te bieden:

Blijkbaar overlopen ze iedere week alles wat ze de komende week te doen hebben. (...) De coördinator kent zijn medewerkers, hij weet details over hun gezondheid en gezinssituatie en probeert hun werk en werkuren zo veel mogelijk daarop af te stemmen. (...) Enkele voorbeelden waarmee hij rekening wil houden: iemand met een ‘fysiek probleem’ waardoor het werkritme lager ligt, een alleenstaande moeder met twee kinderen, een alleenstaande man die zijn kinderen alleen in het weekend kan zien, iemand met een moeilijke gezinssituatie⁹⁶.

De jobs op maat vertrekken van de mogelijkheden van de werknemer. Daarbij komen diverse vragen aan de orde: Welke kennis en vaardigheid is er, en kan die gestimuleerd worden? Hoeveel uur kan hij/zij werken? Is het werk te combineren met het gezin? De coördinator weet hoe het fysiek met ‘zijn mensen’ gesteld is (of ze pijn in hun schouder of in hun rug hebben), hij kent hun gezinssituatie (of ze getrouwd of gescheiden zijn, hoe het met hun kinderen gaat...). Seniorenteam probeert rekening te houden met onverwachte omstandigheden in de thuissituatie van de werknemers. Met deze beperkingen houdt hij rekening. Een medewerker kan flexibel zijn uurrooster verschuiven zodat hij gezin en werk beter op elkaar kan afstemmen. Hier wordt flexibiliteit verstaan worden vanuit het oogpunt van de werkgever. Dit wil zeggen dat het arbeidsproces flexibel is om aan de wensen en mogelijkheden van de werknemers te voldoen. In de voorstellingsbrochure schrijft Seniorenteam dat er wordt ingespeeld op specifieke vragen van medewerkers. “De dienstverlening kreeg vorm en inhoud op basis van o.a. een analyse van de wensen, verwachtingen, mogelijkheden en beperkingen

⁹⁵ Observaties Seniorenteam Ieper: 21.09.2005 en 05.12.2005.

⁹⁶ Uittreksel observatienotities Seniorenteam Ieper 21.09.2005.

van de werknemers”⁹⁷. De coördinator houdt niet alleen rekening met de beperkingen van de medewerkers, maar kent ook hun sterke kanten en competenties. Zo vertrouwt hij op het verlangen van de medewerkers om zorg te dragen, om ‘iets te doen voor een ander’. Hij vertrouwt ook op hun expertise van hoe die zorg verstrekt moet worden. Bij het bespreken van de zetels en riemen in de busjes luistert de coördinator bijvoorbeeld aandachtig naar wat de medewerkers zeggen over hoe ze de rolstoelen vast maken op een andere manier dan voorgeschreven omdat de riemen anders ‘de mensen ophangen’. Tijdens deze vergaderingen wordt niet alleen het werk gepland en onderling verdeeld, er is ook tijd om samen het werk te bespreken, te evalueren en indien nodig bij te sturen. Deze manier van werken kan beschreven worden als een competentiebenadering. Eerder dan mensen te bestempelen als ‘moeilijk inzetbaar’, probeert Seniorenteam te vertrekken van de capaciteiten die al aanwezig zijn. De medewerkers krijgen kansen om ervaringen op te doen als een competente actor. De nadruk ligt op het uitwisselen van ervaringen, waardoor de werknemers van elkaar kunnen bijleren. Wanneer bijvoorbeeld een medewerkster naar de medische controle moet, is het niet de coördinator die haar uitleg geeft – het is een andere medewerker die al eerder naar een dergelijk controle moest:

Onderweg legt F aan J uit wat zo’n medische controle allemaal inhoudt. Hij is chauffeur van de bus, dus hij heeft zo’n controle al gehad. Hij vertelt vanuit zijn eigen ervaring. ‘Ze controleren uw reflexen, uw zicht, en ja, ge moet in een potje plassen’. Dat is volgens F om te controleren of ge geen suikerziekte hebt. F slaagt erin door zijn rustige uitleg J op haar gemak te stellen. Door zijn uitleg is het duidelijk dat het een controle is die nodig is om te kijken of je veilig kan rijden, maar dat die controle zeker niet onnodig streng of uitgebreid zou zijn⁹⁸.

De medewerkers kennen ook hun klanten:

Bij het maken van de afspraken noemen de medewerkers hun klanten bij naam en voornaam. Ze weten direct over wie het gaat, uit welke familie, waar hij/zij woont, voor welke activiteit hij/zij vervoer nodig heeft (revalidatie, dagverzorgingscentrum, dokter, culinaire uitstap, boodschappen doen of iets anders), of hij/zij al dan niet met een looprek loopt...⁹⁹

Tijdens het terugkoppelen van de voorlopige conclusies van het onderzoek aan de medewerkers van Seniorenteam nuanceren ze dit:

Ze wijzen op de groeiende druk om sneller te werken. Hun rijschema’s worden ook voller. Er is veel nood aan de dienstverlening die ze aanbieden, ze krijgen veel vragen. Ze moeten

⁹⁷ Voorstellingsbrochure Uitwisselingstafel Buurt- en Nabijheidsdiensten Westhoek 10.03.2005.

⁹⁸ Uittreksel observatienotities Seniorenteam Ieper 05.12.2005.

⁹⁹ Uittreksel observatienotities Seniorenteam Ieper 21.09.2005.

mensen sneller in de bus steken – soms is het amper haalbaar om alles op tijd te doen. Met oude mensen kan je niet sneller gaan – dat gaat gewoon niet¹⁰⁰.

Ondanks die tijdsdruk slagen de werknemers er toch in om de nodige tijd te besteden aan het praten met de mensen tijdens het in- en uitladen. De toewijding van de werknemers bleek tijdens een volgende observatie¹⁰¹:

Als ze ergens aankomen, zetten ze de passagiers niet zomaar aan de deur af. Ze gaan mee naar binnen, naar de juiste verdieping, het juiste lokaal, helpen met de jas uit te doen, en praten soms nog even met de arts over wanneer ze weer moeten komen. (...) Wanneer J een vrouw in een rolstoel thuis aan haar deur heeft afgezet, haalt ze snel ook nog de post uit de brievenbus en geeft die haar. Zo bespaart ze de vrouw een trip op en af naar haar brievenbus buiten. J is zich wel bewust dat het moeilijk is om hierin een grens te trekken. Ze babbelt daar ook over met de chauffeur – zo wisselen ze ervaringen en meningen uit. ‘Als je enkele keren iets extra’s doet zoals een brievenbus leegmaken, dan is dat na een tijdje geen extra meer, maar iets wat ze van je verwachten. Dan zijn ze misschien niet tevreden als je het een keer niet doet.

Uiteraard is materiële zekerheid en inkomen een grote motivatie voor medewerkers om zich in te zetten, maar de coördinator erkent dat ze ook andere motivaties hebben, en heeft hier aandacht voor. Zo zijn er onder meer de wens om zorg te dragen en de nood aan erkenning en waardering. “Een hulp voor hen [de gebruikers] kunnen zijn, een luisterend oor bieden, hen meer sociale contacten brengen en het kunnen meedenken en meevoelen met onze mensen vinden wij belangrijk” schrijven de medewerkers in de voorstellingsbrochure van het Seniorenteam. Met het Seniorenteam proberen ze “een hulpkreet van vele senioren te beantwoorden. Dagelijks ervaren we dankbaarheid van senioren: bij het verhelpen van vervoersproblemen, bij het bieden van huishoudelijke hulp, bij het begeleiden tijdens boodschappen... Op deze manier bouwden we al met een heel deel van onze klanten een sterke vertrouwensband op”¹⁰². Volgens Rubbrechts, Matheus, D’Addio & Nicaise (2005, p. 109) kan ‘een job hebben’ een groter zelfvertrouwen en zelfwaardering creëren en een positieve impact hebben op de levenskwaliteit. ‘Werk’ komt zo niet alleen aan financiële noden tegemoet, maar kan ook zorgen voor het structureren van de dag, het verwerven van een doel in het leven of een sociale positie. Snick en Robeyns (2004) veronderstellen dat voor veel mensen werk meer functies vervult dan het genereren van een inkomen, maar ook leidt tot zingeving aan het bestaan, tot een structurering van de tijd, sociale contacten... Om over duurzame tewerkstelling voor armen kunnen te spreken, moet er met deze complexiteit rekening gehouden worden. De toename aan inkomsten weegt voor hen immers vaak niet op “tegen de bijkomende kosten voor kledij, kinderopvang en mobiliteit, en tegen de

¹⁰⁰ Verslag teamvergadering Seniorenteam Ieper 19.03.2007.

¹⁰¹ Uittreksel observatienotities Seniorenteam Ieper 05.12.2005.

¹⁰² Voorstellingsbrochure Uitwisselingstafel Buurt- en Nabijheidsdiensten Westhoek 10.03.2005.

bijkomende stress die de combinatie van gezins- en professionele taken met zich meebrengt” (Snick & Robeyns, 2004, p. 4). Dat het werken bij Seniorenteam méér is dan louter ‘uren kloppen’ blijkt uit de volgende observatie waar ik samen met J een seniorenflat schoonmaakte¹⁰³:

J poetst goed door, ze laat mij extra werk doen (bijvoorbeeld alle houten meubels insmeren met houtolie). Het is dus niet zo dat we het werk van één persoon verdelen over twee en minder hard werken. Neen, J werkt even hard als anders. Er wordt vandaag gewoon nog extra gepoetst: jobkes waar J in haar twee uur anders geen tijd voor heeft. Het komt bij mij over dat J een groot verantwoordelijkheidsgevoel heeft: ze vertelt dat ze graag heeft dat het bejaarde koppel in een proper opgeruimd flatje zit. Ze doet ook andere jobkes dan louter poetsen, bijvoorbeeld een nageltje in de muur kloppen om een kruisbeeldje op te hangen. (...) Ze praat over ‘een goed gevoel als ze het proper kan achterlaten’ en ‘het gevoel iets terug te doen voor anderen’. (...) Ze vertelde dat ze vanuit haar opleiding leerde dat ze ‘geen persoonlijke band mag hebben met de mensen’ en dat je ‘geen informatie over uzelf mocht vertellen’. Daar is ze het helemaal niet mee eens. Ze vertelt wel over zichzelf, want dat kan volgens haar toch geen kwaad ‘dat ze bijvoorbeeld vertelt dat haar zoon gaat trouwen’? De mensen bij wie ze poetst, vertellen ook veel van zichzelf en hun familie. Ze heeft ook wel een band met de mensen voor wie ze poetst, ze heeft ze graag. Ze vindt het belangrijk een ‘luisterend oor’ te hebben.

Tijdens het terugkoppelen op 19.03.2007 nuanceren de medewerkers dit: “Het geeft een fijn gevoel om mensen weg te brengen – het is fijn om iemand een plezier te doen. Niet dat je het doet om een ‘merci’ te krijgen, maar het is toch prettig. Niet alle opdrachten brengen dezelfde gevoelens mee. Wanneer een medewerkster migrantenjongeren naar het pretpark Bellewaerde moest rijden, hield ze er een slecht gevoel aan over. Deze migranten kregen gratis tickets voor Bellewaerde, terwijl haar eigen kinderen nog nooit naar Bellewaerde zijn kunnen gaan omdat deze tickets zo duur zijn. Er wordt meteen benadrukt dat dit geen racistische opmerking is. Het is niet dat ze migranten geen gratis tickets gunt, maar waarom krijgen haar eigen jongens niet ook die kans om zich eens te ontspannen?”

Samenvattend werden in Seniorenteam het volgende geobserveerd: ten eerste zinvolle arbeid op maat, die vorm gaf aan een flexibel arbeidsproces met ondersteuning op maat. Er werd gewerkt vanuit een competentie-aanpak. Een persoonlijke band tussen begeleiders en medewerkers, en tussen medewerkers en gebruikers kan vorm krijgen. Daarnaast wordt er druk door de groeiende nadruk op meer diensten in minder tijd te leveren (dus sneller te werken).

¹⁰³ Uittreksel observatienotities Seniorenteam Ieper 05.12.2005.

b. Sociaal engagement en vrijwilligerswerk bij Buurtdiensten 't Park

De momentopname bij het Seniorenteam toont aan dat deze buurt- en nabijheidsdienst wel degelijk tewerkstelling op maat creëert, zoals beschreven in de wetteksten en documenten van de koepel. Maar het bleek tijdens het dataverzamelen in de Westhoek al vrij snel dat buurt- en nabijheidsdiensten niet alleen doen wat ze zeggen, maar dat er meer is. Ze creëren niet alleen tewerkstelling, maar bieden vanuit hun brede visie op 'werk' meerdere manieren om zich te engageren of in te zetten, en dit zowel voor medewerkers, vrijwilligers, klanten en/of buurtbewoners. De bril van 'tewerkstelling' was te beperkt om de minder arbeidsmarktgeoriënteerde vormen van participatie, engagement en vrijwilligerswerk zichtbaar te maken. Dit blijkt onder meer bij Buurtdiensten 't Park te Wervik¹⁰⁴. 't Park is een sociale woonwijk, een zogenaamde achtergestelde buurt, waar Buurtdiensten 't Park zijn veelzijdige werking uitbouwt. Meerdere buurtbewoners engageren zich bij deze buurtdienst, zonder dat dit noodzakelijkerwijs een arbeidsmarktfinaliteit heeft. Buurt- en nabijheidsdiensten willen voorwaarden creëren zodat mensen ervaringen van actor-zijn kunnen opdoen, van solidariteit en van engagement bij een gemeenschappelijk project. De hobbyclub wordt bijvoorbeeld gedragen door een vrijwillig medewerkster. Tijdens de observatie van 22.09.2005 bereidde zij niet alleen de praktische kant voor (iedereen laten weten welke breinaalden ze mee moeten nemen, reserve breinaalden en garen in de juiste kleuren voor iedereen meenemen, demonstratiesjaaltjes op voorhand maken...). Ze had ook aandacht voor het creëren van een gezellige en informele sfeer waar de aanwezige vrouwen niet alleen konden praten over hun breiwerk, maar ook over persoonlijke problemen, gezondheidsproblemen, over hoe het met hun kinderen gaat, over de werken in de wijk...

Een uur op voorhand is de tafel al feestelijk gedekt, met koffie en koekjes, en ligt alle garen en benodigdheden al uitgestald. Ze maakte zelf op voorhand twee sjaals in andere kleuren en maten zodat ze kan tonen aan de anderen welk effect je krijgt met verschillend garen¹⁰⁵.

Ook het cafetaria – met verkoop van vuilniszakken per stuk – trekt volk aan:

Een buurtbewoonster komt een vuilniszak kopen. Ook één van de buurtwachten koopt nog snel een vuilniszak voor ze aan haar ronde begint. (...) Een vrouw met twee witte hondjes komt een vuilniszak kopen. Alle aanwezigen – ook ik – knuffelen de hondjes. De vrouw schrijft zich meteen ook in voor de volgende hobbyclub. Ze betaalt direct de 5 euro, ook al weet ze niet wat er tijdens die hobbyclub gemaakt zal worden. Het koppel senioren dat er al zat, is enthousiast over de hondjes en vragen of de dame niet ook een koffie blijft drinken. Daar zegt ze geen neen tegen. Ze zet zich bij het koppel aan tafel en begint te vertellen. Wanneer de barman van dienst vraagt of ze nog een extra melk bij haar koffie wil, antwoordt ze 'ja, voor de hondjes'. Wanneer

¹⁰⁴ Observaties Buurtdiensten 't Park Wervik: 22.09.2005 en 04.01.2006.

¹⁰⁵ Uittreksel observatienotities Buurtdiensten 't Park Wervik 22.09.2005.

even later de barman vraagt of er extra koekjes moeten zijn, antwoordt iedereen in koor ‘ja, voor de hondjes’, waarna iedereen lacht. Er wordt veel gebabbeld over kinderen en kleinkinderen. Na hun werk komen de bouwvakkers die in de wijk nieuwe sociale woningen bouwen, vaak een paar pintjes drinken, vertellen ze. Ze zeggen dat het ‘goei werkers zijn, het zijn wel geen Belgen, Belgen willen dat soort werk niet meer doen’. Ik hoor nog positieve verhalen over de hobbyclub. Ze denken terug aan het geslaagde Kerstfeest, met zelfs een verklede kerstman. De hobbyclub maakte daarvoor kerststukjes, die allemaal verkocht werden¹⁰⁶.

In 't Park ondersteunt niet alleen dit vrijwillige engagement en betrokkenheid, maar ook meer formele tewerkstelling, waaronder de buurtwachten en de afvalpreventiemedewerker. Buurtdiensten 't Park leggen de nadruk op toegankelijkheid door te werken met een lage drempel. Mensen kunnen starten met een ‘beperkt’ engagement, zelfs enkele uren per maand, en kunnen daarin groeien op hun eigen tempo. Daarbij wil men zoveel mogelijk afstemming bereiken op de persoonlijke mogelijkheden en beperkingen van de medewerkers. Zo kreeg bijvoorbeeld één de buurtwachten in 't Park in Wervik gezondheidsproblemen: hij was teleurgesteld dat zijn fysieke toestand niet meer toeliet om met de andere buurtwachten mee te stappen. De buurtwerkster probeerde samen met hem een nieuwe taak te vinden. Ze besloten dat de buurtwerkster niet meer de te lopen routes voor de buurtwachten zou voorschrijven, maar dat de buurtwachter deze taak zou overnemen. Als voormalige buurtwacht weet hij immers beter dan de buurtwerkster waar en wanneer er voor de buurtwachten ‘iets te zien of te doen is’. Iedere ochtend staat hij paraat om een route uit te stippelen op basis van een lijst met straatnamen die ze tot ‘hun gebied’ mogen rekenen. De buurtwerkster heeft alle vertrouwen in hun deskundigheid. Nu zijn er geen klachten meer van buurtwachten die gestuurd worden naar ‘waar er niets te zien en niets te doen is’. Dezelfde medewerker heeft ook een extra sleutel van het cafetaria (de uitvalsbasis van de buurtwachten) en is verantwoordelijk voor openen en sluiten op dagen dat de buurtwerkster afwezig is. Er wordt niet enkel rekening gehouden met zijn fysieke beperkingen, maar ook met zijn verlangen om verantwoordelijkheid op te nemen voor zijn buurt.

In dezelfde buurtdienst werkt een afvalpreventiemedewerker. G is zo trots op zijn werk dat hij op meerdere gelegenheden een aangrijpende getuigenis bracht over wat het voor hem betekent om mee te draaien in Buurtdiensten 't Park. Hij vertelt dat hij op vaste tijdstippen ‘zijn toer’ door de wijk doet. Dan staan de bejaarde vrouwen naast de straat op hem te wachten met hun glazen flessen. Het is zijn taak om die flessen van hen aan te nemen en even verderop in de glasbak te gooien. Voor senioren die slecht te been zijn, kan een afstand van enkele straten ‘te ver’ zijn. Hij vertelt trots dat hem dit een goed gevoel geeft. “Vroeger was er niemand die me belangrijk genoeg vond om op me te wachten. Er was niemand die op me wachtte. Nu staan er hele rijen mensen op mij te wachten – en ze zijn tevreden als ze me zien”. Dit toont aan hoe mensen die op meerdere manieren steeds opnieuw werden

¹⁰⁶ Uittreksel observatienotities Buurtdiensten 't Park Wervik 04.01.2006.

uitgesloten, toch zelfvertrouwen en sociale netwerken kunnen opbouwen, en dat nog wel doorheen engagement in praktijken die ze zelf sociaal relevant vinden. G maakte gebruik van de laagdrempelige instap via PWA¹⁰⁷-cheques, waarmee hij een beperkt aantal uren per maand werkte als afvalpreventiemedewerker. Sinds 1.01.2008 is het werken via PWA-cheques echter niet meer mogelijk. Dit systeem werd uitgedoofd omwille van de zogenaamde werkloosheidsval. Mensen kunnen immers bovenop hun uitkering nog 45 uur per maand werken voor PWA-cheques. Buurtdiensten 't Park moest (zoals alle andere buurt- en nabijheidsdiensten) voor alle PWA-medewerkers een nieuwe oplossing zoeken. Sommigen konden doorstromen naar een Sine- of Activastatuut¹⁰⁸. Voor sommige mensen die te kampen hebben met meervoudige uitsluiting is een (halftijds) arbeidscontract echter niet haalbaar. De instap via PWA-cheques voor deze mensen is niet meer mogelijk. Gino werkt niet meer als afvalpreventiemedewerker. Buurtdiensten 't Park herdefinieerde deze job tot een Sine-job met halftijds contract. G kwam hiervoor niet in aanmerking – een andere (sterkere) persoon wel. Terwijl de buurtdiensten zich juist wilden richten op degenen die zelfs in de sociale economie geen kansen kregen, is er hier nu ook sprake van afroming. Door de aard van de aangeboden contracten wordt er gekozen voor medewerkers voor wie een contract van onbepaalde duur niet alleen wenselijk, maar ook haalbaar is.

Tijdens de uitwisselingstafels vertelt Seniorenteam dat ook bij hen de omschakeling van PWA naar Sine niet evident is. De overgang naar de (halftijdse) Sine-contracten wordt per individuele medewerker bekeken¹⁰⁹. Een aantal medewerkers zijn vragende partij voor een deeltijds contract, voor andere medewerkers is deeltijds werk gewoonweg niet haalbaar. De oefening wordt gemaakt hoeveel uur elke medewerker zou moeten werken om hetzelfde of iets meer te verdienen dan hij of zij nu verdient¹¹⁰. “De overgang van PWA naar Sine valt immers financieel soms nadelig uit. (...) Het blijft een opdracht om in de gaten te houden dat toekomstige financieringsinstrumenten de veelzijdigheid van buurtdiensten blijven toelaten alsook de lage instap”¹¹¹.

Van Berkel en De Schampeleire (2001) benoemen dit als de spanning tussen ‘labourist and inclusionist activation’. Dit verwijst naar de mate waarin activeringsprogramma’s gefocust zijn op enkel participatie op de arbeidsmarkt, of ook een breder concept van werk en participatie hanteren en oog hebben voor andere vormen van participatie zoals vrijwilligerswerk. Van Berkel & De Schampeleire (2001, p. 37-40) beschrijven een ‘inclusionist’¹¹² benadering met vergelijkbare ambities als reflexieve activering. Deze ‘reflexieve’ benadering maakt ruimte voor bottom-up werken: het

¹⁰⁷ Plaatselijk Werkgelegenheidsagentschap.

¹⁰⁸ In hoofdstuk 5 worden Sine, Activa en de andere subsidiekanalen waarvan buurt- en nabijheidsdiensten gebruik maken beschreven.

¹⁰⁹ Verslag Uitwisselingstafel Buurt- en Nabijheidsdiensten Westhoek 05.02.2004.

¹¹⁰ Verslag Uitwisselingstafel Buurt- en Nabijheidsdiensten Westhoek 23.09.2004.

¹¹¹ Verslag Uitwisselingstafel Buurt- en Nabijheidsdiensten Westhoek 13.06.2005.

¹¹² Ik verkies te spreken van een reflexieve benadering eerder dan van een inclusieve benadering. Ook de ‘labourist’ benadering heeft immers als doelstelling ‘inclusie’, maar dan enkel in de vorm van betaalde tewerkstelling op de formele arbeidsmarkt.

startpunt zijn de concrete vragen en noden van de werklozen. Zij worden actief betrokken in het kiezen van de doelen en middelen van activering. In de ‘labourist’ visie op activering daarentegen, wordt participatie buiten de formele arbeidsmarkt vaak ontmoedigd of verboden, omdat zo de beschikbaarheid voor de arbeidsmarkt in het gedrang zou komen. Dit theoretische spanningsveld werd ook aan de coördinatoren van de zes buurt- en nabijheidsdiensten voorgelegd tijdens hun uitwisselingstafels. Ze situeerden hun eigen buurt- en nabijheidsdiensten binnen een eerder reflexieve benadering van activering, waarbij ze een brede visie hanteren op werk en participatie, met expliciete aandacht voor de kwaliteit van het activeringsproces, waaronder de arbeidsomstandigheden en -condities. Ze ervaren wel groeiende druk om meer restrictieve accenten in hun werking te leggen. De praktijkwerkers vonden dit spanningsveld verhelderend. Het spanningsveld hielp hen begrijpen waarom sommige gesprekken met bijvoorbeeld OCMW-raadsleden soms zo moeizaam verlopen, alsof er naast elkaar gepraat wordt. Gesprekken waarbij beide gesprekspartners het hebben over ‘tewerkstelling’, maar daar iets anders mee bedoelen, kunnen frustrerende ervaringen opleveren. Het soms vage gevoel van ‘onbehagen en niet-begrepen worden’ werd meer tastbaar en zichtbaar.

Samenvattend werden bij Buurtdiensten ’t Park het volgende geobserveerd. Er is naast de tewerkstelling op maat ook aandacht voor andere vormen van engagement en vrijwilligerswerk. De nadruk ligt op een lage instap, die is afgestemd op de mogelijkheden en beperkingen van betrokkenen. Daarbij wordt er ruimte gecreëerd om samen te komen en samen te praten met aandacht voor toegankelijkheid en ‘een lage drempel’. Tegelijkertijd werd het werken met PWA-cheques dat de laagdrempelige toegang mogelijk maakte, terugged Schroefd. De buurt- en nabijheidsdiensten kunnen na de invoering van het decreet Lokale Diensteneconomie¹¹³ nog enkel werken met halftijdse contracten van onbepaalde duur. Dit zorgt voor een hogere drempel en een ‘afoming’ van werknemers.

c. Spanningen bij vrijwilligerswerk

Hieronder worden enkele spanningen omtrent vrijwilligerswerk beschreven op basis van zowel een literatuurstudie als observaties bij de buurt- en nabijheidsdiensten en hun uitwisselingstafel. Godemont, Goyvaerts & Marynissen (2006, p. 35) vonden dat de medische vooruitgang ervoor zorgde dat meer en meer ouderen op het moment van hun pensioen aan een relatief lange en gezonde levensfase beginnen, en zo langer beschikbaar zijn als vrijwilliger. Dit blijkt bij Dorpsdienst Nestor¹¹⁴, waar de vrijwilligers zo goed als allen ‘jong-gepensioneerden’ zijn. Hier is vrijwilligerswerk niet gericht op doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt. De enige betaalde arbeidskracht is de halftijdse coördinatrice. Dorpsdienst Nestor is van, door en voor vrijwilligers: “In maart mochten de

¹¹³ In hoofdstuk 5 beschrijf ik de ontwikkeling van het decreet Lokale Diensteneconomie en de impact daarvan op de buurt- en nabijheidsdiensten.

¹¹⁴ Nestor staat voor NEtwerk voor STEun aan Ouderen in het Rurale gebied Alveringem-Vleteren-Poperinge en Lo-Reninge. Verderop in dit hoofdstuk wordt het aanbod van diensten van Nestor uitgebreider beschreven.

vrijwilligers zich verheugen op de nationale vrijwilligersprijs van de Vlaamse Gemeenschap. Het kan niet voldoende onderstreept worden dat deze prijs in de eerste plaats hen toekomt die dagdagelijks bezig zijn met de ouderen. (...) Tevredenheid van die oudere streekgenoot doet dan ook de harten van alle vrijwilligers sneller slaan”¹¹⁵. Gabriël, vrijwilliger bij Nestor vergelijkt zijn engagement met een soort bezigheidstherapie om zich niet te vervelen: “Het is voor mij in de eerste plaats ook een noodzaak om bezig te zijn. Het geeft me een positief gevoel” (Colonne, 2007, p. 6)¹¹⁶. Paul vindt dat de focus van vrijwilligerswerk ligt op “het leren kennen van andere mensen” (Colonne, 2007, p. 7). Zo ook bij Cécile: “Ik leer graag oudere mensen kennen. Wanneer ik ze ‘gezelschap breng’, krijg ik trouwens ook veel voldoening van de familie van die persoon” (Colonne, 2007, p. 6). De meeste vrijwilligers vergroten hun sociaal netwerk en leren nieuwe mensen kennen. Nestor wil bijdragen aan het gevoel van verantwoordelijkheid ten aanzien van de eigen dorpsgenoten. Vrijwilligerswerk geeft hier de kans tot sociaal contact en persoonlijke ontplooiing. Bovendien kan dit een kans bieden om maatschappelijke erkenning te krijgen: “Veel ouderen hebben immers het gevoel dat ze aan waardering inboeten wanneer ze niet langer arbeidsactief zijn” (Godemont, Goyvaerts & Marynissen, 2006, p. 102). Vrijwilligerswerk komt tegemoet aan de wens om een volwaardige plaats in de samenleving in te nemen en een zinvolle bijdrage te kunnen leveren. Daarbij structureert vrijwilligerwerk de dagindeling en zorgt voor afwisseling. Om vrijwilligers aan te trekken of aan de organisatie te binden is een aantrekkelijk organisatie-imago een must. Deze aantrekkelijkheid kan volgens Godemont, Goyvaerts & Marynissen (2006) vergroot worden door te werken aan een flexibele organisatiestructuur, deskundigheidsbevordering, inspraak en respect voor de diversiteit in types engagement. Het blijkt dat oudere vrijwilligers veel belang hechten aan een veilig werkklimaat, een goede aansprakelijkheidsverzekering en een onkostenvergoeding. Het ontbreken hiervan betekent een drempel voor ouderen om vrijwilligerswerk op te nemen.

Vrijwilligerswerk is geen ‘neutraal’ of ‘louter positief’ instrument – er moet voorzichtig en kritisch mee omgesprongen worden. Buurt- en nabijheidsdiensten willen ruimte maken voor vrijwilligerswerk, maar willen ook de ogen niet sluiten voor de mogelijke risico’s. Het is niet evident om met betaalde werknemers én vrijwilligers te werken. Dat bleek toen de buurtwerkster van ’t Park aan de PWA-ers moest vertellen dat de cafetariawerking op basis van vrijwilligerswerk moet gaan draaien. Het OCMW wilde geld besparen en besloot om voor de cafetariawerking geen PWA-cheques meer uit te betalen.

De spanning tussen vrijwilligers en PWA-ers groeit. Toen er een nieuwe kassa werd geplaatst in de cafetaria, volgde de reactie: ‘daar hebben ze wel geld voor, maar niet voor ons loon’. (...) Het

¹¹⁵ Nieuwsletter, vrijwilligerskrant van Dorpsdienst Nestor, juni 2004, jaargang 2, nr. 2.

¹¹⁶ Na een vorming die ik gaf aan Sociumi vzw te Gent, besteedde hun driemaandelijks tijdschrift enkele nummers aan democratisch burgerschap. Ik verwees hen door naar Nestor om de vrijwilligers te interviewen.

is voor de bewoners van de wijk ook niet evident om zich op te geven als vrijwilligers. Ze kennen de PWA-ers en zeggen: ‘we willen hun werk niet afpakken’¹¹⁷.

Een ander mogelijk risico blijkt uit hoe het OCMW van Wervik tegen vrijwilligerswerk aankijkt – als een goedkope vervanging voor betaalde arbeid:

De medewerkers vragen om een extra vergadering in januari, niet pas in februari, zodat ze het werk voor februari vooraf kunnen plannen. De buurtwerkster moet eerst aan het OCMW vragen of ze nog een vergadering mogen doen. Dat mag maar een beperkt aantal uren. De medewerkers worden betaald om te vergaderen, net zoals alle medewerkers in bedrijven en organisaties. (...) Het lokaal beleid wil eigenlijk dat de PWA-vergaderingen als vrijwillige activiteit gedaan worden door de medewerkers¹¹⁸.

Vrijwilligerswerk is volgens buurt- en nabijheidsdiensten niet altijd goedkoper dan betaalde arbeid: “Je moet vrijwilligers immers begeleiden en omkaderen”¹¹⁹. Zo is er bijvoorbeeld bij Nestor niet alleen een basisvorming voor de vrijwilligers. Er worden ook vrijwilligersbijeenkomsten georganiseerd voor ervaringsuitwisseling en vormingsmomenten rond inhoudelijke thema’s. Zo kwam op 14.05.2003 bijvoorbeeld Eva Hambach van het Vlaams Steunpunt Vrijwilligerswerk naar de Nestor-vrijwilligersvergadering om te spreken over de rechten en plichten van de vrijwilliger¹²⁰. Bovendien is er een jaarlijkse vrijwilligersdag “met nadruk op ontspanning, gezellig samenzijn en als dank voor de inzet”¹²¹. Daarnaast is er nog de ‘Nieuwsletter’, een krantje van Nestor voor de vrijwilligers met algemene wetenswaardigheden over vrijwilligerswerk zelf, maar ook informatie over de werking van Nestor zelf. “De zorg en toewijding naar de vrijwilligers toe vormt een belangrijk onderdeel van de Nestor-werking”¹²².

Daarnaast krijgt vrijwilligerwerk soms de betekenis van een manier om praktische ervaring op te doen die gewaardeerd wordt op de arbeidsmarkt. Alaguero (2006) waarschuwt dat vrijwilligerwerk steeds meer gezien wordt als een opstapje naar tewerkstelling, een instrument voor arbeidsmarkttoeleiding of zelfs als een soort wachtperiode of transitie voor het vinden van een job. Zo verliest de betekenis van vrijwilligerswerk als een proces van sociale participatie en democratisch burgerschap aan slagkracht. Er is minder ruimte voor de perceptie van vrijwilligerwerk als een “substitute route used by individuals to re-create, by themselves, an experience of positive work, experience that the labour market would deny” (Alaguero, 2006, p. 5). Volgens Alaguero (2006) is de relatie van

¹¹⁷ Verslag Uitwisselingstafel Buurt- en Nabijheidsdiensten Westhoek 07.02.2006.

¹¹⁸ Uittreksel observatienotities Buurtdiensten 't Park Wervik 04.01.2006.

¹¹⁹ Verslag Uitwisselingstafel Buurt- en Nabijheidsdiensten Westhoek 02.05.2006.

¹²⁰ Nieuwsletter van Dorpsdienst Nestor, april 2003, jaargang 1, nr. 1.

¹²¹ Organisatienota Dorpsdienst Nestor.

¹²² Nieuwsletter van Dorpsdienst Nestor, april 2003, jaargang 1, nr. 1.

vrijwilligerswerk tot betaalde arbeid ambivalent en complex. Van Klaveren & Janssen (1995, p. 26) wijzen op een bijkomend risico: “het mag niet zo zijn dat de overheid als tegenprestatie voor de uitkering een soort selectieve sociale dienstplicht gaat opleggen”. Werklozen mogen volgens de auteurs niet verplicht worden om zich in te zetten bij maatschappelijk ‘nuttige’ werkzaamheden of vrijwilligerswerk dat de kansen op doorstroom naar betaalde arbeid lijkt te vergroten. Ze vinden het wel aangewezen om mensen met een uitkering beter te informeren over de mogelijkheden en eventuele voordelen van het verrichten van vrijwilligerswerk. Daarbij moet voorkomen worden dat “uitkeringsgerechtigden gedwongen worden hun zelf gekozen of zelf opgezette vrijwilligerswerk op te geven, omdat ze mee moeten doen in het vrijwilligerswerk dat speciaal is opgezet voor werklozen” (Van Klaveren & Janssen, 1995, p. 28). Een belangrijke vraag is wat men ziet als maatschappelijk ‘nuttige’ activiteiten. “Is dat het vrijwilligerswerk dat nu door veel uitkeringsgerechtigden wordt gedaan, of zijn dat de wegbezuinigde banen in de groenvoorziening, het werkszinswerk, de gezondheidszorg, etc?” (Van Klaveren & Janssen, 1995, p. 51). De auteurs (1995, p. 50-51) vragen zich af of er een rangorde is in werk: “op de eerste plaats reguliere, betaalde arbeid, dan arbeid die daarop lijkend is georganiseerd (additioneel werk), en helemaal op de laatste plek vrijwilligerwerk en maatschappelijk nuttige activiteiten? Zijn uitkeringsgerechtigden verplicht zich aan te passen aan deze volgorde? (...) Wordt betaalde arbeid gezien als de meest complete vorm van participatie aan de samenleving en andere vormen van arbeid als een noodgedwongen tweede keus?”

Mensen die niet arbeidsactief zijn in de enge zin van het woord, krijgen het gevoel dat ze tweederangsburgers zijn. Zowel vrijwilligers als PWA-medewerkers hebben het gevoel dat ze aan waardering inboeten omdat ze niet actief zijn op de formele arbeidsmarkt. De VDAB behandelt mensen die niet in een regulier arbeidsstatuut functioneren, soms alsof ze passief zijn. Hier kan het breder perspectief op arbeid volgens Arendt (zoals beschreven in het vorige hoofdstuk) relevant zijn. Momenteel wordt de maatstaf van ‘actief zijn’ door velen gezocht in de sfeer van de competitieve arbeidsmarkt. Mensen die daar geen plek vinden, worden als tweederangsburgers beschouwd. Op die manier hebben beleidsmakers misschien wel de ‘goede bedoeling’ om die tweederangsburgers via activering tot eersterangsburgers te maken?

d. Reacties op doorstroom naar de formele arbeidsmarkt in Buurtdiensten Bellewijk

In alle onderzochte buurt- en nabijheidsdiensten sijpelen elementen van restrictieve activering door. Er is toenemende druk tot standaardisatie door de vooraf vastliggende doelstellingen. Door de groeiende druk om zich te verantwoorden voor het ‘efficiënt’ besteden van de ontvangen subsidies wordt de nadruk steeds meer gelegd op berekenbare output, zoals het aantal personen dat doorstroomt naar de arbeidsmarkt. De bevoegde minister wil een evenredige arbeidsmarktparticipatie nastreven. De sociale economie dient zo in de eerste plaats als een opstap naar een job in een reguliere onderneming. In de Beleidsnota Sociale Economie 2004-2009 gaat minister Van Brempt in op het vraagstuk van

doorstroom en doorgroei. *Doorstroom* betekent dat na een tijdelijke tewerkstelling in de sociale economie, de werknemer kan doorstromen naar een job in de reguliere economie. *Doorgroei* is het geheel aan leerervaringen die de inzetbaarheid van de werknemer verhogen, zowel op functioneel, sociaal als communicatief vlak. De minister benoemt de sociale economie als een doorgroei- én een doorstroomeconomie. De sociale economie initiatieven bereiken nu een groep mensen die (tijdelijk) te kwetsbaar zijn (door existentiële en relationele noden) om in het gewone arbeidscircuit te functioneren. Afhankelijk van de complexiteit en intensiteit van hun problemen kan de sociale economie een aanbod doen, gaande van arbeidszorg tot een regulier contract van onbepaalde duur. De sociale economie moet voor iedereen een startpunt zijn, een keerpunt waar leerervaringen, talentontwikkeling en valorisering van competenties centraal staan. Voor een bepaalde groep is de sociale economie een veilige poort naar andere werkervaringen, voor anderen is een zinvolle job in de sociale economie een start- en een eindpunt. Doorstroom is immers niet voor elke doelgroepwerknemer evident. Ze lopen het risico bij falen terug voor een lange tijd in de inactiviteit te vervallen doordat ze een beperkt vangnet hebben. Andere werknemers kunnen sterker worden via begeleiding, stages, opleiding en doorgroeimogelijkheden. Voor hen kan de sociale economie een opstap zijn naar een job in een reguliere onderneming. Hier kan er sprake zijn van doorstroom, maar dan wel met ondersteuning en een eventuele terugvalbasis. Door initiatief te leren nemen, mee na te denken over de werking van een bedrijf en zich betrokken te voelen, groeien mensen en kan ondernemingszin aangewakkerd worden. Door werk als een positieve leer- en leefervaring kunnen mensen uit een intergenerationele neerwaartse spiraal komen. De sociale economie kan volgens de Vlaamse minister zo een hefboom zijn voor opwaartse sociale mobiliteit. Ook mensen die persoonlijke en/of maatschappelijke belemmeringen ondervinden, moeten kunnen werken.

Minister Van Brempt schrijft dat ze vanuit haar beleidsverantwoordelijkheid niet anders kan dan pleiten voor doorstroom en verwijst naar “een brede maatschappelijke consensus over de stelling dat mensen met een risicoprofiel voor de arbeidsmarkt zo veel als mogelijk in een gewone arbeidsomgeving aan de slag moeten geraken”. Een selectieve doorstroom naar bedrijven is volgens haar meer dan wenselijk. Zo moet de trajectbegeleiding van de VDAB oog blijven hebben voor de doorstroom van de werknemers, zonder dat dit extra druk legt op de andere werknemers. Hoe beter de doorstroom, hoe meer nieuwe plaatsen vrijkomen voor de grote groep wachtenden. Bovendien wil ze methoden ontwikkelen die de doorgroeicapaciteiten van werknemers kunnen meten. Zo worden iemands vaardigheden nauwkeurig in kaart gebracht en vervolgens geprojecteerd naar een werksituatie. Zo kunnen de laagste functies doorgroeien en de hoogste niveaus doorstromen. Tegenover deze ‘managements-ambities’ vanuit het beleid staat de complexe realiteit van het dagelijks werken met mensen in armoede.

Er zijn meerdere argumenten om voorzichtig om te springen met deze doorstroomlogica. Een belangrijke vraag is naar wélke jobs in de reguliere ondernemingen deze mensen doorstromen. Niet

alle jobs zijn immers een hefboom uit armoede. Er is nood aan zorg, emotioneel welzijn en ondersteuning op maat. De randvoorwaarden en de kwaliteit van de arbeid zijn essentieel. Niet zomaar elke vorm van arbeid zorgt voor maatschappelijke inclusie. Zo kan doorstroom naar de arbeidsmarkt maar duurzaam zijn indien dit geen negatieve effecten heeft op andere levensdimensies, zoals mobiliteit of gezondheid. Snick & Robeyns (2004, p. 5-6) bekritiseren dat de productiviteit van de sociale economie wordt afgemeten aan het doorstromingspercentage van werknemers naar een job op de reguliere arbeidsmarkt: “Indien de tewerkstelling na enkele maanden afgebroken wordt, de werknemer terug in een opleidingsproject terecht komt en dit proces zich herhaalt, dan verhoogt dat statistisch gesproken de ‘productiviteit’ van de sociale economie, ook al komt de werknemer in kwestie in een negatieve spiraal terecht”. De vraag: ‘wat is actief zijn?’ wordt vandaag al vooraf beantwoord door de activeringsaanpak in de richting van de formele arbeidsmarkt. Wanneer ‘een zinvolle bijdrage leveren aan de samenleving’ beperkt wordt opgevat als ‘participeren aan de formele arbeidsmarkt’, worden vele keuzeopties teniet gedaan. Het is inderdaad zo dat enkele mensen erin slagen om door te stromen naar de formele arbeidsmarkt. Dat dit kan dienen als een weg uit armoede voor enkelen, is niet voldoende om dit doorstroomdiscours in de buurt- en nabijheidsdiensten kritiekloos te reproduceren. Ook al slagen enkele mensen erin succesvol een job buiten de sociale economie te vinden, toch laat dit doorstroomdiscours een groot deel van de betrokken medewerkers in de kou staan, terwijl bovendien het bredere systeem onbevraagd blijft.

Er zijn meerdere risico's verbonden aan het afrekenen van de sociale economie op basis van de gerealiseerde ‘doorstroom’. Ten eerste kan dit betekenen dat buurt- en nabijheidsdiensten zich meer (moeten) richten op de ‘sterkeren’ voor wie doorstroom een haalbare optie is. Indien de overheid de sociale economie afrekent op de mate waarin haar werknemers doorstromen naar tewerkstelling in de klassieke arbeidsmarkt, dan kan dat leiden tot ‘afroming’ van de werkzoekenden. Ten tweede kan voor de buurt- en nabijheidsdiensten de betaalbaarheid van vorming en opleiding problematisch worden indien men telkens de best opgeleide personeelsleden moet laten gaan en nieuwe onervaren werknemers moet inschakelen en opleiden. Ten derde kan men zich afvragen wat deze druk tot ‘doorstroom’ betekent in een landelijke context waar het globale aandeel jobs en vacatures lager ligt. Vooral voor oudere werknemers of werknemers met een fysiek letsel (bijvoorbeeld een ernstig rugprobleem) houdt de druk tot doorstroom geen reële kansen in tot een aangepaste job in een reguliere onderneming. Ten vierde is het moeilijk om een lange termijn relatie aan te gaan met klanten en buurtbewoners en vertrouwen met hen op te bouwen.

Tijdens de presentaties bij de werknemers van Seniorenteam (19.03.2007) kreeg ik reacties met betrekking tot het PWA-systeem: “De VDAB behandelt de PWA-ers ‘alsof we niks doen’. ‘De VDAB behandelt je alsof je nog werkloos bent’. Wanneer ze voor een gesprek naar de VDAB moeten gaan, dan maken de VDAB-medewerkers hen duidelijk dat die afspraak voorgaat op het werk binnen

Seniorenteam. Ze erkennen het werk van Seniorenteam niet als belangrijk. Van de medewerkers wordt verwacht dat ze hun route met de bus annuleren, om naar het gesprek op de VDAB te gaan. Dat is voor hen uiteraard frustrerend”.

De onderzoeksconclusies werden ook teruggekoppeld naar de medewerkers van de Buurtdienst Bellewijk te Poperinge op 20.12.2006. Het ging hier om de voltallige groenploeg die zich onder meer inzet voor het groenonderhoud en kleine klusjes in de sociale woonwijk Bellewijk. Hieraan gekoppeld is er in de Bellewijk onder meer een buurthuis, een kippencollectief, een compostproject, regelmatige bloemenmarkten... Zij formuleerden ernstige bedenkingen bij het perspectief van eventueel moeten door te stromen naar ander werk op de formele arbeidsmarkt. Om uit te leggen dat het ‘niet gemakkelijk is om telkens opnieuw te beginnen – dat het altijd onzeker is’, verwijst de ploegbaas naar zijn vroegere carrière. Na het behalen van een A3 diploma in houtbewerking werkte hij eerst 13 jaar in een meubelfabriek tot die failliet ging. Dan werkte hij 16 jaar bij een ramenfabrikant tot die ook failliet ging. Zo stond hij op 50-jarige leeftijd weer op straat, in een regio waar er ‘niet zoveel tewerkstelling is, en zeker niet voor die leeftijd’. Interimbureaus vroegen hem direct naar zijn geboortjaar en antwoordden dan ‘dat het moeilijk is’, zeker als je geen hogere studies gedaan hebt. Een andere medewerker van de groenploeg vraagt zich af hoe hij zou kunnen doorstromen aangezien hij een ernstig probleem met zijn rug heeft. ‘Ik kan dat niet meer fysiek aan om in de fabriek gaan te werken met mijn rug’. Ze vinden niet dat hun werk in deze buurtdienst een opstap moet zijn naar formele tewerkstelling. Ze erkennen dat de VDAB vele plaatsen niet krijgt ingevuld, maar ze vinden dat zij ‘met rust gelaten moeten worden’. ‘Wij werken toch al!?’ roepen ze in koor. Ze voegen er meteen aan toe dat het volgens hen niet correct is dat je eerste enkele jaren moet ‘gedopt’ hebben voordat je in de sociale economie kan gaan werken. Opeenvolgende contracten van korte duur zijn volgens hen geen goede zaak voor de buurtdiensten. Het lijkt niet evident om telkens nieuwe mensen op te leiden om hun werk te doen, want ‘die anderen kennen de wijk niet ook al 20 jaar zoals wij’. Dit ‘elkaar kennen’ is volgens hen belangrijk: ‘Mensen vertrouwen ons. Ze laten bijvoorbeeld hun poort open zodat wij bij hen binnen kunnen om iets te herstellen terwijl zij niet thuis zijn’.

Voorafgaand aan deze terugkoppeling werkte ik ook in deze buurtdienst twee dagen mee¹²³. Ook hier ging het om tewerkstelling ‘op maat’. Er wordt bij deze groendienst dag na dag rekening gehouden met de fysieke en mentale toestand van de mensen. Een citaat van de ploegbaas: ‘Het is iedere dag opnieuw afwachten en zien’¹²⁴.

Iedere ochtend beginnen de ploegbaas en zijn ‘gasten’ met samen een tas koffie te drinken. Daarbij krijgt iedereen de kans om rustig wat te babbelen. Het gaat niet enkel om wat er die dag

¹²³ Observaties Buurtdiensten Bellewijk te Poperinge: 19.09.2005, 20.09.2005, 22.09.2005, 06.12.2005.

¹²⁴ Uittreksel observatienotities Buurtdiensten Bellewijk Poperinge 19.09.2005.

gedaan moet worden, over het werk en over de wijk, maar ook over hoe de ‘gasten’ zich voelen. Zo is er bijvoorbeeld tijd om met iemand te praten over zijn pijnlijke echtscheiding¹²⁵.

Vroeger hadden ze op elke week op maandag een half uur overleg met de ‘gasten’ om te plannen wat ze die week zouden doen. Nu is dat iedere dag een half uur om te regelen wat die dag moet gebeuren. Nadeel is dat dit meer tijd kost. Voordeel is dat er van dag tot dag snel kan gereageerd worden op vragen vanuit de wijk. Ook op persoonlijke problemen of gezondheidsproblemen van de ‘gasten’ kan zo van dag tot dag aangepast gereageerd worden. (...) Vooral in de winter is het moeilijk om een hele week ineens te plannen, omdat het weer bijvoorbeeld moeilijk voorspelbaar is. Als het plots regent of sneeuwt, moet er herbekeken worden wat ze kunnen doen¹²⁶.

Buurtdiensten Bellewijk willen vertrekken vanuit concrete maatschappelijke noden in de wijk. “Het gaat niet enkel om het genereren van tewerkstelling, maar ook om het geven van antwoorden”¹²⁷. De zes buurt- en nabijheidsdiensten die deelnemen aan de uitwisselingstafel vinden de maatschappelijke meerwaarden die ze genereren het belangrijkste. Tewerkstelling is één van de middelen hiertoe.

Bij de Boodschappendienst te Nieuwpoort zorgt de nadruk op doorstroom voor spanning: “Bij OCMW Nieuwpoort ligt de nadruk op welzijn en sociale cohesie, en veel minder op arbeid en tewerkstelling. In dit project situeert de winst zich vooral op het vlak van welzijn. Maar dit is zeer moeilijk te meten, te bewijzen, uit te drukken in getallen. Een welzijnsdienst kan je niet zelfbedruipend maken – dat is financieel altijd verlieslatend”¹²⁸. OCMW Nieuwpoort steunt de Boodschappendienst Nieuwpoort, waar er geen tewerkstelling van kansengroepen is.

Samenvatting

In de zes buurt- en nabijheidsdiensten wordt vaak tewerkstelling op maat gecreëerd: het gaat om laaggekwalificeerde en ‘haalbare’ jobs met voldoende aandacht voor de kwaliteit van de tewerkstelling. Het arbeidsproces en de werkgever zijn flexibel en proberen tegemoet te komen aan de mogelijkheden en beperkingen van de werknemers. Er wordt in de mate van het mogelijke dag na dag rekening gehouden met de fysieke en mentale toestand van de werknemers. De begeleiders proberen ondersteuning op maat te bieden. Ze houden niet enkel rekening met persoonlijke belemmeringen, maar ze kijken ook naar de individuele capaciteiten en sterke kanten. De begeleiders vertrouwen bijvoorbeeld op de expertise van de werknemers wat betreft de manier waarop ze zorg verstrekken of de manier waarop ze werkmaterialen gebruiken of aanpassen. Begeleiders vertrekken

¹²⁵ Uittreksel observatienotities Buurtdiensten Bellewijk Poperinge 22.09.2005.

¹²⁶ Uittreksel observatienotities Buurtdiensten Bellewijk Poperinge 05.12.2006.

¹²⁷ Mail buurtwerken Buurtdiensten Bellewijk 12.05.2006.

¹²⁸ Verslag Uitwisselingstafel Buurt- en Nabijheidsdiensten Westhoek 09.10.2002.

van een competentiebenadering. De buurt- en nabijheidsdiensten richten zich op zinvol werk dat vaak wil bijdragen aan de sociale cohesie en leefbaarheid in de eigen omgeving. De begeleiders erkennen dat ‘het hebben van inkomen’ niet de enige motivatie is voor de werknemers. Ook de behoefte aan erkenning en waardering is een belangrijke motivator. Bij het uitoefenen van hun job is er een zekere mate van zelfsturing. De werknemers krijgen verantwoordelijkheid over (een stuk van) hun takenpakket en krijgen zo kansen om ervaringen op te doen als competente actor.

De activering onder de vorm van tewerkstelling in jobs op maat dreigt echter een nauwere interpretatie te krijgen na de invoering van het decreet Lokale Diensteneconomie. De buurt- en nabijheidsdiensten streefden ernaar om hun werknemers niet slechts korte-termijn contracten aan te bieden, maar ook contracten van onbepaalde duur. Ze willen werkzekerheid bieden aan hun werknemers, zodat deze de mogelijkheid krijgen om hun leven op langere termijn te plannen. De buurt- en nabijheidsdiensten vroegen om de mogelijkheid om ‘duurzame jobs’ aan te bieden. “Als je [echter] de kwaliteit van de buurt- en nabijheidsdiensten wil verzekeren, moet je beschikken over degelijke contracten van onbepaalde duur, zodat je werk kunt maken van het kwalificatietraject en de vertrouwelijke relatie met de klant. Op die manier kan je de werknemers een perspectief bieden, om hen te motiveren”¹²⁹. Met deze contracten van onbepaalde duur wilden de buurt- en nabijheidsdiensten ‘duurzame jobs’ aanbieden. Met het decreet Lokale Diensteneconomie verplichten de beleidsmakers de buurt- en nabijheidsdiensten om contracten van onbepaalde duur aan te bieden (in tegenstelling tot de andere sociale economie projecten waar het telkens gaat om korte termijn contracten). Maar daardoor vallen andere mogelijkheden weg, zoals bijvoorbeeld PWA-cheques, die een laagdrempelige instroom mogelijk maakten. Met PWA-cheques konden mensen zich enkele uren per maand engageren in overeenstemming met eigen mogelijkheden en beperkingen. Dit kan zorgen voor een afroming, waarbij de buurt- en nabijheidsdiensten enkel nog werk aanbieden aan degenen voor wie een (halftijds) contract haalbaar is. Dit staat in contrast met de ambitie van buurt- en nabijheidsdiensten om ook werk te bieden aan degenen die in de rest van de sociale economie uit de boot vallen.

Daarenboven dreigen de buurt- en nabijheidsdiensten ook afgerekend te worden op de gerealiseerde output in de vorm van doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt. De vooraf vastliggende doelstellingen ‘creatie van tewerkstelling’ en ‘stimulatie van doorstroom’ zorgen zo voor een toenemende standaardisatie van de buurt- en nabijheidsdiensten.

Naast de spanning tussen reflexieve vormen van tewerkstelling en de restrictieve druk naar meer doorstroom in de richting van de formele arbeidsmarkt, zijn er in de zes onderzochte buurt- en nabijheidsdiensten nog elementen van reflexieve activering terug te vinden. Ze bieden een brede

¹²⁹ Wolfs, K. (2001). Focus op ISIS vzw: Toelichting bij de bestaansredenen en de werking van ISIS. Intern document.

waaiert aan manieren om engagement op te nemen, niet alleen aan de werknemers, maar ook aan wijkbewoners en vrijwilligers. Vanuit een brede visie op werk en activiteit nodigen buurt- en nabijheidsdiensten uit tot vrijwillig engagement en betrokkenheid. Terwijl in restrictieve activeringsdiscoursen vrijwilligerwerk vaak gezien wordt als deel van het traject naar betaalde arbeid en in functie van het opdoen van ervaringen die relevant kunnen zijn op de arbeidsmarkt, wordt in deze buurt- en nabijheidsdiensten ook engagement zonder arbeidsmarktfinaliteit gewaardeerd en gestimuleerd. Er worden kansen geboden om ervaringen op te doen van solidariteit en engagement bij een gemeenschappelijk project. Er is aandacht voor het stimuleren van een gevoel van samenhang door het ondersteunen van informele ontmoetingsruimten waar mensen kunnen bijeenkomen en praten over leven, werk en wijk. Buurt- en nabijheidsdiensten doen inspanningen om te vertrekken van spontane vormen van activiteit in hun gezin of buurt. Niet alleen de werkzoekenden maar ook de klanten en de wijkbewoners worden betrokken. De doelstellingen van 'activering' zijn niet al op voorhand gedefinieerd in de richting van arbeidsmarkt. Buurt- en nabijheidsdiensten proberen te werken met een lage instap. Mensen kunnen langskomen als deelnemer of klant, of ze kunnen enkele uren vrijwilligerwerk of betaalde arbeid opnemen. Mensen kunnen starten met een 'beperkt' engagement en daarin groeien op eigen tempo. Zo krijgen ze de kans om zelfvertrouwen en sociale netwerken op te bouwen doorheen hun engagement in praktijken die ze zelf sociaal relevant vinden. De intensiteit en inhoud van hun takenpakket kan veranderen wanneer hun mogelijkheden en beperkingen veranderen.

In sommige buurt- en nabijheidsdiensten wordt vrijwilligerwerk gestimuleerd. De vrijwilligers vermelden sociaal contact en de kans tot maatschappelijke erkenning en waardering. Vrijwilligerwerk kan niet enkel zorgen voor een zinvolle tijdsbesteding en een structurering van de dag. Er wordt door de vrijwilligersorganisatie voldoende aandacht besteed aan persoonlijke ontwikkeling van de vrijwilligers door het organiseren van inspraak en deskundigheidsbevordering. 'Vrijwilligerwerk' is geen neutraal instrument, maar iets waar voorzichtig en kritisch mee moet omgesprongen worden. Het blijkt bijvoorbeeld niet evident om werken met betaalde werknemers en met vrijwilligers te combineren. Welke taken worden door de betaalde werknemers en welke door de vrijwilligers uitgevoerd? Wat gebeurt er met de sfeer onder de betaalde werknemers wanneer zij vervangen worden door vrijwilligers? Wat indien van betaalde werknemers wordt verwacht dat ze de vergaderingen om hun werk te plannen en voor te bereiden op 'vrijwillige' basis moeten doen? Het idee dat werken met vrijwilligers goedkoper is dan met betaalde werknemers, blijkt niet altijd te kloppen. Zeker wanneer men achtergestelde groepen wil betrekken via vrijwilligerwerk, signaleren buurt- en nabijheidsdiensten de nood om hen te begeleiden en te omkaderen.

Volgens Conter & Zachary (2002, p. 774) ziet de overheid in buurt- en nabijheidsdiensten vooral een onaanbeoordeelde bron van tewerkstelling: "De gelijkstelling van de buurtdiensten met een vindplaats

van werkgelegenheid voor laaggeschoolden, wordt versterkt door de pregnantie van het Europese discours, dat aanbeveelt personen die afhankelijk zijn van maatschappelijke steun opnieuw af te stemmen op arbeid en opleiding”. De enige stukjes van het alternatieve discours van de buurt- en nabijheidsdiensten die hun neerslag kregen in de uiteindelijke wettelijke kaders waren degenen die verzoenbaar waren met de beleidsdoelstelling van het verhogen van de tewerkstellingsgraad. In het decreet Lokale Diensteneconomie ligt de nadruk op ‘jobcreatie’. Er wordt daarnaast wel erkend dat er wordt bijgedragen aan sociale cohesie en dat buurt- en nabijheidsdiensten een hefboom zijn in de leefbaarheid en levensvatbaarheid van een buurt. Dit wordt echter niet uitgewerkt of gefinancierd in het decreet. Er is zo een kans gemist om het concept ‘arbeid’ te verruimen, zodanig dat minder mensen ervan worden uitgesloten. Er is geen erkenning voor de vormen van ‘actief’ zijn die de buurt- en nabijheidsdiensten en hun medewerkers al beoefenen. Een bredere definitie van ‘activiteit’ en ‘arbeid’ kan beter recht doen aan de verschillende posities en mogelijkheden van mensen. Zo wordt nu bijvoorbeeld onbetaalde arbeid in het gezin of in de buurt onvoldoende gevaloriseerd.

4.2 Participatie: spanning tussen instrumentele participatie en participatie als democratisch burgerschap

Na het beschrijven van de spanningen met betrekking tot de functie tewerkstelling in buurt- en nabijheidsdiensten, behandel ik nu de functie participatie. De spanning tussen participatie als middel (om een breder sociaal draagvlak te bekomen of om beter ‘op maat’ te kunnen werken) en participatie als democratisch burgerschap (als doel op zich) werd in de geobserveerde buurt- en nabijheidsdiensten zichtbaar. Doorheen de analyse van de verzamelde data kwam participatie als democratisch burgerschap naar voren als dé centrale functie van de onderzochte buurt- en nabijheidsdiensten. Dat staat in schril contrast tot het decretale kader van de buurt- en nabijheidsdiensten, waar participatie wordt afgeslankt tot één criterium: er moet ‘op regelmatige basis overlegd worden met de werknemers’.

a. Participatie als democratisch burgerschap in Buurtdiensten Bellewijk

Het vertrekpunt voor de Buurtdiensten Bellewijk te Poperinge was volgens de buurtwerker de vraag welke activiteiten belangrijk kunnen zijn voor de buurt en de bewoners. Er wordt gezocht naar mogelijkheden om een wijk met een negatief imago als ‘probleemwijk’ om te vormen naar een wijk waar mensen graag wonen, waar mensen zelfs trots op kunnen zijn. Zo ontstond een veelzijdige werking in de vorm van zowel formele tewerkstelling (de groenploeg die ook klusjes doet) als van niet-arbeidsmarktgeoriënteerd vrijwillig engagement. Zo wordt er bijvoorbeeld tijdens schoolvakanties een jongerenwerking georganiseerd op vrijwillige basis. De groenploeg bezorgt de bewoners bloembakken en teelaarde, als ze er dan ook het hele jaar door bloemen in zetten. Verder is er

regelmatig een bloemenmarkt aan democratische prijzen. De groenploeg schildert de bordjes met straatnamen terug proper wit, waarop een bewoner reageert door op die straatbordjes bij sommige straatnamen (bijvoorbeeld de Netelstraat) een bijpassende tekening te maken. De buurtdienst wil mensen uit de Bellewijk overtuigen dat hun wijk ‘de moeite waard is’. De groenploeg heeft vaak tijd om een babbeltje te doen met bewoners en de buurtwerker maakt bijna iedere dag ‘een toer’ waarbij hij ook met bewoners praat. Er wordt veel aandacht besteed opdat mensen de kans krijgen om ‘erbij te horen’. Zo worden de bewoners van de Bellewijk bijvoorbeeld uitgenodigd om op vaste tijdstippen samen soep te eten in het buurthuis.

Buurt- en nabijheidsdiensten willen mensen betrekken bij het vormgeven van hun leefwereld. Door (kleinschalige) positieve ervaringen in een vertrouwde omgeving op te doen, leren uitgesloten personen zichzelf definiëren als probleemoplossers. Ze kunnen de resultaten van hun engagement op een heel concrete manier in hun eigen buurt ervaren. Er wordt vertrokken van thema’s die hen al bezig houden (zoals speelruimte voor kinderen of gezonde voeding) en verder gebouwd op de capaciteiten die ze al bezitten. De al bestaande sociale netwerken worden versterkt terwijl nieuwe contacten worden aangemoedigd. Een voorbeeld hiervan is de computerwerking zoals beschreven in De Zolder¹³⁰, de wijkkrant die de buurtdienst gratis verdeelt onder de bewoners: “De computerkamers in het buurthuis (met in totaal 9 computers) worden goed gebruikt. Zelf vinden we dit leuk en zelfs belangrijk dat mensen die iets willen bijleren, dit ook gewoon kunnen. Veronique Bulckaert (vrijwilligster van het eerste uur) heeft pakketten uitgewerkt rond: leren beginnen werken op de computer (aanzetten, iets terugvinden, kunnen dingen bewaren), een vervolg hierop (de computer is meer dan een schrijfmachine – hoe gebruik ik die dan?) en nu wil ze een cursus opzetten om te leren hoe je foto’s kan bewerken met de computer”. Dit aanbod blijkt laagdrempelig genoeg te zijn om zelfs vrouwen die ‘bang waren van de computer’ aan te trekken. Er zijn in de Bellewijk diverse activiteiten voor medewerkers en vrijwilligers, maar ook bredere activiteiten met een lage drempel om de gehele buurt uit te nodigen om ‘mee te doen’, waaronder de hobbyclub of een hutsepotavond.

Dat blijkt ook uit hun dossier voor de Buitengewone Buurt¹³¹: “Door creatief om te gaan met groenonderhoud aanknopingspunten vinden bij wijkbewoners om werk te maken van de eigen woon- en leefomgeving. (...) In de plaats van het gevoel verwaarloosd te zijn en problematisch, trots zijn om de verschillende realisaties waaraan ook zij deelnemen”. Op de website van de Koning Boudewijnstichting¹³² werd verslag uitgebracht: “Via een werking waaraan alle bewoners van de Bellewijk kunnen participeren, wordt de kringloop van afval tot grondstof perfect gesloten. Tuin- en keukenafval worden op wijkniveau gecomposteerd en aan de kippen gevoederd. Deze kippen, die

¹³⁰ De Zolder maart 2006, jaargang 6, nummer 1.

¹³¹ Kandidaatsdossier Buiten Gewone Buurt ter attentie van Koning Boudewijnstichting 17.11.2003.

¹³² Website Koning Boudewijnstichting: http://www.kbs-frb.be/code/page_print.cfm?id_page=127&IK=33101Cnt=NL, (geconsulteerd 05.08.2005).

geadopteerd kunnen worden door de buurtbewoners, leveren eieren in ruil. Het compost wordt gebruikt in een wijkmoestuin die dan weer de groenten aanlevert voor een wijkkeuken”.

De buurtwerker nodigt de bewoners zowel mondeling uit (onder meer tijdens zijn ‘toer’) als via de wijkkrant¹³³: Soms worden de wijkbewoners in diezelfde wijkkrant ook op hun verantwoordelijkheid aangesproken: “Afval sorteren. Sommige mensen denken soms vreemd. Sommigen zetten wat ze kwijt willen gewoon ergens tussen hun huis en de garage die ze gebruiken. Wellicht denken ze dat afval sneeuw is die zal smelten voor de zon. Anderen plaatsen hun strijkijzer bij het oud papier. Nog anderen gebruiken de (goedkopere) blauwe zak voor alles en nog. De zak blijft dan staan met een sticker erop. De groenploeg wil heel graag werk maken van een nette en mooie wijk. De groenploeg is echter geen vuilkar. Dank voor het begrip”.

Buurt- en nabijheidsdiensten komen naar voren als praktijken van participatie en democratisch burgerschap. Ik neem de definitie van het ETGACE¹³⁴-onderzoek over, waar democratisch burgerschap beschreven werd als “alle manieren om sociale verantwoordelijkheid en engagement op te nemen, met de bedoeling om bij te dragen aan de democratische, inclusieve samenleving” (Stroobants, Celis, Snick & Wildemeersch, 2001). Van der Veen (2001) noemt dit een leefwereldbenadering van burgerschap, die uitgaat van sociale identiteit en verantwoordelijkheidsgevoel van burgers zelf. Het gaat om het creëren van uitdagingen en om “het scheppen van situaties waarin normatieve discussies naar de oppervlakte komen” (Van der Veen, 2001, p. 9). Van der Veen (2001, p. 10) gaat ervan uit dat indien er mogelijkheden worden geschapen voor burgerschap “waarin burgers hun eigen normatieve doelen kunnen realiseren, velen ook inderdaad actief worden”. Benn (2000, p. 242) beschrijft actief burgerschap als: "How an individual activates him or herself to be able to consciously influence their own situation and the situation of others in a democratic society". Het leren van democratisch burgerschap is een proces van ‘al doende leren’ dat verankerd is in de praktijk. Zo kan burgerschap begrepen worden als ‘citizenship-as-practice’ (Lawy & Biesta, 2006), waarbij mensen burgerschap leren doorheen hun participatie aan de praktijken in diverse levenssferen. Dit is een inclusief en relationeel concept waarbij respect wordt getoond aan de “the claim to citizenship status of everyone in society” (Lawy & Biesta, 2006, p. 37). Burgerschap wordt zo geconceptualiseerd als een ‘ongoing practice’ eerder dan als een ‘nog te bereiken status’ of uitkomst van een leertraject.

Bij Buurtdiensten Bellewijk werden samengevat de volgende elementen geobserveerd. Vanuit de doelstelling om te werken aan de leefbaarheid en sociale cohesie van de wijk, wordt een veelzijdige werking opgericht. Naast de creatie van enkele kwaliteitsvolle jobs op maat, worden de wijkbewoners ook aangesproken en gestimuleerd om hun individuele verantwoordelijkheid voor (het vormgeven

¹³³ De Zolder oktober 2005, jaargang 5, nummer 6.

¹³⁴ ETGACE: Education and Training for Governance and Active Citizenship in Europe. Onderzoeksrapporten en andere output beschikbaar via: <http://www.surrey.ac.uk/politics/ETGACE/>

van) hun leefomgeving op te nemen. Mensen worden uitgenodigd om in het buurthuis samen te komen. Zo komen buurt- en nabijheidsdiensten naar voren als een democratische praktijk.

b. Participatie bij het opstarten van een buurt- en nabijheidsdienst

Kenmerkend voor buurt- en nabijheidsdiensten is dat ze worden uitgebouwd in samenspraak met gebruikers en medewerkers. Bovendien wordt ernaar gestreefd om relevante lokale sociale actoren samen te brengen zoals de lokale overheid, het OCMW, al bestaande dienstverleners, de werkwinkel, verenigingen, commerciële actoren... om een lokaal draagvlak uit te bouwen. Wanneer een nieuwe behoefte wordt vastgesteld, wordt eerst de mogelijkheid onderzocht om via de reguliere diensten op die behoefte in te spelen. Zo willen de buurt- en nabijheidsdiensten aanvullend werken op deze reguliere voorzieningen.

Gebruikers van participatieve methodieken zoals DIP¹³⁵ of LENS¹³⁶ voor de bevraging van (toekomstige) gebruikers en medewerkers geven aan dat dit arbeidsintensief is, maar grote voordelen biedt wat betreft de inzet en motivatie van medewerkers en gebruikers (Hefboom, 2002). “De buurt- en nabijheidsdiensten geven een antwoord op de vele kleine of grote vragen die buurtbewoners hebben over het onderhoud van hun leefomgeving. Kleine tekorten in de ogen van gemeentebesturen en sociale huisvestingsmaatschappijen, maar die wel aanleiding geven tot grote irritaties bij bewoners” (Hefboom, 2002, p. 4). Deze manier van werken is geïnspireerd op de werkwijze van de samenlevingsopbouwprojecten waar buurt- en nabijheidsdiensten soms uit voortkomen. Bij een ‘participatieve diagnose’ (Smeyers, 2003) wordt nagegaan hoe de betrokkenen aankijken tegen een bepaalde probleemsituatie en de positie van de verschillende betrokken groepen ten aanzien van die probleemsituatie. Deze werkwijze werd bij het ontstaan van de buurt- en nabijheidsdiensten ook door de betrokken ministers geloofd: “Door zowel werknemers als de klanten nauw te betrekken bij de ontwikkeling van het initiatief (...) wordt de betrokkenheid en de motivatie van het personeel vergroot en de aansluiting bij de vraag van de klanten verzekerd” (Landuyt & Anciaux, 2003).

Sommige projecten onderzochten de noden van de klanten en zochten in een volgende fase de geschikte werknemers. Andere projecten werkten op een participatieve wijze door zowel klanten als werknemers te bevragen: “Hoe beoordelen de mensen zelf hun situatie van langdurige werkloosheid? Welke voorstellen hebben ze om er iets aan te doen? Op welke wijze en voor welke taken kunnen en

¹³⁵ DIP of Doelgerichte Interventie Planning “is een analyse- en planningsmethode met participatief karakter. Vertrekkende vanuit de problemen, zoals gepercipieerd door de betrokkenen, wordt er met de hele groep gezocht naar de mogelijkheden om de problemen op te lossen” (Hefboom, 2002, p. 3). Samen worden de prioriteiten bepaald en een planning opgemaakt.

¹³⁶ LENS staat voor Leefbaarheidsonderzoek Nieuwe Stijl. “Het doel is inzicht te krijgen in de bestaande situatie en zo mogelijk oplossingen aan te reiken voor eventuele problemen of onwenselijkheden. Centrale vragen zijn: Hoe beoordelen bewoners van de wijk hun eigen leefomgeving en de mogelijkheid om daar naar wens te wonen? Op welke wijze kunnen storende elementen in de leefomgeving worden verminderd of opgeheven, en welke mogelijkheden heeft de wijk daartoe?” (Hefboom, 2002, p. 3).

willen ze aan de slag?” (Hefboom, 2002, p. 12-13). De competenties van de werknemers worden daarbij als uitgangspunt genomen. Volgens Pedagogisch Instituut J.L. Vives (2004, p. 3) bedraagt het aantal effectief gewerkte uren bij opstartende buurt- en nabijheidsdiensten soms minder dan de helft van het totaal aantal gepresteerde uren: “Het overgrote deel van uren wordt besteed aan teamvergaderingen, intern overleg, cursussen...”. Volgens Pedagogisch Instituut J.L. Vivés (2004b, p. 25) is participatief werken een noodzakelijke voorwaarde om de doelstellingen van een buurtdienst in praktijk om te zetten: “Als je mensen wil bereiken die door andere, meer klassieke kanalen niet bereikt worden, moet je wel op een alternatieve manier tewerk gaan. Dat geldt zowel voor klanten als voor werknemers”. Bij nogal wat medewerkers van buurtdiensten stellen zij vast dat ze aangeven voor de eerste keer in hun leven het gevoel te hebben dat er echt naar hen wordt geluisterd, dat ze meetellen, dat ze ook iets goed kunnen doen en gerespecteerd worden.

Ook de gebruikers worden betrokken bij de inhoud en vormgeving van de dienstverlening. De gebruiker is meer dan een gewone klant: “In sommige projecten werd het concept van buurt- en nabijheidsdiensten volledig ontwikkeld in samenspraak met de buurtbewoners die zich in denkgroepen groepeerden. In andere projecten is de gebruikersgroep enkel aangesproken in functie van haar noden aan specifieke, al dan niet buurtgerichte dienstverlening. (...) Meestal worden klanten eerder van op afstand bij de dienstverlening betrokken via onder andere tevredenheidsonderzoeken, klantenbijeenkomsten, straatgesprekken, huisbezoeken, wijkvergaderingen, samenwerkingen met bestaand buurtcomité...” (Hefboom, 2002, p. 13). Deze betrokkenheid van klanten is niet vanzelfsprekend. Clarke & Newman (1997, p. 121) maken een onderscheid tussen een choice-model waarbij gebruikers geen gebruik meer maken van niet-bevredigende diensten en kiezen voor een andere dienstverlener (de zogenaamde keuze in de vrije markt) en een voice-model dat zich richt op participatie van de gebruikers in het plannen en leveren van de diensten. De gebruikers geven feedback op de dienstverlening en de wijze waarop de diensten geleverd worden. Zo worden ze niet behandeld als ‘users and choosers’ maar eerder als ‘makers and shapers’ (Cornwall & Gaventa, 2001). Het choice-model blijkt niet te werken wanneer het gaat om minder kapitaalkrachtige klanten en diensten¹³⁷ die zich richten op kleine niches die door de markt over het hoofd worden gezien (onvervulde sociale noden, niet rendabel, te uitgestrekt gebied, wachtlijsten...). De buurt- en nabijheidsdiensten kiezen voor het voice-model eerder dan voor het choice-model. Ze richten zich immers tot minder kapitaalkrachtige klanten die vaak mobiliteitsproblemen ondervinden. Deze mensen kunnen niet zomaar kiezen welke diensten ze gebruiken of van dienstverlener veranderen. Soms werden zij in het verleden geconfronteerd met het volledig ontbreken van dienstverleners. Dit wordt bevestigd door Laville & Nyssens (2000, p. 75): In vele gevallen zorgt de kwetsbaarheid van de gebruikers voor limiteringen wat betreft hun mogelijkheden om van de ene dienstverlener naar de

¹³⁷ Concrete voorbeelden van dit soort dienstverlening worden beschreven in de volgende paragraaf over dienstverlening.

andere over te schakelen. Deze kwetsbare gebruikers hebben meer baat bij het zich als co-producent uitspreken over de kwaliteit van de dienstverlening. Zo blijven gebruikers niet in de rol van geïsoleerde individuele consumenten (Carr, 2007, p. 270).

Baert & Jansen (1998) benadrukken dat processen van probleemdefinitie en –oplossing voortdurend benaderd moeten worden vanuit verschillende en heterogene invalshoeken. Bij een participatieve diagnose is het niet evident dat men zomaar tot een gedeelde betekenis kan komen. Gedeelde betekenissen moeten “worden gecreëerd vanuit een heterogeniteit aan potentiële zelfbeelden of identiteiten” (Baert & Jansen, 1998, p. 97). De auteurs zijn voorstanders van een vorm van ‘community education’ die zich toelegt op “het op betekenisvolle wijze leren omgaan met de inherente spanningen tussen afhankelijkheden en verantwoordelijkheden ten aanzien van het gemeenschapsleven enerzijds, en de behoeften en noden gerelateerd aan persoonlijke ontwikkeling en zelfbepaling anderzijds”. Zo kunnen mensen betrokken worden in een zoekproces naar betekenissen die individuele perspectieven transformeren en overstijgen. Doorheen het versterken van collectieve probleembewustwording kunnen individuele problemen vertaald worden in relevante sociale kwesties “met zowel een persoonlijke, collectieve als beleidsmatige instap. Op basis van alledaagse, concrete ervaringen en in zo concreet mogelijke termen, kan het bijdragen tot het expliciteren van de vraag: ‘Waar gaan we met z’n allen naartoe?’” (Baert & Jansen, 1998, p. 101-102). Ook Cleaver (2001) bekritiseert dat in participatieve denkkaders een gemeenschap vaak gezien wordt als gekarakteriseerd door solidaire relaties die relatief eenvoudig zouden kunnen gekanaliseerd worden. Participatieve aanpakken benadrukken vaak de solidariteit binnen gemeenschappen, terwijl processen van conflict, onderhandeling en in- en uitsluiting slechts af en toe erkend worden, en bijzonder weinig onderzocht worden. Cleaver (2001) adviseert om aandacht te hebben voor situaties waarbij de gemeenschap bepaalde groepen discrimineert en niet zomaar alles over te nemen. Cleaver (2001, p. 47) wijst op het risico voor een verschuiving van de ene onhoudbare positie (‘we know best’) naar een even onhoudbare en gevaarlijke positie (‘they know best’).

c. Participatie als middel en participatie als doel in Mobiel@elier

In buurt- en nabijheidsdiensten zijn er meerdere vormen van ‘participatie als instrument’ vanuit efficiëntieoverwegingen. Buurt- en nabijheidsdiensten maken gebruik van participatieve werkwijzen om de noden en behoeften waarrond ze zullen werken, te identificeren. Ze streven een continue dialoog na met de gebruikers, medewerkers, omgeving, zodat de dienstverlening permanent kan worden bijgestuurd. De inspraak van bewoners kan ervoor zorgen dat de diensten nauwer aansluiten bij hun reële wensen. De inspraak van de werknemers kan de efficiëntie en haalbaarheid van de arbeid ten goede komen. Op deze manier dient participatie als instrument voor het creëren van dienstverlening en arbeid op maat. Daarenboven wordt er een brede waaier van mogelijkheden tot

participatie als democratisch burgerschap aangeboden doorheen diverse activiteiten voor medewerkers, vrijwilligers en/of buurtbewoners.

Bij de zes onderzochte buurt- en nabijheidsdiensten kon ik enerzijds instrumentele participatie en anderzijds participatie als democratisch burgerschap terug vinden. Dit blijkt ook bij Mobiel@elier, een buurt- en nabijheidsdienst gelinkt aan Huize Godtschalck, een instelling voor bijzondere jeugdzorg¹³⁸. De jongeren die deeltijds onderwijs volgen, hadden vaak moeite om een deeltijdse job te vinden. Om aan de behoeften van deze jongeren tegemoet te komen, werd er letterlijk een mobiel atelier opgericht: een busje met werkmateriaal waarmee de jongeren overal in de regio aan de slag kunnen. Hun taken zijn divers: ze bouwen en onderhouden onder andere picknickbanken, skateramps en speelpleintjes, ze hielpen met het renoveren van jeugdherbergen en toeristische sites (vooral uit W.O.I), ze doen groenonderhoud in lokale schooltjes... In Mobiel@elier wordt aandacht besteed aan beide vormen van participatie. In hun brochure beschrijven ze dit zelf als volgt: “Participatie vertalen wij naar onze minderjarigen als het zoeken naar het ‘samen-doen’”. Enerzijds wordt er veel aandacht gegeven aan participatie en inspraak omdat het efficiënt is. Door aandachtig te luisteren naar wat de jongeren wel en niet graag doen, waarover ze zich zeker of onzeker voelen, waarop ze trots zijn... probeert de begeleider ‘kort op de bal te spelen’. Zo kan er bij het afspreken van wie wat op welke manier doet, ernaar gestreefd worden dat het werk niet alleen kwalitatief in orde is, maar dat de taken ook haalbaar zijn voor de jongeren. Wanneer we kijken naar het leerproces dat deze jongeren doorlopen, valt ook deze participatie voor efficiëntieredenen op. Wanneer bijvoorbeeld één van de jongeren het goed onder de knie heeft hoe hij planken op maat moet zagen met een elektrische cirkelzaag, krijgt hij de kans om de rol van de begeleider over te nemen. Het is dan niet meer de begeleider die aan een nieuwkomer uitlegt hoe de zaagmachine veilig te gebruiken, maar de meer ervaren jongere die het uitlegt. Zo krijgt hij mee verantwoordelijkheid voor het inwerken en opleiden van minder ervaren collega's. De jongere in kwestie is er op 29.11.2005 in geslaagd om een onhandige onderzoekster, die nog nooit met een elektrische cirkelzaag gewerkt had, op een veilige manier te leren planken op maat te zagen. Hij gebruikte daarvoor spontaan eenzelfde manier van uitleggen als zijn begeleider: eerste legde hij uit wat hij ging doen, dan demonstreerde hij het stap per stap met nog eens alle uitleg erbij, dan kreeg de onderzoekster de kans om het zelf te proberen. De jongere nam vanaf dan de taak op van ‘opletten dat ge alles goed doet’ en ‘als ge vragen hebt, stel ze maar’. Hij bleef de onderzoekster ‘in de gaten houden’ en vertelde trots tegen de andere jongeren dat hij ‘haar het goed had geleerd’. De begeleider geeft zo kansen aan de jongeren om geleidelijk aan te groeien en meer verantwoordelijkheden op te nemen. Tijdens dezelfde observatie neemt diezelfde jongere even later de begeleidingsrol over ten opzichte van de andere jongeren:

¹³⁸ Observaties Mobiel@elier te Loker: 20.09.2005 en 29.11.2005.

De begeleider blijft de leiding hebben, maar dat neemt niet weg dat de zelfsturing van de jongeren nu groot is. Zeker A valt hierdoor op. Hij neemt zelf initiatief zonder telkens eerst aan de begeleider te vragen of het wel goed is. Hij heeft zicht op het werk. Zo kruipt hij bijvoorbeeld zelf helemaal op een grote zware kast omdat hij zo beter het bovenste stukje lambrisering kan plaatsen. A neemt ten opzichte van de andere jongeren geregeld de rol van de begeleider over: hij toont hen wat hij doet, hij legt het uit¹³⁹.

In een mail van 28.05.2007 legt de coördinator dit verder uit: “We berekenen de prijs die de klant moet betalen per vierkante meter. Dit is dan een vaste prijs, ongeacht hoe lang we er aan bezig zijn. Dit geeft ons alle tijd om het werk goed te doen, zonder ons te moeten opjagen. Het geeft Davy de mogelijkheid om één en ander rustig uit te leggen. Ook de klant hoeft zich geen zorgen te maken als hij merkt dat één van de jongeren wat minder presteert. Hij hoeft immers dat rendementstekort niet te betalen”.

Er worden vragen gesteld bij de grenzen aan de inspraak van en het overleg met jongeren. Tijdens uitwisselingstafels zoekt de coördinator inspiratie bij zijn collega-buurtdiensten¹⁴⁰: “Vaak moet duidelijk gemaakt worden wie de baas is en hebben ze een duidelijke structuur en richtlijn nodig om te functioneren. Hoe zit het dan met het gegeven inspraak?”. En enkele uitwisselingstafels later¹⁴¹: “In hoeverre laat je dingen bij jongeren in het project toe? Vaststelling: er zijn grenzen. Niet alles kan en dat vertaalt zich in een meer ‘formeler’ werkgeverschap”. Dit is niet eenvoudig:

Hij stuurt na één dag ongewettigde afwezigheid meteen een aangetekende brief. Na de 3^{de} brief (dus drie keer ongewettigd afwezig), krijgen ze pas hun ontslag. Door meteen na de 1^{ste} afwezigheid zo’n brief te sturen, toont hij dat hij ‘het serieus meent’. De jongeren hebben vaak behoefte aan discipline, aan grenzen afbakenen¹⁴².

In datzelfde Mobiel@elier is er tegelijkertijd ook ‘participatie als democratisch burgerschap’. Zo maakt Mobiel@elier er een erezaak van dat de jongeren niet een imago of zelfbeeld krijgen van ‘moeilijke jongeren’. Ze willen zichtbaar maken dat het hier gaat om ‘jongeren in moeilijke omstandigheden’. Dat heeft uiteraard een heel andere betekenis. De slogan die Mobiel@elier gebruikt voor promotie verwijst naar deze ambitie: “*Mobiel@elier: Geef(t) jongeren een kans*”. Niet alleen willen ze promotie maken voor hun eigen werking die ‘jongeren een kans geeft’, maar ze willen ook de inwoners van Heuvelland oproepen om ‘jongeren een kans te geven’. In een interview legt de coördinator uit waarom de ‘t’ tussen haakjes staat: “Wij hebben een project en wij geven de jongeren

¹³⁹ Uittreksel observatienotities Mobiel@elier Loker 29.11.2005.

¹⁴⁰ Verslag Uitwisselingstafel Buurt- en Nabijheidsdiensten Westhoek 21.11.2002.

¹⁴¹ Verslag Uitwisselingstafel Buurt- en Nabijheidsdiensten Westhoek 20.04.2004.

¹⁴² Uittreksel observatienotities Mobiel@elier Loker 20.09.2005.

een kans. Maar wij vragen ook aan de gemeenschap om die jongeren een kans te geven door hen te laten werken”¹⁴³. De jongeren krijgen de kans om een positiever zelfbeeld op te bouwen:

Na het afrijden van het gras ruimen de jongens hun materiaal op. De schooljuf zit met een twintigtal kinderen buiten rond de zandbak en geven een applaus aan de jongeren ‘omdat ze het gras zo mooi hebben gemaakt’. Dit is een moment waarop iedereen een brede glimlach heeft – de jongeren worden hierdoor extra beloond¹⁴⁴.

Verder wordt er gewerkt aan een fotoboek waarin telkens foto’s ‘voor en na’ de werkzaamheden van de jongeren genomen worden. Het uitgebreide album met onder andere foto’s van zitbanken voor en na geeft een goed zicht op hoe de jongeren actief hun stempel drukken op hun omgeving¹⁴⁵. Hier is zichtbaar hoe de jongeren als competente actoren een positieve invloed hebben op de leefbaarheid en de infrastructuur in de gemeente Heuvelland. De nadruk wordt daarbij gelegd op werkzaamheden die gericht zijn op toerisme (zoals inventarisatie en heraanleg van rustbanken en picknickplaatsen), openbare plaatsen, en plaatsen die mensen bij elkaar brengen (zoals speelpleintjes, aanplantingen, bouw/renovatie van jeugdlokalen). Het gaat vooral over werkzaamheden die moeizaam ingevuld werden omdat ze gezien de geografie van Heuvelland moeilijk uitvoerbaar, kleinschalig en vaak arbeidsintensief zijn.

Vaak gaan beide vormen van participatie hand in hand, maar soms worden de werkzaamheden zelfs stilgezet of op een laag pitje gezet om expliciet aandacht te besteden aan democratisch burgerschap. Dit blijkt onder meer uit de medewerking van Mobiel@elier aan een internationale uitwisseling georganiseerd door VOSEC. Toen er twee West-Afrikaanse vrouwen de Vlaamse sociale economie kwamen bezoeken, maakte Mobiel@elier dankbaar gebruik van de gelegenheid om daar meteen een reflectie over solidariteit en verdraagzaamheid aan te koppelen. Dit blijkt uit een mail aan de onderzoekster door de coördinator voorafgaand aan de uitwisseling: “Het verblijf van Sidy en Sangare in de voorziening is een uitgelezen kans om tot een boeiende interactie met de bewoners van Huize Godtschalck te komen. In de voorziening verblijven trouwens enkele jongeren van Afrikaanse afkomst. Het lijkt ons daarom een kans om de leefwereld van het continent van hun afkomst beter te leren kennen. Op die manier kunnen we op een heel ongedwongen manier werken aan verdraagzaamheid en mondiaal begrip”.

¹⁴³ Naar aanleiding van een lezing die ik gaf in Gent tijdens een studiedag over Jongeren en Motivatie, werd ik geïnterviewd door HRMagazine. Ik verwees de journalist door naar Mobiel@elier, die ik als concrete voorbeeld gebruikte in de lezing. Dit citaat komt uit het artikel dat daaruit voortvloeide in HRMagazine, november 2007, (13), 141, p. 39-45.

¹⁴⁴ Uittreksel observatienotities Mobiel@elier Loker 20.09.2005.

¹⁴⁵ Uittreksel observatienotities Mobiel@elier Loker 20.09.2005.

Politici zijn niet altijd overtuigd van de waarde van dit ‘meewerken’ en ‘meedenken’. Soms wordt er voor een tussenoplossing gekozen, waarbij lokale politici hun ideeën ‘eens aftoetsen’ bij de mensen in kwestie. In Wervik blijkt bijvoorbeeld dat niet alle sociale actoren even open staan voor het participatieve ideeëngoed van de buurt- en nabijheidsdiensten:

“De stuurgroep heeft soms ook al ideeën en wil die dan uitgewerkt zien, bijvoorbeeld een huiswerkbegeleiding. De buurtwerkster daarentegen wil eerst in de buurt kijken of er nood is aan een huiswerkbegeleiding, of misschien eerder aan iets anders. (...) De stuurgroep leert wel al bij volgens de buurtwerkster. Ze hebben door dat top-down iets willen opleggen, weerstand kan oproepen. Nu is het zo dat ze eerst bij de buurtwerkster polsen: ‘wat zouden ze ervan denken?’. Ze beginnen meer begrip te hebben voor het ‘meedenken’ waar de buurtwerkster achter staat. Ze beginnen in te zien dat de mensen soms goede voorstellen doen”¹⁴⁶.

Samenvattend, kan de nadruk op participatie als instrument om de efficiëntie te verhogen of om beter op maat te werken, zowel een plaats krijgen binnen een restrictieve als binnen een reflexieve activeringsopvatting. In Mobiel@elier is er daarnaast ook aandacht voor participatie als democratisch burgerschap. Hier krijgen uitgesloten personen de kans om ervaringen op te doen als competente actor die een stempel kan drukken op zijn omgeving. In het nieuwe decretale kader komt juist deze participatie als democratisch burgerschap in het gedrang.

d. Risico's verbonden aan participatie

Participatie draagt zowel kansen als risico's met zich mee. Indien participatie louter dient als een “tool for achieving better project outcomes” (Cooke & Kothari, 2001, p. 37), dan kan participatie ook fungeren als een instrument van controle. “Participatory processes never take place in an ideological vacuum” (Cooke, 2001, p. 119). Het is niet evident dat ‘empowerment’ één van de doelstellingen is. Cooke & Kothari (2001, p. 14) waarschuwen voor de vooronderstelling dat participatie altijd gelinkt is met emancipatorische ambities en toont hoe “the language of empowerment masks a real concern for managerialist effectiveness”. Er is het risico op ‘speeltuin’-participatie of schijnparticipatie, waarbij mensen enkel vrijblijvend advies kunnen geven, maar afgescheiden blijven van het échte publieke debat en besluitvorming. Ze vragen zich bovendien af wat er gebeurt met degenen die om diverse redenen niet participeren op de manier die ‘voorgeschreven’ is. Zowel leeftijd, gender, klasse als individuele capaciteiten hebben een invloed op de bereidheid en mogelijkheid van mensen om te participeren. “What happens to the narratives of those who do not possess the right skills, (...) to perform as required?” (Kothari, 2001, p. 150). Indien bepaalde groepen ‘niet’ participeren, is het niet vanzelfsprekend dat dit ligt aan de bereidwilligheid en vaardigheden van die groep. Het is niet

¹⁴⁶ Uittreksel observatienotities Buurtdiensten 't Park Wervik 04.01.2006.

voldoende om louter te werken aan het motiveren en bijschaven van de participatievaardigheden. Misschien zijn er andere mogelijkheden om te participeren die beter aansluiten bij de leefwereld, wensen en beperkingen van de groep in kwestie? De Grande (2003, p. 70) waarschuwt dat participatie meer de nieuwe norm of een plicht lijkt te worden en dat we zo opnieuw bij een individueel schuldmodel dreigen te komen. Niet alle mensen willen en kunnen echter participeren. “Little recognition is made of the changing social position of individuals over life courses, of the variable costs and benefits of differently placed people” (Cleaver, 2001, p. 49).

Quaghebeur, Masschelein & Nguyen (2004) zien participatie niet enkel als een proces van kansen geven, maar ook als een proces dat specifieke vereisten stelt aan de deelnemers. Participatie is nooit neutraal en houdt altijd grenzen in. Participatie gaat uit van een specifiek profiel van deelnemers als “owners of a problem or of specific needs and interests, before the process starts” (Quaghebeur, Masschelein & Nguyen, 2004, p. 160). Mensen worden uitgenodigd om naar zichzelf te kijken als actieve, competente, onafhankelijke, probleemoplossende experts van hun eigen leefwereld. Deelnemers kunnen alleen deelnemen wanneer ze “subject themselves to very specific behaviours and attitudes that are required from ‘participants’” (Quaghebeur, Masschelein & Nguyen, 2004, p. 161). ‘Participatie’ produceert een specifiek type individualiteit, die niet vanzelfsprekend, evident of ‘natuurlijk’ is. Het genereert een bepaalde manier om naar zichzelf en anderen te kijken en een bepaalde manier van gedrag, dat andere keuzeopties uitsluit. Mensen worden gezien als “representatives of needs and interests, as holders of capacities and skills in which to invest in order to be able to satisfy those needs and interests” (Masschelein & Quaghebeur, 2005, p. 58).

Het gaat om de valkuil van ‘verplichte’ participatie volgens vooraf bepaalde regels en voorwaarden. Daarbij worden uitdagingen en doelstellingen van de participatie al op voorhand vastgelegd en loopt men het risico om de reeds aanwezige participatie en noden/wensen van mensen te negeren.

Quaghebeur, Masschelein & Nguyen (2004, p. 162) adviseren om het project zélf te positioneren als deel van het onderhandelingsproces: “offer a ‘real’ opportunity to contest and question the aims and assumptions of the project”. De mogelijkheden en grenzen van het project kunnen bevraagd worden en actoren kunnen reflecteren over de positie(s) die ze innemen. De auteurs (2004, p. 163) adviseren te erkennen dat de doelstellingen van het project kunnen ‘verstoord’ worden. Participatie heeft zo te maken met “contestation, discussion, struggle and negotiation about the framework offered by the ‘participatory’ project”. Een uitweg kan zijn om open en flexibele structuren te creëren die ruimte kunnen garanderen voor continue dialoog. Zo kan men proberen om de definities, ervaringen, betekenissen en activiteiten van alle betrokkenen in rekening te brengen. Er kan samen beslist worden welke uitdaging of doelstellingen, hoe eraan te werken, wat participatie betekent, en wat de grenzen ervan zijn. Uiteraard zijn er grenzen en voorwaarden aan iedere vorm van participatie. Het is nodig om van in het begin duidelijk te zijn over die grenzen en voorwaarden. Het is een delicate

evenwichtsoefening tussen het voorzien van vrije, open ruimte voor experimenten enerzijds en structurele ondersteuning anderzijds.

Samenvatting

Participatie als vorm van democratisch burgerschap lijkt het kloppende hart van de bestudeerde buurt- en nabijheidsdiensten te zijn. Volgens de praktijkwerkers op de uitwisselingstafels zijn ‘het verlenen van diensten’ en ‘het creëren van tewerkstelling’ instrumenten ter ondersteuning van de doelstelling van participatie en democratisch burgerschap¹⁴⁷. Democratisch burgerschap verwijst daarbij naar alle manieren van sociale verantwoordelijkheid en engagement. Zowel werknemers, gebruikers, buurtbewoners als andere sociale actoren worden hiertoe aangesproken en gemotiveerd. Buurt- en nabijheidsdiensten vertrekken van het verlangen van mensen naar betrokkenheid en verantwoordelijkheid. Ze verwachten dat bij deze participatie als democratisch burgerschap, mensen de kans krijgen om een positiever zelfbeeld en zelfwaardegevoel op te bouwen door zichtbaar te maken dat ze competente actoren zijn die een stempel kunnen drukken op hun omgeving.

Bij het opstarten van een buurt- en nabijheidsdienst, kan gebruik gemaakt worden van diverse participatieve werkwijzen met zowel werknemers, vrijwilligers, gebruikers, buurtbewoners en/of andere lokale sociale actoren. Ondanks het feit dat deze werkwijze arbeidsintensief is, vermelden de betrokkenen grote voordelen wat betreft de inzet en motivatie van zowel medewerkers als gebruikers. Ze geven mensen het gevoel dat ze meetellen, dat ze iets goeds kunnen en dat ze gerespecteerd worden. Bij deze ‘participatieve diagnose’ is het een aandachtspunt om te letten op het heterogene karakter van de groepen actoren of de buurt die ze bevragen. Het is een uitdaging om probleemdefinities en mogelijke oplossingen te benaderen vanuit heterogene invalshoeken en om aandacht te hebben voor conflict en uitsluiting.

De gebruikers kunnen in diverse vormen feedback geven op de dienstverlening en zo mee vorm geven aan de dienst opdat die beter op maat kan zijn. Dit is een voice-model, waar gebruikers kunnen participeren in het plannen en leveren van de diensten. Ze kunnen de rol opnemen van ‘makers & shapers’ en zich als co-producenten uitspreken over de kwaliteit van de diensten. Dit staat in contrast met het choice-model, waar gebruikers kunnen kiezen om van dienstleverancier te veranderen en zo de marktwetten te laten werken.

Voor de buurtontwikkelingsdiensten vallen op door bijzondere inspanningen op het gebied van participatie. Bij buurtontwikkelingsdiensten is een bepaalde buurt de eerste opdrachtgever van de buurtdienst. Met een participatief behoeftenonderzoek worden de on vervulde individuele en sociale

¹⁴⁷ Verslag Uitwisselingstafel Buurt- en Nabijheidsdiensten Westhoek 10.07.2006.

noden van de buurt geanalyseerd. Mensen leren hun problemen te definiëren in dialoog met burens, buurtwerkers en beleidsmakers. De buurt- en nabijheidsdiensten zeggen dat ze vertrekken van de thema's waar de mensen zelf mee bezig zijn. Zorgen uit het dagelijkse leven van mensen die te maken hebben met voeding, afvalverwerking, mobiliteit, tekort aan speelruimte in de buurt... worden als vertrekpunt op de agenda gezet. De bedoeling is dat er wordt uitgegaan van de leefsituatie van de betrokken personen om oplossingen te vinden die aanvaardbaar zijn. De buurtbewoners worden beschouwd als de eerste deskundigen wat betreft de verbetering van hun eigen leefomgeving. De bewoners worden dus aangesproken als leveranciers van ideeën, deskundigheid en mankracht. Buurtontwikkelingsdiensten streven naar een absolute toegankelijkheid voor de kwetsbare bewoners van de buurt. Vertrekkend vanuit principes van sociale cohesie en leefbaarheid, ligt de nadruk op het samenkomen en het bevorderen van sociaal contact. Als vertrekpunt vragen de initiatiefnemers zich af welke activiteiten belangrijk kunnen zijn voor de buurt en de bewoners. Zo kunnen ze er bijvoorbeeld naar streven om een 'probleemwijk' om te vormen tot een wijk waar mensen trots op kunnen zijn. Daartoe kan een veelzijdige werking opgebouwd worden met zowel betaalde tewerkstelling als niet-arbeidsmarktgeoriënteerd vrijwilligerwerk en engagement.

Naast participatie als doel op zich is er in de buurt- en nabijheidsdiensten ook participatie als middel om de efficiëntie en de effectiviteit te verhogen. Zo wordt participatie ingezet als instrument om te garanderen dat de tewerkstelling haalbaar en op maat is, en dat de diensten nauwer aansluiten bij de wensen van de gebruikers. Naast het participatief identificeren van behoeften en noden streven de betrokken buurt- en nabijheidsdiensten naar continue (niet éénmalige) dialoog met medewerkers en gebruikers, om indien nodig te kunnen bijsturen. Zo willen ze 'kort op de bal spelen' en 'inspelen op wat leeft'. Ook in deze instrumentele participatie krijgen mensen de kans om te groeien op eigen tempo en geleidelijk aan verantwoordelijkheid op te nemen. Vaak zijn instrumentele participatie en participatie als democratisch burgerschap in elkaar verstrengeld. Soms staan ze echter ook in spanning met elkaar. Ruimte maken voor democratisch burgerschap is niet altijd 'efficiënt'. Zo zorgt werken aan solidariteit en verdraagzaamheid niet voor een snellere dienstverlening.

Enkele risico's met betrekking tot participatie vragen om aandacht. Participatie kan louter als instrument wordt gebruikt voor meer en betere output. Empowerment en emancipatie zijn geen evidente achterliggende doelstellingen.

Bovendien lijkt 'participatie' de nieuwe norm te worden. Voor degenen die niet kunnen of willen participeren, dreigt het individuele schuldmodel. Participatie stelt specifieke eisen aan deelnemers qua houding en gedrag. Het gaat om een bepaalde manier om naar jezelf en naar anderen te kijken, die andere keuzeropties uitsluit. We kunnen ons afvragen: 'wat met degenen die niet willen of kunnen participeren op de voorgeschreven manier?' Zijn er misschien andere mogelijkheden tot participatie die beter aansluiten bij hun leefwereld, wensen en beperkingen? Verplichte participatie volgens

vooraf bepaalde regels en voorwaarden loopt het risico dat reeds aanwezige informele participatie en bestaande noden en wensen worden genegeerd. Een mogelijke uitweg om deze risico's te proberen te vermijden, is het bieden van een gelegenheid om de doelstellingen en vooronderstellingen van het project te bevragen en uit te dagen. Zo kunnen de doelstellingen 'verstoord' worden. Er is nood aan continue dialoog waarbij samen beslist wordt over de doelstellingen, de aanpak, en de betekenis en de grenzen van participatie.

De aandacht voor 'participatie' staat in schril contrast met het decreet Lokale Diensteneconomie, waar participatie nog enkel benoemd wordt als 'op regelmatige basis overleggen met werknemers'. In het decreet Lokale Diensteneconomie krijgen vooral de functies 'tewerkstelling' en 'dienstverlening' een prominente plaats. 'Participatie' verdwijnt in een vage, ruim interpreteerbare formulering naar de achtergrond. Er is geen financiering voorzien voor de ruimere definitie van 'participatie' die de buurt- en nabijheidsdiensten naar voren schuiven. Sterker zelfs: de participatieve processen die ervoor zorgden dat werknemers, wijkbewoners of andere betrokkenen mee hun stempel drukten op de inhoud, vormgeving en ontwikkeling van de diensten, worden teruggeschroefd. Het reflexief element dat ruimte maakte voor het bottom-up werken vanuit de concrete vragen en noden van de werklozen krijgt in de nieuwe beleidsconstellatie geen aandacht meer.

4.3 Dienstverlening: spanning tussen efficiëntie en nabijheid

Na het bespreken van de functies tewerkstelling en participatie bespreek ik tenslotte de derde functie dienstverlening. Wat opviel, was het belang van (objectieve en subjectieve) nabijheid en sociale cohesie. Buurt- en nabijheidsdiensten blijken meer te doen dan louter diensten op maat te leveren. De aandacht voor nabijheid staat in spanning met de groeiende invloed van het efficiëntiedenken. Door toenemende druk om meer diensten in minder tijd te leveren, wordt alle beschikbare tijd grondig gepland en ingevuld. Zo is er steeds minder 'ongeplande tijd' of 'betekentijd', die nochtans nodig is voor het opbouwen van relationele diensten.

a. Dienstverlening in functie van nabijheid in Boodschappendienst Nieuwpoort

De zes bestudeerde buurt- en nabijheidsdiensten werken aan dienstverlening die de nadruk legt op nabijheid en sociale cohesie. Vande Lanotte & Picqué (2000, p. 95) en Laville & Nyssens (2000) onderscheiden objectieve en subjectieve nabijheid. *Objectieve nabijheid* verwijst naar de lokale inankering van de buurt- en nabijheidsdiensten en naar de inbedding in het dagelijkse leven van de gebruikers. Dit wordt gezien als cruciaal voor de herwaardering en heropleving van achtergestelde buurten (Vande Lanotte & Picqué, 2000, p. 134). Volgens Laville & Nyssens (2000, p. 69) is nabijheid objectief wanneer het kan gedefinieerd worden door kenmerken van tijd en plaats: "Proximity is

therefore geographically circumscribed by a specific territory (...) or it implies a physical proximity between the provider and the user”.

Subjectieve nabijheid verwijst naar buurt- en nabijheidsdiensten als een belangrijke motor voor de ontwikkeling van sociale cohesie en voor de revitalisering van sociale netwerken. Zo zijn buurt- en nabijheidsdiensten “scheppers van vertrouwen”. Dit vertrouwen komt in het bijzonder naar voren in de relaties tussen de dienstverleners en de vaak kwetsbare gebruikers die “een kwaliteitsdimensie heeft die de technische prestaties overstijgt” (Vande Lanotte & Picqué, 2000, p. 117). Volgens Laville & Nyssens (2000, p. 69) is nabijheid subjectief wanneer het soort van relatie tussen dienstverlener en gebruikers de kwaliteit van de dienst determineert. Het Federale Planbureau (1996, p. 23) beschrijft deze subjectieve nabijheid ook als relationele nabijheid: “De affectieve en symbolische aspecten van de relatie tussen actoren zouden, meer dan de objectieve functie van deze relatie, aan de dienst een bijkomende ‘gevoelswaarde’ geven”. Doordat deze ‘relationele’ buurtdiensten sterk persoonsgebonden zijn en samen door de betrokken partners worden opgebouwd, zijn ze volgens het Federale Planbureau (1996, p. 24) moeilijk te standaardiseren. In de beschrijvingen van nabijheid komt het belang van vertrouwen en sociale cohesie naar voren.

Hier beschrijf ik hoe de dienstverlening in functie van nabijheid vorm krijgt in Boodschappendienst Nieuwpoort¹⁴⁸. Dankzij de inbedding in een breder dienstencentrum¹⁴⁹ kan een signaalfunctie vervuld worden naar de andere diensten toe. De medewerker kan horen en zien wanneer er kleine of meer ernstige problemen zijn met de senior en zijn/haar leefsituatie. Dan kan hij ofwel zelf advies geven, ofwel het doorspelen aan andere gespecialiseerde diensten. Wanneer hij bijvoorbeeld merkt dat een bejaarde dame haar glazen flessen melk in de diepvries stopt, dan kan hij deze beginnende uitingen van dementie doorgeven aan de andere OCMW-diensten. Deze signaalfunctie bleek veelzijdig:

Nadat hij de boodschappen heeft uitgeladen, zet hij zich bij mij en de dame aan tafel om de afrekening te maken. Terwijl hij schrijft en rekt, maakt hij een praatje. Hij vraagt hoe het is met haar dochter – ze klaagt dat die te weinig op bezoek komt. Dan vertelt ze over haar vorige poetsvrouw met wie het niet klikte. Ze heeft nu pas ‘een nieuwe’ en is nog wat onzeker en onwennig. Ze vertelt dat ze de manier van dweilen maar ‘raar’ vindt. Y geeft haar rustig advies: ‘ge kunt met haar praten, eens goed babbelen, haar vertellen wat ge verwacht, hoe ge het graag gedaan hebt’. De dame neemt zich voor om dat inderdaad te doen. Dan vertelt ze dat ze problemen heeft met een afvoerpijp en een waterput. Ze vraagt zich af of dat misschien komt door recente graafwerken in de weide achter haar huis. Y geeft haar het advies om het te vragen aan de man van de klusjesdienst die sowieso bij haar zal langskomen voor een ander werkje.

¹⁴⁸ Observaties Boodschappendienst Nieuwpoort te 21.09.2005 en 30.03.2006.

¹⁴⁹ “De Boodschappendienst is gelegen in de Serviceflats van het OCMW. De andere dienstverleningen aan huis (Minder Mobielen Centrale, poetsdienst, maaltijdbedeling en klusjesdienst) zijn gelegen in het rusthuis De Zathe. (...) Het OCMW is een geheel, de dienstverleningen zijn één pakket en daar hechten raad en directie belang aan” (Uittreksel observatienotities Boodschappendienst Nieuwpoort 21.09.2005).

Misschien dat hij het niet direct kan oplossen, maar hij kan wel al kijken wat er precies mee mis is. Weer is de dame tevreden met Y zijn advies¹⁵⁰.

Hij maakt een prioriteit van met zijn klanten een ‘praatje’ (een informeel gesprek) te doen – niet alleen bij het opstellen van de boodschappenlijst, maar ook bij het afzetten van de inkopen. Hij praat met hen over hun gezondheid, hun gezinssituatie en uiteraard over hun boodschappen.

Er is geen haast bij het opnemen van de boodschappen, er is tijd voor een korte babbel, zonder echter overbodig tijd te verliezen. (...) De klanten kiezen zelf welke producten ze uit welke winkel willen. Ze moeten dus niet bijvoorbeeld allemaal dezelfde boter eten, maar kiezen hun eigen merk en smaak. Dat kost veel tijd aan de verantwoordelijke, maar verbetert de levenskwaliteit van de senioren¹⁵¹.

Het ‘op maat’ willen werken, blijkt onder meer uit het feit dat de klanten zelf bepalen waar de boodschappen aangekocht worden en in welke hoeveelheid¹⁵².

Eén klant kan bestellen uit twee verschillende winkels tegelijk – niet alle boodschappen moeten uit dezelfde winkel komen. De klanten hebben niet enkel keuze uit een beperkt aantal producten uit een beperkt aantal winkels, maar kunnen echt kiezen wat ze graag eten. Zo kan een dame kiezen voor een bepaalde soort chocoladebroodjes (‘met veel chocolade erin’), een ander kan kiezen voor abrikozencompote (i.p.v. appelcompote), of voor gerookte hesp i.p.v. gekookte. Ook de grootte van de verpakkingen kunnen de senioren zelf kiezen. (...) We stoppen nog even aan de GB om tabak te kopen voor een senior. Het juiste merk tabak is echter niet beschikbaar. Omdat dit pas in de namiddag zal geleverd worden, besluit Y om in de namiddag terug te komen. Normaal gezien probeert Y een alternatief te vinden als een product er niet is (als er bijvoorbeeld geen grote verpakkingen kattenbrokken zijn, neemt hij twee kleine), maar met tabak durft hij dat niet te riskeren¹⁵³.

Hij weet wie wat graag lust, en kan senioren die beginnen te sukkelen met hun geheugen helpen bij het opstellen van hun boodschappenlijstjes – bijvoorbeeld: ‘vergeet uw hespe niet, anders hebt ge niks voor bij de stuten’. Ook wanneer de senioren minder eten (‘allez, uw yoghurt van verleden week is nog niet op’), vraagt hij meteen of de dame in kwestie al aan haar huisarts gezegd heeft dat ze minder eetlust heeft. Door deze gesprekken kan de boodschappenman ‘kort op de bal spelen’. Wanneer hij bij een senior boodschappen afzet, en de senior vertelt hem dat de huisarts net is langs geweest en medicatie heeft voorgeschreven; dan moet die senior geen nieuwe afspraak maken om die medicatie

¹⁵⁰ Uittreksel observatienotities Boodschappendienst Nieuwpoort 30.03.2006.

¹⁵¹ Uittreksel observatienotities Boodschappendienst Nieuwpoort 21.09.2005.

¹⁵² Folder OCMW Nieuwpoort: Dienstverleningen aan huis (2006).

¹⁵³ Uittreksel observatienotities Boodschappendienst Nieuwpoort 30.03.2006.

laten op te halen. De boodschappenman schuift zelf flexibel met zijn agenda – en haalt meteen de medicatie. Zo kan er soms ook tijd gemaakt worden om snel bij de post of de vakbond langs te gaan. Y maakt zelfs tijd voor andere dringende taken – die hij strikt genomen niet ‘moet’ opnemen. Hij helpt – binnen de grenzen van het mogelijke – waar hij kan. Zo blijkt dat het hier inderdaad gaat om diensten op maat, die op een flexibele manier proberen tegemoet te komen aan individuele en collectieve noden, die voorheen vaak niet erkend werden of waarvoor geen dienstverlening bestond.

De boodschappenman zegt dat hij niet wil dat de Boodschappendienst verwatert tot een soort UPS-dienst, die snel-snel boodschappen aan de deur afzet. Hij is zich bewust dat velen van zijn klanten eenzaam en geïsoleerd zijn. Hij zegt dat sommigen op een hele week tijd maar twee personen zien: één keer hun huisarts en één keer de boodschappendienst. Daarom dat hij ‘tijd maken voor gesprek’ belangrijk vindt. Het gaat niet enkel om het leveren van de boodschappen, maar ook om het sociale contact en de nabijheid¹⁵⁴. Hier blijkt ook dat de medewerker voor de gebruikers geen ‘anonieme’ boodschappenbezorger is, maar een persoon met een naam:

Wanneer we teruggaan naar het eerste adres waar we eerder de boodschappenlijst opnamen om de boodschappen te leveren, zie ik meteen dat de dame des huizes een briefje op tafel heeft gelegd met onze twee namen erop geschreven: C (onderzoekster) en Y (verantwoordelijke). Zodra we binnen komen, noemt ze ons bij onze namen. Ze heeft ze speciaal opgeschreven om ons persoonlijk kunnen aan te spreken, onze namen niet te vergeten¹⁵⁵.

Volgens Gössling (2004) kan vertrouwen niet worden afgedwongen in sociale relaties, maar is een gevolg van nabijheid. Nabijheid kan een positief effect hebben op de kwantiteit en kwaliteit van communicatie. Gössling (2004, p. 681) definieert vertrouwen als “the strong belief that an interaction partner will behave according to one’s expectations”. Vertrouwen is zo in essentie een voorspelling van toekomstig gedrag van anderen (Peters & De Bosscher, 2006, p. 29). Vertrouwen ontwikkelt zich doorheen herhaalde interacties en lange termijn relaties met herkenbare interactiepartners. De mogelijkheid om elkaars gedrag te observeren, verhoogt de kans dat vertrouwen kan groeien. Nabijheid speelt op die manier een belangrijke rol, want nabijheid bepaalt de mogelijkheden tot observatie en communicatie over gedrag (Gössling, 2004). Volgens Peters & Debosscher (2006, p. 26) ontstaat herkenbaarheid op basis van herhaalde observaties van mensen in verschillende situaties, die informatie over het doen en laten van de ander opleveren. Voldoende en diverse informatie kan helpen om anderen ‘sociaal te plaatsen’; dit zorgt voor vertrouwen in mensen.

¹⁵⁴ In deze context kan verwezen worden naar de spanning die in sociaal wetenschappelijk onderzoek reeds meerdere keren gethematiseerd werd. Zo maakt bijvoorbeeld Tönnies een onderscheid tussen ‘Gemeinschaft’ en ‘Gesellschaft’; terwijl Durkheim het had over organische en mechanische solidariteit.

¹⁵⁵ Uittreksel observatienotities Boodschappendienst Nieuwpoort 21.09.2005.

Bij dezelfde vrouw gaan we de volgende observatie terug langs:

Ze vertelt meteen dat ze de hele dag weent, dat ze geen eetlust heeft (inderdaad, veel van de vorige boodschappen zijn nog niet opgegeten). De huisarts is zelfs al voor haar moeten langskomen. Die schreef haar voor dat er voortaan één keer per week een meisje twee uur langs komt om met haar te babbelen en te gaan wandelen. Ze vertelt dat ze zelf niet met haar rolwagen in de lift durft. En dat het drempeltje aan de inkom van het appartementsgebouw voor haar moeilijk is. Ze kijkt door haar venster en zegt dat ze weet dat al die auto's naar de zee rijden, dat ze weet dat de zee vlakbij is, maar dat ze er niet meer naartoe geraakt. Ze vindt het erg dat ze de zee niet meer ziet. Deze namiddag komt het meisje om met haar te wandelen. Y luistert naar haar verhaal terwijl hij de boodschappenlijst opstelt. Hij vraagt haar ook hoe het is met haar pijnlijke knie en hoe lang haar zoon zal wegblijven. (...) Wanneer we later haar boodschappen brengen, is ze blij om ons te zien. Het meisje is daar, maar kon niet met haar naar de zee omdat de banden van haar rolwagen plat waren. Y pompt de banden voor haar op – ze is zeer tevreden en verheugt zich al op de volgende keer dat het meisje zal komen en effectief met haar naar buiten kan¹⁵⁶.

Buurt- en nabijheidsdiensten erkennen het belang van 'mensen samenbrengen', van 'nabijheid', 'aanwezig zijn', 'aandachtig zijn' en 'tijd maken voor dialoog'.

De manier waarop hij praat over zijn job en de woordkeuze, verraaft groot persoonlijk engagement en verbondenheid. De rode draad doorheen wat hij vertelt, is 'dat je de job graag moet doen'. Met tegenzin dit werk volhouden, lukt volgens hem niet. 'Ge moet er goesting in hebben'. Ook vermeldt hij herhaald dat 'ge krijgt er veel voor terug' en 'de mensen zijn tevreden'. Hij heeft duidelijk voldoening in zijn job, hij houdt er een goed gevoel aan over. (...) Onze volgende stop is een klein rijhuis met een vrouw die net terug is uit het ziekenhuis en in haar zetel ligt. Ook haar zoon is aanwezig. De verantwoordelijke neemt de tijd om te vragen hoe het was in het ziekenhuis, hoe ze zich voelt, hoe het is met hun jong katje. Het menselijk contact en het luisterend oor blijken weer belangrijk. De verantwoordelijke heeft geen lijst of papieren waarop hij eerst de gezinssituatie moet nalezen, hij kent de mensen en hun situatie. Hij merkt zelfs bij het opstellen van de boodschappenlijst op dat ze vergeet petit beurkes te bestellen. Wanneer hij haar daaraan herinnert, moet hij ze inderdaad meebrengen. Er wordt doorgewerkt, niet getreuzeld, maar dan zonder tijdsdruk. Zo is er bijvoorbeeld genoeg tijd om erop te letten dat bij het binnendragen van de boodschappen het jonge katje niet ontsnapt via de voordeur¹⁵⁷.

¹⁵⁶ Uittreksel observatienotities Boodschappendienst Nieuwpoort 30.03.2006.

¹⁵⁷ Uittreksel observatienotities Boodschappendienst Nieuwpoort 21.09.2005.

De volgende observatie keren we terug naar dit huis:

De jonge kater die ze in huis hebben is ondertussen volwassen en begint zijn territorium af te bakenen. Het hele huis ruikt naar de kattenurine. Y heeft met de vrouw en haar zoon hier al over gepraat (hij heeft zelf ook een kat), maar vindt het moeilijk om hierover te praten zonder onbeleefd of beledigend te zijn. Hij wil zeker niet tegen hen zeggen dat ‘hun huis stinkt’. Voorzichtig vraagt hij nog eens aan de vrouw hoe oud de kater nu al is. Zoals elke keer, al maanden aan een stuk, antwoordt ze dat hij vijf maanden oud is. Blijft de kater in haar beleving misschien jong? Y heeft hun al eens het advies gegeven om de kater laten te castreren, niet met het geurargument, maar met het argument dat ze dan minder kans hebben dat hun kater wegloopt. Dat is inderdaad ook waar. De vrouw en haar zoon hebben echter nog steeds niets ondernomen. Misschien ook omdat een kat castreren veel geld kost? Y is zeer bewust van de vorm van communicatie over zo’n gevoelige onderwerpen. Hij denkt hier serieus over na, doet of zegt geen ondoordachte zaken. Ondanks dat dit moeilijk is, gaat hij zulke communicatie niet uit de weg. Integendeel, hij is zo betrokken dat hij hieromtrent zelfs de discussie aangaat – maar dan met respect en voorzichtigheid. Hij beseft dat voor andere mensen andere normen en waarden kunnen gelden¹⁵⁸.

Deze Boodschappendienst heeft al een hele zoektocht achter de rug naar de juiste tewerkstellingsvorm, zoals blijkt uit de verschillende verslagen van de uitwisselingstafels. Zo bleek dat een boodschappendienst waarbij de klant zelf kon bepalen welke boodschappen hij wou, waar deze gehaald moeten worden en wanneer, eigenlijk te zwaar is voor een laaggeschoolde tewerkgesteld via artikel 60. “Dergelijke dienst vergt immers zeer veel flexibiliteit terwijl de persoon in kwestie meer structuur nodig had om goed te kunnen functioneren”¹⁵⁹. Met vrijwilligers werkt het ook niet naar behoren te Nieuwpoort: “Na de eerste periode is heel duidelijk gebleken dat de vrijwilligers te weinig voorbereid waren op de verwachtingen van cliënten. Cliënten verwachten niet iemand die de boodschappen doet en afzet, maar bovenop nog tijd maakt om een tijdje te kletsen en te luisteren”¹⁶⁰. “Routine is zeer belangrijk bij senioren: zelfde moment in de week waarop boodschappen gedaan worden, dezelfde persoon die boodschappen doet”¹⁶¹. Daarom dat er nu één vaste medewerker met een grote mate van zelfsturing is aangenomen om deze dienst draaiende te houden. Het gaat in deze buurt- en nabijheidsdienst dus niet om een persoon die niet meer terecht kan in een gewone werksituatie.

Bij Boodschappendienst Nieuwpoort werden samengevat de volgende elementen geobserveerd: De nadruk op objectieve én subjectieve nabijheid viel op. Het ‘aanwezig en aandachtig zijn’ wordt niet als

¹⁵⁸ Uittreksel observatienotities Boodschappendienst Nieuwpoort 30.03.2006.

¹⁵⁹ Verslag Uitwisselingstafel Buurt- en Nabijheidsdiensten Westhoek 21.11.2002.

¹⁶⁰ Verslag Uitwisselingstafel Buurt- en Nabijheidsdiensten Westhoek 06.02.2003.

¹⁶¹ Verslag Uitwisselingstafel Buurt- en Nabijheidsdiensten Westhoek 17.10.2003.

louter instrument ingezet om een ‘signaalfunctie’ kunnen uit te oefenen, of om de dienst meer ‘op maat’ te maken. Het is ook een expliciet doel om iets te doen aan de eenzaamheid en het isolement van sommige gebruikers.

b. Spanningen tussen nabijheid en efficiëntie in Dorpsdienst Nestor

Een confronterende vraag voor de onderzochte buurt- en nabijheidsdiensten, is of de tijd en aandacht voor sociale cohesie en nabijheid zal lijden onder de toenemende druk om meer diensten in minder tijd te leveren? Waarom dit een zodanig belangrijke vraag is, kan blijken uit het volgende verhaal van bij Nestor, een dorpsdienst die zo goed als volledig draait op vrijwilligerswerk. Dit verhaal illustreert hoe de aandacht voor nabijheid in spanning staat met de groeiende invloed van het efficiëntiedenken. De meeste vrijwilligers bij Nestor zijn jong-gepensioneerden die zich op vrijwillige basis inzetten voor oud-gepensioneerden of andere kwetsbare mensen in hun eigen dorp of nabije omgeving. De basisfilosofie van Nestor bestaat erin om mensen bij elkaar te brengen. Nestor wil het sociale weefsel van het dorp versterken door verantwoordelijkheid op te nemen voor elkaar.

Nestor werkt voor alle zorgbehoevende personen, bejaarden, mindervaliden en zieken in het werkingsgebied die door hun fysische, psychische, sociale en/of financiële toestand onvoldoende instaan voor hun verplaatsingen (vervoersafhankelijken), hun inkopen, klusjes in tuin en huis. De website van Nestor¹⁶² geeft een overzicht van de aangeboden diensten. Er is enerzijds de gratis dienstverlening: hulp in en om huis (vuilnisbak buiten zetten, rolluiken optrekken, hond uitlaten...), leeshulp (krant voorlezen, formulieren invullen...), regelmatig bezoek (‘heb je nood aan een luisterend oor, een babbel of iemand om je heen’), informatie (‘wie, wat en waar kan ik terecht voor een aantal problemen’). Verder zijn er ook diensten tegen kilometervergoeding (de vervoersdienst en de boodschappendienst) en diensten tegen onkostenvergoeding (de klusjesdienst¹⁶³ en gezelschapsdienst). De gezelschapsdienst is bedoeld voor alleenstaanden en gezinnen die behoefte hebben aan de aanwezigheid van een derde. In tegenstelling tot de meer vrijblijvende, korte aanwezigheid van een vrijwilliger (gratis) is er ook de mogelijkheid van gestructureerd gezelschap voor de hulpbehoevende of zijn gezin. De vrijwilliger houdt toezicht gedurende een vooraf afgesproken periode en neemt een aantal kleine zorgtaken op zich tijdens het gezelschap houden: in en uit het bed helpen, hulp bij verplaatsingen in huis, aanreiken van dranken, hulp bij inname medicatie, begeleiding bij een wandeling, voorlezen uit de krant.... Dit is dus niet hetzelfde als het (gratis) tweewekelijks bezoek, bedoeld voor ouderen die het gevaar lopen om in een sociaal isolement terecht te komen. “Daar waar

¹⁶² Website Nestor: www.dorpsdienstnestor.be (geconsulteerd 02.04.2008).

¹⁶³ De klusjesdienst houdt zich bijvoorbeeld bezig met: “binnenwerk zoals instandhouding of herstellen van kraan, verlichting, afvoerleidingen (bv. uitkuisen van afvoerputje), loshangende deurklink, knellend raam, klein schilder- of behangwerk, opruimen kelder of zolder”. De klusjesdienst verzorgt ook buitenwerk zoals “klein tuinonderhoud, gras maaien, haag scheren, snoeien (op manshoogte), onkruid wieden of herstellen en instandhouding van terrassen, omheining, kleine schilderwerken (gelijkvloers)”. Het kan ook gaan om terras opnieuw voegen of een tuintje omspitten.

reguliere diensten geen gezelschap kunnen voorzien zal de vrijwilliger van Nestor graag inspringen met een luisterend oor en een warm hart”¹⁶⁴. In maart 2005 werd telefooncirkels of Tele-Nestor daaraan toegevoegd: “Om de hoogbejaarde een veiliger gevoel te geven, om de oudere betrokkenheid en aandacht te schenken bij voornamelijk eenzaamheidsgevoelens, om de hoogbejaarde in zijn noden en verzuchtingen te kennen en te herkennen, wordt hij regelmatig – zoals vooraf met hem of haar afgesproken – opgebeld door een vrijwilliger”¹⁶⁵

In deze context is het relevant om te verwijzen naar het onderscheid dat Putnam maakte tussen twee soorten sociaal kapitaal, namelijk verbindende of exclusieve ‘bonding’ en overbruggende of inclusieve ‘bridging’ (Field, 2003). Het centrale idee achter ‘sociaal kapitaal’ volgens Putnam is dat sociale netwerken een basis vormen voor sociale cohesie. Dit zorgt ervoor dat mensen met elkaar kunnen samenwerken, ook met mensen die ze niet direct kennen, voor wederzijds voordeel (Field, 2003, p. 12). Sociaal kapitaal is daarbij een metafoor¹⁶⁶ die wil uitdrukken dat sociale netwerken ‘profitable’ zijn: zoals een andere vorm van kapitaal, kan men erin investeren met de verwachting van een ‘decent return on investment’. Een sociaal netwerk of het geheel van sociale relaties rond een persoon bestaat zowel uit verbindende contacten (hechte banden met vrienden en familie die houvast en veiligheid bieden) als uit overbruggende contacten (lossere relaties met minder bekenden). ‘Bonding’ betreft het opbouwen van (groeps-)identiteit en solidariteit binnen groepen: “Bonding social capital is good for ‘undergirding specific reciprocity and mobilising solidarity’, while serving as ‘a kind of social superglue’ in maintaining strong in-group loyalty and reinforcing specific identities” (Field, 2003, p. 32). Ook Soenen (2006) baseert zich op Putnam om bonding of verbondenheid op basis van homogeniteit te beschrijven. Volgens Soenen (2006) betreft ‘bonding’ duurzame relaties van intimiteit tussen ‘gelijken’, die belangrijk zijn voor het sociale welbevinden en voor sociale steun van individuen en groepen. Deze verbondenheid moet ondersteund worden als een onderdeel van een dynamisch emancipatorisch proces en om groepssolidariteit te stimuleren bij groepen die sociaal onrechtvaardig worden behandeld. Dit ziet ze binnen het kader van het doorbreken van feitelijk en beleefd isolement. Gemeenschapsvorming op basis van homogeniteit is belangrijk voor het creëren van groepssolidariteit in het kader van de bestrijding van sociale isolatie en sociale onrechtvaardigheid. Homogene groepsvorming draagt het risico in zich dat ze op haar beurt opnieuw aanleiding geeft tot uitsluiting van anderen, isolatie van groepen en het reduceren van mensen tot hun maatschappelijke en/of etnische identiteit (Soenen, 2006, p. 134).

Er is daarnaast ook nood aan ‘bridging’ of groepsoverschrijdende contacten, openheid en vertrouwen in de bredere samenleving. “De meerwaarde van overbruggende contacten is het vermogen om buiten

¹⁶⁴ Nieuwsletter Dorpsdienst Nestor, jaargang 1, nr. 2, juni 2003.

¹⁶⁵ Evaluatierapport Dorpsdienst Nestor, juni 2005, Provincie West-Vlaanderen, gebiedsgerichte werking Westhoek, p. 15.

¹⁶⁶ Deze metafoor is volgens Putnam gedurende de 20^{ste} eeuw minstens zes keer gethematiseerd: “each time to suggest that using connections to cooperate helped people to improve their lives” (Field, 2003, p. 12).

je eigen netwerk te treden en relaties aan te gaan met mensen die anders zijn dan jezelf. (...) Overbruggende contacten voorkomen dat gemeenschappen en groepen volkomen gescheiden van elkaar en langs elkaar leven” (Peters & Debosscher, 2007, p. 47-48).

Soenen (2006, p. 94) werkt dit onderscheid verder uit en voegt hieraan gemeenschapsvorming op basis van herkenbaarheid of familiariteit toe, tussen mensen “die we van gezicht kennen omdat we ze regelmatig tegenkomen”. Deze herkenbaarheid bevordert mogelijkheden tot contact creëren zodat mensen “indien ze dit aangenaam vinden of wanneer ze het nodig achten, elkaar kunnen aanspreken” (Soenen, 2006, p. 95). Hierbij is het waarderen van ‘small talk’ belangrijk. Zo kunnen onbekenden getransformeerd worden tot mensen die kunnen herkend worden zonder dat we er intensieve relaties mee moeten onderhouden. Volgens Soenen (2001) betekent verbondenheid op basis van herkenbaarheid dat we mensen kunnen herkennen in oppervlakkige contacten zonder dat we er intensieve relaties mee moeten onderhouden.

Als derde vorm beschrijft Soenen (2006, p. 96) verbondenheid op basis van ambivalentie en diversiteit. Verbondenheid op basis van ambivalentie staat voor contacten waar er ruimte is voor vermijding en/of ontmoeting, voor tijdelijke en/of duurzame relaties en voor homogene en/of heterogene groepsvorming. Er zijn verschillende gedragsmogelijkheden. Het gaat volgens Soenen (2001) om het zoeken naar evenwicht tussen het vormen van je eigen (groeps-)identiteit en tegelijkertijd openstaan voor andere opties. Gemeenschap op basis van ambivalentie kan “individuen verrijken met nieuwe perspectieven, het kan mensen leermogelijkheden bieden met betrekking tot het omgaan met verschillen” (Soenen, 2006, p. 96).

Verbondenheid is moeilijk om op in te grijpen. Door het willen te stimuleren, loopt men het risico van instrumentalisering. Peters & Debosscher (2006, p. 49-50) raden af om expliciet rond sociale cohesie te werken. Volgens hen kunnen overbruggende contacten ontstaan via ‘impliciete’ ontmoetingen die een ander doel hebben dan ‘samenzijn op zich’: “Mensen ontmoeten elkaar impliciet bijvoorbeeld terwijl ze een gezamenlijk doel verwezenlijken, een gedeeld belang nastreven of werken rond een gedeelde interesse”. “Het ontwikkelen van diepgaande, duurzame relaties kan niet als doelstelling nagestreefd worden; wel het bieden van kansen, mogelijkheden en infrastructuur waarbinnen dergelijke relaties zich (spontaan) kunnen ontwikkelen” (Soenen, 2006, p. 93).

Het is hierbij belangrijk om in rekening te brengen dat mensen meerdere groepsidentificaties hebben en respect te hebben voor individuele keuzes (Soenen, 2006, p. 94). Verbondenheid kan verschillende en soms contradictorische betekenissen hebben; vandaar het belang om de diversiteit aan connecties te erkennen. Volgens Jansen, Chioncel & Dekkers (2006) verwijst verbondenheid naar ‘kritische loyaliteit’ of het gelijktijdige lidmaatschap van meerdere, soms contradictorische gemeenschappen. Daarvoor moet een persoon zijn/haar eigen regels construeren over wanneer, hoe en met wie zich te identificeren en tegelijkertijd definiëren wanneer afstand te houden en grenzen te stellen aan het eigen

engagement. Ik wil in navolging van Jansen, Chioncel & Dekkers (2006) sociale cohesie hier bekijken vanuit een dissensusperspectief. Sociale cohesie betreft zo het omgaan met diversiteit en dissensus, eerder dan een zoeken naar consensus rond gemeenschappelijke waarden en normen. Mensen balanceren daarbij tussen enerzijds ‘identificeren’ met anderen, doelen, denkbbeelden en anderzijds ‘onderhandelen’ tussen meerdere elementen van identificatie. Het gaat over de vragen: Wie ben je? Waar hoor je bij? Tot op welke hoogte? Sociale cohesie zoekt naar balans tussen gemeenschappelijkheid en diversiteit. Burgerschap is in deze opvatting niet gebaseerd op homogeniteit, maar wel op diversiteit.

De grenzen van het efficiëntiedenken worden bij Nestor snel zichtbaar. Aangrijpend is er het verhaal van een vrijwilliger en een bejaarde weduwe die al jaren niet meer het graf van haar man kon bezoeken. Een vrijwilliger gaat haar thuis oppikken, neemt haar mee naar de bloemenwinkel om een bloemstuk laten te kiezen, neemt haar dan mee naar het kerkhof, kuist de grafsteen van haar man op, en laat de dame dan even met haar man praten. De weduwe is (begrijpelijk) zeer tevreden dat ze haar man nog eens kan bezoeken – de vrijwilliger is ontroerd. Na het bezoek kunnen de weduwe en de vrijwilliger nog bij een tasje koffie napraten. Dat dit verhaal meerdere elementen van nabijheid aanhaalt, is duidelijk. Maar of deze buurt- en nabijheidsdienst ‘efficiënt’ is, is een heel andere vraag. Indien deze dienst enkel en alleen geëvalueerd zou worden aan de hand van efficiëntiecriteria, zou het oordeel wel eens negatief kunnen uitvallen. Deze dienst is niet uit te drukken in tewerkstellingscijfers (het gaat immers om vrijwilligers, meestal gepensioneerden die het vrijwilligerswerk niet beschouwen als een opstapje naar de formele arbeidsmarkt). Wanneer we kijken naar het efficiënte ‘veel diensten in weinig tijd leveren’, is het verdict ook niet rooskleurig. Het zou efficiënter zijn om bijvoorbeeld een bus in te leggen op een vast moment, die alle weduwes in de regio tegelijk meeneemt naar het kerkhof. De dames zelf bloemen laten kiezen in de bloemenwinkel kost veel tijd, het zou efficiënter zijn om de mogelijkheid te geven om op voorhand een bloemstuk te bestellen. Grafstenen schoonmaken is een arbeidsintensieve taak – weduwes met een klein pensioen hebben vaak niet de financiële middelen om dit te betalen. Een dergelijke ‘grafopkuisdienst’ heeft misschien weinig kans om winst te maken of zelfbedruipend te kunnen worden. De meest efficiënte oplossing is misschien zelfs om een website aan te maken met foto’s van de graven op het kerkhof. De senioren zouden dan zelfs niet meer naar het kerkhof vervoerd moeten worden. Alle sociale contacten (met elkaar, bloemist, vrijwilliger, andere bezoekers van het kerkhof...) vallen weg.

Het lijkt wel dat naarmate de klemtoon meer op efficiëntie komt te liggen, de aspecten die te maken hebben met nabijheid minder ademruimte krijgen. Maar misschien kunnen we een dergelijk buurt- en nabijheidsdienst ook door een andere bril bekijken? Misschien zijn er ook andere relevante meerwaarden, die niet meetbaar of in efficiëntiemaatstaven vertaalbaar zijn? Zijn er naast de alom bekende en geaccepteerde efficiëntiecriteria misschien nog andere criteria die ook belangrijk zijn?

Deze alleenheerschappij van het efficiëntiedenken wordt door Clarke & Newman (1997) managerialism¹⁶⁷ genoemd. Managerialism is een set van praktijken en discoursen met betrekking tot effectiviteit, flexibiliteit, kostenefficiëntie, audits en meetbaarheid. De nadruk ligt op rationele analyse van input en output om zo ‘more for less’ af te leveren. Het blijkt moeilijk om tegen de managementslogica in te gaan. Buurt- en nabijheidsdiensten erkennen dat efficiëntie inderdaad belangrijk is. Het wordt echter problematisch wanneer dit het enige criterium is bij een gesprek of onderhandeling is en andere criteria zoals ‘solidariteit’, ‘leefkwaliteit’, ‘sociale cohesie’, ‘vertrouwen’ en ‘zorg dragen voor de meest kwetsbaren in onze samenleving’ geen ruimte en legitimiteit krijgen. Jansen, Chioncel & Dekkers (2006) bekritisieren dat mensen hun handelen alleen nog maar verantwoordten ten aanzien van de criteria efficiëntie en kostenbeheersing: we voelen ons moreel niet meer verantwoordelijk voor de ander. Ethiek wordt een zaak van persoonlijke keuze en stijl. Het verdwijnen van ethische vragen en belangen uit de publieke ruimte en uit de sociale instituties zorgt zo voor een privatisering van de moraliteit. Jansen, Chioncel & Dekkers (2006) roepen op tot een re-moralisering van de publieke ruimte.

Geldof & Driessens (2003, p. 28) verwijzen in deze context naar de efficiëntie-paradox, die inhoudt dat er door het zoeken naar meer efficiëntiewinst op een zeker moment gekomen wordt tot kwaliteitsverlies en uiteindelijk dus ook tot efficiëntieverlies. De voortdurend toenemende productiviteitsdruk zorgt ervoor dat er steeds minder ongeplande tijd meer is. Alle tijd wordt ingevuld, grondig gepland en met een maximaal rendement benut. Voor relationele diensten is er echter ook ongeplande tijd nodig. Kunneman (1996, p. 303) maakt onderscheid tussen ‘prestatietijd’ en ‘betekenistijd’. Prestatietijd is planbare en berekenbare tijd, waarin alleen maar gebeurt wat van tevoren bedacht werd. De uitdaging bij prestatietijd is om hem efficiënter te besteden en liefst zo ‘tijd’ te besparen. Betekenistijd heeft intrinsieke betekenis en is niet al op voorhand bepaald door een extern doel, “maar is tot op zekere hoogte open, en precies die openheid maakt dat betekenistijd met zin gevuld kan worden” (Kunneman, 1996, p. 303). Betekenistijd is niet te plannen, maar er kunnen wel voorwaarden gecreëerd worden “waaronder betekenisvolle ervaringen en momenten meer kansen krijgen om op te treden” (Kunneman, 1996, p. 304). Buurt- en nabijheidsdiensten ervaren druk om hun activiteiten meer en meer in termen van prestatietijd vorm te geven. De intrinsieke betekenis van die diensten in het leven van de betrokkenen die in hoge mate bepalend is voor de kwaliteit, valt buiten het perspectief van prestatietijd. Kunneman (1996, p. 304) adviseert professionals om “deze activiteiten niet alleen laten regeren door prestatietijd, maar ook en vooral gericht blijven op de voorwaarden waarbinnen mensen intrinsieke betekenis ervaren”.

¹⁶⁷ De Koepel van Buurt- en Nabijheidsdiensten (KBN) en in het verlengde de individuele buurt- en nabijheidsdiensten werden beïnvloed door ‘managerialism’. Dit wordt uitgewerkt in hoofdstuk 6. ‘Managerialism’ gaf mee vorm aan de referentiekaders en taal waarin KBN met de beleidsmakers in onderhandeling ging. KBN en de individuele buurt- en nabijheidsdiensten werden zo in zekere mate gekoloniseerd door het heersende efficiëntiedenken.

Bij Nestor werd samengevat het volgende geobserveerd: De nadruk op nabijheid kan deel uitmaken van de dienstverlening of zelfs de doelstelling op zich zijn. Zowel verbindende als overbruggende contacten zijn moeilijk om op in te grijpen; er kan wel ruimte voor gecreëerd worden door het belang van ‘ongeplande tijd’ en ‘gesprek’ te erkennen. Tegelijkertijd werd er druk om meer diensten in minder tijd te leveren door de buurt- en nabijheidsdiensten gerapporteerd, die ervoor zorgt dat aspecten van nabijheid onder druk komen te staan. Deze aspecten van nabijheid en sociale cohesie worden in het decreet Lokale Diensteneconomie niet erkend of gefinancierd. Op deze manier zit er een contradictorisch element in het beleid: enerzijds wordt het belang van sociale cohesie in het discours benadrukt, anderzijds krijgen de buurt- en nabijheidsdiensten van diezelfde beleidsmakers geen financiële middelen om hier vorm aan te (blijven) geven. Enerzijds willen de beleidsmakers de sociale cohesie bevorderen om de zogenaamde verzuring tegen te gaan. Daarvoor laten ze zich graag inspireren door Putnam’s theorie over sociaal kapitaal. Anderzijds versmallen ze de buurt- en nabijheidsdiensten en hun nadruk op nabijheid tot een inschakelingseconomie. De dimensie van sociale cohesie binnen de buurt- en nabijheidsdiensten wordt uitgehold.

Samenvatting

Er is in de buurt- en nabijheidsdiensten *objectieve nabijheid* door de lokale inankering of door de inbedding in het dagelijkse leven van de gebruikers en medewerkers. Verder is er objectieve nabijheid in geografische afbakening (in een bepaalde buurt of bepaalde regio) en in de tijdsdimensie: het gaat om langdurige relaties met herhaalde contacten. Deze lokale inbedding heeft als voordeel dat de signaalfunctie kan gerealiseerd worden. Dit is mogelijk door de tijd die beschikbaar is om ‘een babbel’ te doen over de dienstverlening, maar ook over de gezondheid, de gezinssituatie, of zelfs over een huisdier. Op een flexibele manier proberen ze tegemoet te komen aan de individuele en collectieve noden. Het gaat inderdaad om noden en behoeften die voorheen vaak niet erkend werden, waarvoor geen dienstverlening was uitgebouwd of waarvoor lange wachtlijsten bestaan.

Subjectieve nabijheid bestaat uit de onderlinge relaties die de louter technische prestaties en dienstverlening overstijgen. Het gaat hier om de bijkomende ‘gevoelswaarde’ van de relationele diensten. ‘Vertrouwen’ is een gevolg van deze ‘nabijheid’ en ontwikkelt zich doorheen de tijd via het opdoen van ervaring met en informatie over de andere. Op basis van voldoende en diverse informatie is het mogelijk om de ander sociaal een plaats te geven, wat kan zorgen voor ‘vertrouwen’. De medewerkers zijn voor de gebruikers geen ‘anonieme’ dienstverleners, maar personen met een naam en een gezicht. Medewerkers van buurt- en nabijheidsdiensten zijn zich ervan bewust dat hun gebruikers vaak eenzaam en geïsoleerd zijn. Ze maken tijd voor gesprek, voor aanwezig en aandachtig zijn. Dit vraagt groot persoonlijk engagement van de medewerkers. Deze intieme relatie maakt het mogelijk om zelfs het gesprek aan te gaan over gevoelige onderwerpen, zij het met respect

en voorzichtigheid. Het besef leeft dat verschillende mensen erg diverse normen en waarden kunnen hebben.

Het is niet evident om voor dit soort diensten een geschikte tewerkstellingsstructuur te vinden. Sommige diensten vereisen veel flexibiliteit van de medewerkers, terwijl deze op hun beurt nood hebben aan een zekere structuur om goed te kunnen functioneren. Het is niet vanzelfsprekend om voorbereid te zijn op de verwachtingen van de gebruikers. Om de kwaliteit van de diensten proberen te garanderen, wordt vaak gekozen voor een sociale mix van medewerkers.

Naast verbindende contacten is er vaak ook ruimte voor overbruggende contacten. ‘Bonding’ heeft te maken met het opbouwen van groepsidentiteit en het stimuleren van solidariteit binnen groepen. Deze hechte banden bieden houvast en vertrouwen. ‘Bridging’ komt tot stand bij groepsoverschrijdende contacten en openheid. Zo kunnen mensen buiten hun eigen netwerk treden en relaties aangaan met mensen die anders zijn dan zichzelf. De buurt- en nabijheidsdiensten richten hun inspanningen op het bij elkaar brengen van mensen. Ze willen het sociale weefsel versterken door mensen de kans te geven verantwoordelijkheid te nemen voor elkaar. Bij sommige diensten is er tijd om een babbeltje te doen (vervoersdienst, klusjesdienst, boodschappendienst...); bij andere diensten is ‘gezelschap’ de kern. Het is daarbij belangrijk om de diversiteit aan mogelijke connecties te erkennen. Mensen kunnen gelijktijdig lid zijn van meerdere, soms contradictorische gemeenschappen. Sociale cohesie kan dan ook begrepen worden als het omgaan met diversiteit en dissensus. Sociale cohesie situeert zich op het snijvlak van gemeenschappelijkheid (zich identificeren met anderen, doelen, denkbbeelden) en diversiteit (coördineren van verschil).

De aandacht voor nabijheid staat in spanning met de groeiende invloed van het efficiëntiedenken. Door de toenemende druk om meer diensten in minder tijd te leveren, wordt alle beschikbare tijd grondig gepland en ingevuld. Zo is er steeds minder ‘ongeplande tijd’ of ‘betekenistijd’, wat nochtans nodig is voor het opbouwen van relationele diensten. Betekenistijd is niet te plannen, maar er kunnen wel voorwaarden gecreëerd worden waarbinnen mensen intrinsieke betekenis kunnen ervaren. De intrinsieke betekenis van de relationele diensten in het leven van de betrokkenen dreigt onzichtbaar te worden. Ondanks de sociale meerwaarden die de buurt- en nabijheidsdiensten voortbrengen, doorstaan ze niet allen een evaluatie aan de hand van efficiëntiecriteria. Vooral degenen die hun output niet kunnen uitdrukken in tewerkstellingscijfers of hun pijlen richten op de moeilijk meetbare ‘nabijheid en sociale cohesie’ komen zo in de problemen. Naarmate de klemtoon meer komt te liggen op efficiëntie, krijgen aspecten van nabijheid minder ruimte. Er is nood aan een re-moralisering van de onderhandelingen over de lokale diensteneconomie. De buurt- en nabijheidsdiensten erkennen dat efficiëntie wel degelijk belangrijk is, maar vinden het problematisch dat mensen hun handelen in toenemende mate moeten verantwoorden in termen van efficiëntie en kostenbeheersing. Er zijn binnen buurt- en nabijheidsdiensten immers ook andere relevante sociale meerwaarden, die moeilijker

meetbaar zijn dan de concrete tewerkstellingsoutput. Het gaat om sociale cohesie, vertrouwen en ‘zorg dragen voor de meest kwetsbaren in onze samenleving’. Deze krijgen momenteel echter weinig ruimte en legitimiteit.

4.4 Nabeschouwing: de zes buurt- en nabijheidsdiensten na het nieuwe decreet

De toekomst van de zes buurt- en nabijheidsdiensten ziet er niet rooskleurig uit. Na het stopzetten van diverse tijdelijke verlengingen van het Experimentenfonds werd het decreet Lokale Diensteneconomie ingevoerd. Alle zes de buurt- en nabijheidsdiensten ervaren veranderingen in de financiering, sommigen worden zelfs niet meer erkend. Bij de meeste projecten zal de inbreng van het lokale bestuur groter moeten zijn: “Hoe groter deze inbreng, hoe meer eisen worden gesteld aan het rendement”¹⁶⁸. Volgens de betrokken praktijkwerkers werden door het decreet Lokale Diensteneconomie alle vernieuwende elementen van de buurt- en nabijheidsdiensten weggeveegd. De eigenheid van de zes buurt- en nabijheidsdiensten, bestond vooral uit het inspelen op nieuwe noden. Dit wordt volgens hen door het nieuwe decreet nu bemoeilijkt. Hier volgt een overzicht van de situatie van de zes betrokken buurt- en nabijheidsdiensten zoals beschreven door de praktijkwerkers tijdens een samenkomst van de Uitwisselingstafel op 13.12.2007 te Loker:

Mobiel@elier begon noodgedwongen aan een heroriëntering. De toegang tot de tewerkstellingssubsidies werd hun geweigerd vanwege de specifieke groep jongeren waarmee zij werken. Mobiel@elier wordt niet erkend als lokale diensteneconomie omdat het geen contracten van onbepaalde duur aanbiedt (of beter: niet kan aanbieden aan deze jongeren uit deeltijds onderwijs). Blijkbaar is het niet mogelijk om jongeren tijdens hun deeltijds onderwijs (en deeltijdse werkloosheid) al tewerk te stellen binnen de Lokale Diensteneconomie. Je moet volgens Mobiel@elier wachten tot dat ze ‘helemaal werkloos’ zijn. Mobiel@elier wordt nu teruggeschroefd tot zijn originele uitgangspunt als onderdeel van Huize Godtschalck, een instelling voor bijzondere jeugdzorg. De naam Mobiel@elier en de slogan ‘Geef(t) jongeren een kans’ worden behouden. De huidige werkbegeleider wordt parttime opgenomen in de algemene klusjesdienst van de voorziening. Op 10 juni 2008 vertelt de coördinator tijdens de uitwisselingstafel dat er nog een ‘light-versie’ bestaat in de vorm van een halftijdse klusjesman voor het tehuis zelf en één jongere in een brugproject. De externe werking is volledig weg¹⁶⁹. De praktijkwerker klaagt aan dat in onze samenleving alles wat ‘anders’ is, wordt weggestopt. Zij willen met Mobiel@elier eigenlijk ook naar buiten treden en buitenshuis (buiten Huize Godtschalck) diensten aanbieden. Dit is echter moeilijk voor Huize Godtschalck die alle beschikbare financiële middelen al nodig heeft voor haar basisopdracht als Instelling voor Bijzondere Jeugdzorg. Huize Godtschalck was met Mobiel@elier eigenlijk ‘grensoverschrijdend’ bezig: ze vinden

¹⁶⁸ Verslag Uitwisselingstafel Buurt- en Nabijheidsdiensten Westhoek 22.11.2007.

¹⁶⁹ Verslag Uitwisselingstafel Buurt- en Nabijheidsdiensten Westhoek 10.06.2008.

het belangrijk om te proberen voortdurend grenzen te verleggen en kritisch te kijken waarmee ze bezig zijn.

Mobiel@elier werd tijdens die bijeenkomst ‘ten grave gedragen’: De jongeren van Mobiel@elier waren gekleed in het zwart terwijl ze de zelfgetimmerde houten doodskist naar de brandstapel droegen. De kist symboliseerde ‘hun’ project Mobiel@elier en het einde daarvan. De stoet vertegenwoordigers van de andere buurt- en nabijheidsdiensten volgde in stilte. Ingetogen, in rouwkleding staarde iedereen naar de kleine doodskist, te klein voor een volwassene, te groot voor een kind, maar perfect ‘op maat’ voor de tieners die ze droegen. Een luguber en pijnlijk zicht. De lokale brandweer was aanwezig wanneer de doodskist op een stapel hooibalen gecremeerd werd. Iedereen stond er vertwijfeld rond. Niemand wist wat te zeggen tegen de jongeren. Woorden schoten te kort. Kwaadheid (waarom wordt juist dit project niet erkend) en schaamte (waarom hebben wij als uitwisselingstafel ondanks al onze inspanningen hieraan niets kunnen veranderen) wisselden elkaar af.

Dorpsdienst Nestor en Boodschappendienst Nieuwpoort kiezen resoluut voor alternatieve discoursen, eerder dan zich te hervormen om aan te sluiten bij het decreet Lokale Diensteneconomie. Nestor trekt de kaart van vrijwilligerswerk, democratisch burgerschap en zorg. In Nieuwpoort wordt er gekozen voor nabijheid, ingebedheid en zorg.

- Dorpsdienst Nestor die volledig draait op vrijwilligerwerk en geen tewerkstelling creëert, krijgt ook geen erkenning door het decreet Lokale Diensteneconomie. Nestor erkent dat ze niet in het decreet passen en zijn er eigenlijk zelfs niet meer mee bezig. Zij gaan de vrijwilligerswerking niet omvormen in formele tewerkstelling om toch erkend te geraken. Nestor is wél erkend als georganiseerd vrijwilligerswerk en krijgen zo subsidies bij de welzijns- en gezondheidssector. Vanaf eind september 2007 kwam er zelfs een tweede halftijdse medewerker bij om de vrijwilligers te ondersteunen en mee te werken aan het opstarten van dorpsnetwerken¹⁷⁰. De vier OCMW’s betalen (voorlopig) de werking. Er wordt gezocht naar subsidies voor de vrijwilligerwerking “voor een aantal specifieke zaken zoals vrijwilligerswerving, waardering van vrijwilligers”¹⁷¹.

- In Boodschappendienst Nieuwpoort werd geen bijkomende tewerkstelling gecreëerd voor kansengroepen; het enige dat gefinancierd wordt in het decreet Lokale Diensteneconomie. De werknemer had geen moeilijkheden om op de reguliere arbeidsmarkt ingezet te worden. Deze Boodschappendienst wordt verder ondersteund door het lokale OCMW.

Seniorenteam te Ieper, Buurtdiensten ’t Park te Wervik en Buurtdiensten Bellewijk te Poperinge maken ruimte voor het alternatieve discours *naast* het discours van de Lokale Diensteneconomie:

- Bij Buurtdiensten Bellewijk in Poperinge is er na het invoeren van het decreet Lokale Diensteneconomie een verschuiving in subsidies. Voor het decreet Lokale Diensteneconomie kwamen

¹⁷⁰ Verslag Uitwisselingstafel Buurt- en Nabijheidsdiensten Westhoek 08.03.2007.

¹⁷¹ Verslag Uitwisselingstafel Buurt- en Nabijheidsdiensten Westhoek 22.11.2007.

ongeveer 3/5 van de financiering uit het Experimentenfonds. Het lokale bestuur paste 2/5 bij. Na de invoering van het decreet komt nog slechts 1/4 van de financiering van Vlaamse subsidies. Het lokale bestuur moet nu 3/4 bijpassen. Momenteel gaat het lokale bestuur hier nog in mee, maar er is wel groeiende druk op de werknemers van de groenploeg. De lokale bestuursleden willen immers dat hun investering ook 'opbrengt'. De groenploeg dreigt zo volgens de buurtwerker te verworden tot een groendienst. De brede waaier van diverse taken die de groenploeg voorheen opnam, dreigen versmald te worden tot enkel taken van groenonderhoud, zoals 'gewone' groendiensten.

- Bij Buurtdiensten 't Park in Wervik is de financiële situatie vergelijkbaar met die in Poperinge. De financiering van het Experimentenfonds wordt ongeveer gehalveerd bij de overgang naar de subsidiëring vanuit het decreet Lokale Diensteneconomie. Ook hier moet het OCMW dus meer zelf betalen. Dit heeft enkele concrete gevolgen. Het lokale bestuur van Wervik wil eigenlijk enkel financiering voorzien voor tewerkstelling en niet meer voor de vrijwilligerswerking. Ze zien 2008 als een overgangsjaar wat vrijwilligerswerk betreft. Het is niet zeker of ze dat in 2009 nog willen ondersteunen. Wat tewerkstelling betreft, verdwijnt de lage instap die PWA-cheques mogelijk maakten. Sine blijkt een hogere drempel te zijn dan PWA. Er is een groep mensen "die het omwille van familiale omstandigheden, gezondheid... niet aankunnen om meer uren te presteren. Voor hen was PWA-werk het enige alternatief. Dit is voor hen een financiële aderlating als er geen PWA-uren binnen de buurtwerking kunnen gepresteerd worden". Bovendien blijkt zowel in 't Park als bij Seniorenteam dat sommige werknemers minder geld overhouden aan een Sine-contract dan aan werken met PWA-cheques. Zo is het bijvoorbeeld voor alleenstaanden met kinderen financieel niet voordelig om een parttime contract aan te nemen. Medewerkers die minder verdienen wanneer ze werken, dan wanneer ze niet werken, zijn soms moeilijk te motiveren.

- Bij Seniorenteam in Ieper verandert de situatie voor en na het decreet Lokale Diensteneconomie het minst ingrijpend. Seniorenteam werkte al grotendeels met sociale tewerkstelling. In het decreet wordt enkel tewerkstelling gefinancierd. Het aspect dienstverlening wordt niet meegenomen. Deze dienstverlening groeit echter, waardoor het lokale OCMW financieel steeds meer moet dragen. Deze draagkracht is naar de toekomst toe onzeker. De diensten leunen aan bij meerdere belendende sectoren waar de financiële bijdragen nog steeds onzeker blijven. Enkel wat mobiliteit betreft, is er een beperkte bijdrage te verwachten, weliswaar onder voorwaarden. Er zijn momenteel in de Kempen proefprojecten in samenwerking met De Lijn rond aangepast vervoer: "Dit zou kunnen betekenen dat er volgend jaar een nieuwe aangepaste en verplichte regelgeving wordt ingevoerd. Dit zou serieuze implicaties hebben naar de manier van werken van het Seniorenteam inzake vervoer – waardoor de 'nabijheid' mogelijks onder druk komt te staan"¹⁷². Seniorenteam zou eerder in dienst van De Lijn fungeren, dan in dienst van de vragen van hun gebruikers.

¹⁷² Verslag Uitwisselingstafel Buurt- en Nabijheidsdiensten Westhoek 22.11.2007.

Bovendien kunnen de zes buurt- en nabijheidsdiensten niet rekenen op de steun van de Koepel wat betreft het ondersteunen van vrijwilligerswerk en democratisch burgerschap, zoals blijkt uit het antwoord van KBN op de brief die door de uitwisselingstafel naar hen gestuurd werd: “De RVB meent wel dat het geen taak als dusdanig is van vzw KBN om een oplossing te zoeken voor het probleem van de subsidiëring van de vrijwilligers. De RVB verdedigt immers duurzame tewerkstelling d.m.v. volwaardige arbeidscontracten binnen buurt- en nabijheidsdiensten. Wel heeft vzw KBN dit probleem gesignaleerd bij administratie en kabinet”¹⁷³.

Korte samenvatting en conclusie

De drie functies van buurt- en nabijheidsdiensten ‘tewerkstelling’, ‘dienstverlening’ en ‘participatie’ en de spanningen die achter elke functie schuil gaan, worden beschreven en geïllustreerd vanuit de zes bestudeerde buurt- en nabijheidsdiensten. Tijdens hun financiering vanuit het Experimentenfonds ontwikkelden deze zes buurt- en nabijheidsdiensten hun ambities in de richting van een meer reflexieve activeringsaanpak. Zo werden er vanuit een brede visie op werk, diverse mogelijkheden tot engagement en democratisch burgerschap ‘op maat’ aangeboden, al dan niet onder de vorm van betaalde tewerkstelling. Het participatief werken met medewerkers, buurtbewoners, gebruikers en/of sociale actoren, gaf vorm aan een proces van ‘samen zoeken en leren’. De begeleiding en ondersteuning probeert ‘op maat’ te zijn. Daarbij is er expliciete aandacht voor nabijheid, sociale cohesie en ‘ongeplande tijd’. Dit zorgt voor een open-ended proces waarvan de uitkomsten op voorhand moeilijk te meten zijn. Bovendien werden er enkele risico’s met betrekking tot participatie en vrijwilligerswerk zichtbaar.

Sinds de ontwikkeling van het decreet Lokale Diensteneconomie voelen de buurt- en nabijheidsdiensten echter toenemende druk in de richting van restrictieve activering. Participatie in zijn geheel dreigt op de achtergrond te geraken, terwijl de nadruk meer komt te liggen op tewerkstelling en doorstroom naar de formele arbeidsmarkt. Door de toenemende druk naar meer efficiëntie op het gebied van dienstverlening, dreigen bovendien de reflexieve aspecten minder ruimte te krijgen. De buurt- en nabijheidsdiensten zullen zich zo meer richten op de problematiek van ‘werkloosheid’, dan op de problematiek van ‘armoede en sociale uitsluiting’. De overgang van de financiering vanuit het Experimentenfonds naar de structurele klaverbladfinanciering in het kader van het decreet Lokale Diensteneconomie wordt in het volgende hoofdstuk beschreven.

¹⁷³ Brief van KBN aan Uitwisselingstafel Westhoek 19.06.2006.

Hoofdstuk 5 - Wie betaalt voor de buurt- en nabijheidsdiensten?

Wettelijk kader en subsidieregeling

In dit hoofdstuk beschrijf ik de ontwikkeling van het wettelijke kader en de subsidieregeling van de buurt- en nabijheidsdiensten. ‘Wie betaalt voor de buurt- en nabijheidsdiensten?’ was niet alleen één van de hoofdbekommernissen van deze praktijkinitiatieven en hun koepel, maar was ook één van de steeds terugkerende vragen vanuit het publiek die ik kreeg bij presentaties, workshops en lezingen. Binnen het kader van het Experimentenfonds konden de buurt- en nabijheidsdiensten een reflexievere activeringsaanpak proberen te ontwikkelen. Het optimisme bij de opstart van dit experiment in sociale economie, is doorheen de tijd gaandeweg veranderd onder invloed van onder meer begrotingstekorten, de opkomende vergrijzing, met de daaraan gekoppelde vraagstukken over de betaalbaarheid van de sociale zekerheid. Deze context gaf vorm aan de neerwaarde spiraal in de gesprekken en onderhandelingen tussen buurt- en nabijheidsdiensten en de beleidsmakers. De klemtoon komt meer te liggen op het verhogen van de tewerkstellingsgraad, terwijl de andere sociale meerwaarden niet gewaardeerd en niet gefinancierd worden. Die evolutie van het experimentele (financierings-)kader naar het structurele kader van het decreet Lokale Diensteneconomie en de daaraan gekoppelde klaverbladfinanciering wordt hieronder beschreven.

5.1 Pilootprojecten en Experimentenfonds

De eerste buurt- en nabijheidsdiensten¹⁷⁴ in België ontstonden in de jaren '90 vanuit het opbouwwerk of vanuit lokale besturen met de bedoeling een antwoord te geven op nieuwe of voorheen niet erkende individuele of collectieve behoeften. De Vlaamse overheid toonde voor het eerst belangstelling in buurt- en nabijheidsdiensten met de Beleidsnota 2000-2004 van Vlaams minister van Werkgelegenheid Landuyt, waar de buurt- en nabijheidsdiensten werden genoemd als één van de pijlers van de sociale economie. Op 4.07.2000 werd een samenwerkingsakkoord Sociale Economie getekend tussen de gewesten en de Duitstalige gemeenschap met als één van de onderdelen buurt- en nabijheidsdiensten. Nadat aanvankelijk enkel centrumsteden¹⁷⁵ middelen kregen om pilootprojecten te ontwikkelen via het Lokaal Actieplan Gesubsidieerde Diensteneconomie, werd in 2001 het Experimentenfonds in het leven geroepen voor buurt- en nabijheidsdiensten los van de centrumsteden

¹⁷⁴ Leren Ondernemen vzw uit hoofdstuk 1 is één van de drie pilootprojecten buurt- en nabijheidsdiensten.

¹⁷⁵ In het Vlaamse Gewest worden 13 centrumsteden onderscheiden: Aalst, Antwerpen, Brugge, Genk, Gent, Hasselt, Kortrijk, Leuven, Mechelen, Oostende, Roeselare, Sint-Niklaas en Turnhout. Dit is geen aanduiding voor steden met de meeste inwoners. Een centrumstad oefent volgens de Vlaamse Regering een centrale functie uit in zijn omgeving, onder ander op het vlak van werkgelegenheid, verzorging, onderwijs, cultuur en ontspanning.

(met federale, Vlaamse, Waalse en Duitstalige middelen)¹⁷⁶. Eind 2001 kon een projectaanvraag ingediend worden voor de opstart van een nieuwe buurt- en nabijheidsdienst, voor het diversifiëren van het bestaande aanbod buurt- en nabijheidsdiensten of voor een haalbaarheidsstudie. De aanvragen werden geselecteerd aan de hand van de volgende criteria: de creatie van werkgelegenheid voor kansengroepen; het participatieve karakter ten aanzien van werknemers en klanten; de aandacht voor maximale toegankelijkheid van de dienst; en tenslotte ontwikkeling vanuit/door partnerschappen en netwerkontwikkeling. Elk project kon maximaal 100.000 euro ontvangen aan financiële ondersteuning om een maximaal aantal tewerkstellingsplaatsen te creëren. Er werden ongeveer 300 dossiers ingediend, waaruit een onafhankelijke jury in januari 2002 103 initiatieven selecteerde. Deze kregen financiële steun voor 9 maanden (februari tot oktober 2002). Toen eind oktober 2002 de eerste subsidietermijn ten einde liep, werd de ondersteuning verlengd voor 1 jaar (oktober 2003) voor 74 van de 103 projecten (Koning Boudewijnstichting, 2004).

In februari 2001 werden pilootprojecten opgestart in de centrumsteden in het kader van de opdracht om een actieplan Diensteneconomie op te stellen dat in 2002 concreet van start zou gaan. Vanaf 2002 werd bijkomend personeel gefinancierd voor de verdere uitbouw van deze lokale dienstenwerkgelegenheid. De Vlaamse centrumsteden en de Vlaamse overheid ondersteunden buurt- en nabijheidsdiensten via het Lokaal Actieplan in de periode 2001-2004. Eind 2004 liep het experiment Actieplannen Centrumsteden af. Omwille van de aangetoonde meerwaarde werd dit verlengd voor de periode 2005-2006, met ruimte voor het verderzetten van bestaande projecten en opstarten van nieuwe¹⁷⁷.

De toenmalige ministers van Sociale Economie Vande Lanotte & Picqué (2000) schrijven dat hoewel buurt- en nabijheidsdiensten wel degelijk kunnen bijdragen aan de socio-professionele inschakeling van laaggeschoolde werkzoekenden en de strijd tegen inactiviteitsvallen, dit niet hun voornaamste finaliteit is. Vande Lanotte & Picqué (2000, p. 95) erkennen dat buurt- en nabijheidsdiensten een potentiële arbeidsplaatsengenerator zijn, maar benadrukken daarnaast ook de “nabijheid”¹⁷⁸ in haar verschillende dimensies en het collectieve karakter van wat de buurtdiensten genereren”. Dit wordt gezien als cruciaal voor de herwaardering en heropleving van achtergestelde buurten: “Buurtdiensten zijn een essentiële schakel in de sociale wijkontwikkeling die armoedebestrijding combineert met de ontwikkeling van het aanwezige economische en culturele potentieel van de wijk” (Vande Lanotte & Picqué, 2000, p. 134). Zo zijn buurt- en nabijheidsdiensten niet alleen uitingen van actief burgerschap, ze zijn er ook hefbomen toe.

¹⁷⁶ Dit is een initiatief van Vande Lanotte (federaal vice-eerste minister, minister van Begroting, Maatschappelijke Integratie en Sociale Economie), Landuyt (Vlaams Minister voor Werkgelegenheid en Toerisme) en Arena (Waals minister voor Werkgelegenheid en Opleiding).

¹⁷⁷ Website KBN: <http://www.buurtdienst.be/>.

¹⁷⁸ ‘Nabijheid’ wordt uitgebreider beschreven in hoofdstuk 3 bij ‘dienstverlening’.

Vande Lanotte & Picqué (2000, p. 117) wijzen op twee risico's in verband met structurering- en overnamepogingen door de overheid van vernieuwende initiatieven zoals buurt- en nabijheidsdiensten. Het risico van *institutioneel isomorfisme* houdt in dat de structurering van de buurt- en nabijheidsdiensten gepaard kan gaan met een uniformisering volgens strikt bepaalde regels en praktijken. Zo kan de bewegingsruimte van de buurt- en nabijheidsdiensten ernstig ingeperkt worden. Een tweede risico is het risico van *instrumentalisering* waarbij buurt- en nabijheidsdiensten afgewend kunnen worden van hun oorspronkelijke doelstellingen ten gunste van een door de overheid benadrukte doelstelling. “De huidige tendens om de ontwikkeling van de buurtdiensten stevast te koppelen aan de inschakeling van laaggeschoolden via programma's tot opslorping van de werkloosheid is in dit opzicht erg illustratief” volgens Vande Lanotte & Picqué (2000, p. 118). Uit de verdere ontwikkeling en structurering van de buurt- en nabijheidsdiensten zal blijken dat de auteurs zich niet onterecht zorgen maken om deze risico's.

Op 31.10.2003 werd de werking van het Experimentenfonds afgesloten. De federale minister van Sociale Economie Anciaux gaf gehoor aan de vraag om een impulsfonds te voorzien om innovatie bij buurt- en nabijheidsdiensten op langere termijn mogelijk te maken. Projecten kunnen gedurende één jaar ondersteund worden door dit fonds. Zo kunnen pilootprojecten aan innovatie blijven werken. Daarbij kregen bestaande buurt- en nabijheidsdiensten een tweede verlenging van het Experimentenfonds van november 2003 tot oktober 2004 (Koning Boudewijnstichting, 2004).

De Vlaamse minister van sociale economie Van Brempt zorgde na het afsluiten van het Experimentenfonds voor een overgangsfase vanaf 31.10.2004. In afwachting van een structurele oplossing werden de projecten die eerder een positieve evaluatie kregen, allen voor 9 maanden verlengd. Federale Staatssecretaris Van Weert en Vlaams minister Van Brempt beslisten om de reeds erkende projecten verder te financieren van 1.11.2004 tot einde juli 2005.

Na het aflopen van het Experimentenfonds in 2004 besliste ook de Staatssecretaris van sociale economie Van Weert om niet te stoppen met de federale ondersteuning van de buurt- en nabijheidsdiensten. In de Beleidsnota 2005¹⁷⁹ zegt Van Weert dat ze samen met haar federale collega, de Minister van Werk een bijkomend budget voorziet dat via het Samenwerkingsakkoord Sociale Economie wordt verdeeld over de deelstaten. Dit dient om een overbrugging te maken tussen het Experimentenfonds en de structurele erkenning en ondersteuning van de buurt- en nabijheidsdiensten. Ook de Koepel Buurt- en Nabijheidsdiensten (aan Vlaamse en aan Waalse kant) krijgen nog tot eind 2005 een federale subsidie zodat ze hun leden kunnen blijven bijstaan tijdens de overgangsperiode naar het decreet Lokale Diensteneconomie¹⁸⁰.

¹⁷⁹ Staatssecretaris voor Duurzame Ontwikkeling en Sociale Economie Van Weert (26.10.2005). *Algemene Beleidsnota van de Staatssecretaris voor Duurzame Ontwikkeling en Sociale Economie 2005*, voorgelegd aan Belgische Kamer van Volksvertegenwoordigers.

¹⁸⁰ http://www.socialeconomy.be/NL/themes/BN_Diensten/buurtdiensten.htm (geconsulteerd 06.12.2007).

5.2 Het klaverbladmodel als uitgangspunt voor financiering

In 2003 werden door de Koning Boudewijnstichting rondetafelgesprekken¹⁸¹ georganiseerd om te komen tot een lange termijn actieplan voor een duurzame verankering van buurt- en nabijheidsdiensten¹⁸². Er waren onder meer aanwezig: Administratie Werkgelegenheid Vlaamse Gemeenschap, VVSG¹⁸³, Administratie Cel sociale Economie, Viboso¹⁸⁴, Hefboom, KULeuven, vakbonden en vertegenwoordigers van enkele buurt- en nabijheidsdiensten. Deze ronde tafels zorgden niet alleen voor een ‘identiteitskaart’ voor buurt- en nabijheidsdiensten met gemeenschappelijke kenmerken, maar sleutelden ook aan het ‘klaverbladmodel’ als uitgangspunt voor de financiering. Met deze klaverbladfinanciering zou het mogelijk zijn om de bevoegdheidsoverschrijdende elementen van buurt- en nabijheidsdiensten te valoriseren. Om vorm te geven aan ‘participatie’ zijn er omkaderingspremies en loonpremies in functie van het rendementsverlies eigen aan de doelgroep. Voor het creëren van ‘tewerkstelling’ zijn er tewerkstellingspremies en tussenkomsten in opleiding. Voor de betaalbaarheid van ‘dienstverlening’ zijn er enerzijds de klanteninkomsten (de vergoeding voor de dienstverlening) en anderzijds de bijdragen in functie van de invulling van een bestaande nood binnen een bepaald belendend beleidsdomein.

Zowel Van Brempt (Vlaams) als Van Weert (federaal) kozen voor de klaverbladfinanciering. Dit model omvat vier punten:

1. Vanuit de *Vlaamse sociale economie* wordt er bijgedragen in het kader van ‘werk op maat’ aan de compensatie van het rendementsverlies, de nood aan begeleiding, het faciliteren van doorgroei en de meerkost van participatief en innovatief werken; kortom bijdragen in participatie en omkadering.
2. Vanuit het huidige *Vlaamse en federale werkgelegenheidsperspectief* wordt betaald voor de tewerkstelling en opleiding van kansengroepen, en voor het witwassen van het zwartwerk door tewerkstellingspremies en via dienstencheques; kortom tewerkstellingspremies voor de doelgroep en tussenkomsten in opleiding. Er worden subsidie-instrumenten uit het federale en/of Vlaamse werkgelegenheidsbeleid gebruikt (onder meer Activa¹⁸⁵ en Wep+¹⁸⁶).

¹⁸¹ De ronde tafels en de Koepel van Buurt- en Nabijheidsdiensten die zich hieruit ontwikkelde, wordt beschreven in hoofdstuk 6.

¹⁸² Verslag 1^{ste} Ronde Tafel Buurt- en Nabijheidsdiensten 28.01.2003.

¹⁸³ VVSG: Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten.

¹⁸⁴ Viboso: Samenlevingsopbouw Vlaanderen, ondersteuningsinstituut voor de samenlevingsopbouw in Vlaanderen en Brussel.

¹⁸⁵ Activa is een maatregel om de werkzaamheidsgraad (in het bijzonder van 45-plussers) te verhogen door het herinschakelen van laaggeschoolde, langdurig werkzoekenden te bevorderen. De werkloosheidsuitkering wordt omgezet in een werkuitkering die in mindering kan worden gebracht van het te betalen nettoloon. Er is enerzijds een Vlaamse tussenkomst in de loonkost in de vorm van een omkaderingspremie per doelgroepmedewerker en anderzijds een federale tussenkomst in de loonkost door een RSZ-bijdrage (een vermindering van werkgeversbijdragen). Via het Activa-plan zet de federale overheid de werkloosheidsuitkering of de sociale minimumuitkering voor langdurige werklozen die het werk hervatten om in loon: de werknemer blijft het bedrag van de uitkering ontvangen en de werkgever betaalt alleen het gedeelte van het loon dat boven de uitkering uitstijgt.

3. De *klant* draagt bij naargelang zijn/haar draagkracht door het betalen van een al dan niet gedifferentieerde productprijs. Dit kan een individu, een lokale overheid of een derde-organisatie zijn.
4. Tenslotte wordt er een bijdrage verwacht vanuit de *belendende sectoren en beleidsdomeinen*. Deze worden bekeken in functie van maatschappelijke noden en/of dienstverlening, het aanvullend karakter, de werking, de infrastructuur en een deel van de verloning van het coördinerend en gekwalificeerd personeel. Eén van de redenen waarom een duurzame oplossing uitblijft, is het feit dat buurt- en nabijheidsdiensten op diverse domeinen actief zijn. Zo moeten er heel wat verschillende beleidsdomeinen betrokken worden bij het overleg: werk, milieu, welzijn, cultuur, toerisme, mobiliteit, jeugd, kansarmoede...

De klaverbladfinanciering krijgt een ander uitzicht naargelang het gaat om een individuele of collectieve nabijheidsdienst of een buurtontwikkelingsdienst, hoewel het eerste en tweede klaverblad hetzelfde blijven. Vooral voor buurt- en nabijheidsdiensten met hoge arbeidskosten en lage klanteninkomsten, is het niet mogelijk om het kostenplaatje te dekken. Voor deze buurt- en nabijheidsdiensten is er nood aan cofinanciering vanuit verschillende hoeken (Koning Boudewijnstichting, 2004).

De door de ronde tafels voorgestelde identiteitskaart en financieringsstructuur voor buurt- en nabijheidsdiensten werd als uitgangspunt overgenomen door Minister Van Brempt in de Beleidsnota Sociale Economie 2004-2009: “Een buurt- of nabijheidsdienst is een dienstverlenende voorziening met de volgende geïntegreerde kenmerken: (1) ze verhoogt de leefkwaliteit van de gebruikers door in te spelen op relevante collectieve en persoonlijke behoeften, (2) ze creëert duurzame arbeidsplaatsen voor alle medewerkers – waarvan minstens de helft gerekruteerd wordt uit ‘kansengroepen’ en (3) ze betreft medewerkers en andere belanghebbenden op een participatieve wijze bij zowel de interne organisatie als de externe dienstverlening. Deze drie kenmerken zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden, zodat de voorziening meer is dan een gewone som van de onderdelen.”

De beleidsmakers nemen het onderscheid tussen verschillende vormen van buurt- en nabijheidsdiensten over: Eén van de vormen zijn de *buurtontwikkelingsdiensten*, die een specifieke vorm van participatieve aanpak hanteren om de leefbaarheid en de leefkwaliteit van een buurt of wijk te verhogen. Dit wordt meestal gekoppeld aan werkcreatie voor mensen uit diezelfde buurt. In samenspraak met de buurtbewoners worden de behoeften in kaart gebracht en van daaruit worden diensten ontwikkeld. Zwart werk en vrijwilligerswerk kunnen zo opgenomen worden in het economische circuit. De beleidsmakers zien vooral heil in deze aanpak voor achtergestelde buurten

¹⁸⁶ Het doorstromingsprogramma Wep+ of Werkervaringsplan Plus wil voor de aangeworven werknemers een brug vormen tussen een periode van werkloosheid en een nieuwe periode van tewerkstelling in het gewone arbeidscircuit. Tijdens een werkervaring van maximaal 12 maanden in de niet-commerciële sector wordt aan laaggeschoolde langdurig werklozen via opleiding en begeleiding voldoende bagage gegeven om daarna de stap naar het gewone arbeidscircuit te zetten.

waar een harde kern van werkzoekenden kan geactiveerd worden en de sociale cohesie verstevigd kan worden. Doordat ze multisectoriële diensten aanbieden zijn de buurtontwikkelingsdiensten moeilijk onder één sector te vatten. De cofinanciering wordt voor hen verwacht vanuit onder andere het sociaal lokale beleid en/of het lokale tewerkstellingsbeleid.

Verder worden ook collectieve en individuele nabijheidsdiensten onderscheiden. *Collectieve nabijheidsdiensten* beantwoorden aan collectieve en maatschappelijke noden zoals groenonderhoud, natuurbehoud en occasionele kinderopvang. Ze zijn niet buurtgebonden en hebben als klant de overheid of derden. Om maximaal van de schaalvoordelen gebruik te kunnen maken, zouden de kleinere lokale overheden in veel gevallen gezamenlijk een beroep kunnen doen op deze projecten en ze ook samen financieren. De belendende domeinen kunnen zijn: milieu, infrastructuur, welzijn, toerisme, mobiliteit... *Individuele nabijheidsdiensten* beantwoorden aan individuele behoeften zoals thuishulp, begeleiding van ouderen, zieken en mindermobielen, boodschappendienst, klein tuinonderhoud en klusjes. De klant is hier dus niet rechtstreeks het lokale sociale beleid, maar het 'individu' die een al dan niet gedifferentieerde productprijs betaalt. Individuele nabijheidsdiensten zijn niet altijd aan een lokaliteit gebonden.

5.3 Het onzekere wachten op structurele middelen

De ronde tafels werden afgerond op 29.04.2003. De nood aan verdergaand overleg met betrekking tot buurt- en nabijheidsdiensten leidde tot de oprichting van een Koepel van Buurt- en Nabijheidsdiensten (KBN)¹⁸⁷. "Nog steeds ontbreekt immers enige vorm van structureel erkennings- of subsidiëeringskader voor de buurt- en nabijheidsdiensten, zowel op federaal als gewestelijk niveau. De werking van de experimentenfonds gaf sommige diensten weliswaar tijdelijk een beetje ademruimte, maar de toekomst blijft erg onzeker! Zonder structurele financiering zal de meerderheid van de buurt- en nabijheidsdiensten genoodzaakt zijn personeel te ontslaan waardoor kwalitatieve en vooral noodzakelijke diensten verdwijnen"¹⁸⁸.

Op 07.05.2004 laat KBN haar leden weten dat het ontwerpdecreet voor buurt- en nabijheidsdiensten op de valreep niet werd behandeld in het Vlaamse parlement. Dit brengt het voortbestaan van verschillende buurt- en nabijheidsdiensten in het gedrang. Het Experimentenfonds was in afwachting van het decreet slechts voor een beperkte periode verlengd. De vrees bestond dat de periode die de verkiezingen, de regeringsvorming en het terug opnemen van het regeringswerk, langer kan duren dan die deadline. Voor en na de verkiezingsperiode ligt alle beleidswerk stil – nieuwe decreten worden niet gestemd, fondsen worden niet verlengd. "Het finaal wegvallen van middelen uit de huidige fondsen heeft voor verschillende buurt- en nabijheidsdiensten al naargelang hun activiteit en schaalgrootte

¹⁸⁷ Verslag Overlegplatform Buurt- en Nabijheidsdiensten 17.05.2003.

¹⁸⁸ Brief aan projectverantwoordelijken Buurt- en Nabijheidsdiensten van Koning Boudewijnstichting 06.05.2003.

verschillende gevolgen. (...) Sommige buurt- en nabijheidsdiensten zullen een aantal sociale diensten en voorzieningen moeten afbouwen, bij gebrek aan financiering. Zij zullen ook een aantal stafmedewerkers en doelgroepwerknemers moeten ontslaan. Heel wat buurt- en nabijheidsdiensten zijn gelet op hun structuur dermate afhankelijk van middelen uit het Experimentenfonds dat zij in de huidige context hun deuren moeten sluiten. (...) Het wegvallen van deze diensten en hun ontwikkelingspotentieel zal aan Vlaanderen en aan de federale overheid meer kosten dan het instandhouden van de diensten. Deze kost zal velerlei vormen aannemen: lagere participatiegraad en meer uitkeringsgerechtigden, weinig aanbod en alternatieven om moeilijk inzetbare groepen ‘werkbaar werk’ aan te bieden, nutsdiensten aan buurten en gezinnen die wegvallen en mensen die dus aan hun lot overgelaten worden (dus wachtlijsten nog langer), een groter gevoel van onbehagen en maatschappelijke onzekerheid binnen een kwetsbare samenlevingscontext en andere investeringen zullen nodig zijn voor de betrokken doelgroep en de betrokken dienstverlening”¹⁸⁹.

De Vlaamse minister van Sociale Economie liet via de Koning Boudewijnstichting op 21.09.2004 aan de buurt- en nabijheidsdiensten weten dat ze in afwachting van de goedkeuring van het decreet rond buurt- en nabijheidsdiensten graag de financiering van de projecten van het Experimentenfonds wil verlengen. “Omdat de beschikbare middelen echter beperkt zijn, moet er maximaal beroep gedaan worden op de federale tewerkstellingsmiddelen via het Sine¹⁹⁰-statuut”. De buurt- en nabijheidsdiensten werden opgeroepen om informatie door te geven over het profiel van de werknemers om te weten wie voor dit statuut in aanmerking komt. De vragen moesten enkel beantwoord worden voor personen die de buurt- en nabijheidsdiensten duurzaam willen tewerkstellen, niet voor de vrijwilligers. Voor OCMW’s bestaat sinds 21.09.2004 de mogelijkheid om een beroep te doen op de activeringspremie Sine. Erkende sociale-economie initiatieven die met dienstencheques werken, kunnen ook een beroep doen op deze federale activeringspremie ter ondersteuning van de loonkost (Koning Boudewijnstichting, 2004). In samenwerking met de Minister van Werk werd de Sine-regeling op 13.02.2005 opengesteld voor alle buurt- en nabijheidsdiensten die in het kader van het Experimentenfonds werden gesubsidieerd en de nabijheidsdiensten die erkend zijn door het Vlaamse gewest. Deze voorlopige erkenning zou de buurt- en nabijheidsdiensten in staat moeten stellen om blijven te werken in afwachting van een definitieve erkenning.

Op 26.07.2006 kwam het nieuws dat de Sine-contracten verlengd kunnen worden. Het is mogelijk om voor de Sine-werknemers met een subsidie van bepaalde duur (10 of 20 kwartalen) een verlenging aan

¹⁸⁹ Technische nota bij het memorandum om te lobbyen bij de besprekingen van het nieuwe Vlaamse regeerakkoord door KBN, 28.06.2004.

¹⁹⁰ Sine: Sociale Inschakelingseconomie – maatregel. De Sine-maatregel heeft als doel om moeilijk inzetbare en langdurig werkzoekenden terug in te schakelen op de arbeidsmarkt. Om in aanmerking te komen voor Sine mag de werknemer bij aanwerving ten hoogste een diploma van het lager secundair onderwijs bezitten en langdurig werkloos zijn. Werkgevers kunnen genieten van een RSZ-bijdragevermindering en van een loonkosttoelage voor de tewerkstelling, opleiding en begeleiding van deze werknemers. Sine is tijdelijk, behalve voor 45-plussers.

te vragen van de doelgroepvermindering. Eerst moet de VDAB oordelen of de werknemer klaar is voor de reguliere arbeidsmarkt. Zes weken voor het vervallen van de eerste periode van de doelgroepvermindering moeten de werkgevers een evaluatieformulier over de diverse competenties van hun werknemer invullen. Daarop baseert de VDAB haar beslissing om al dan niet een verlenging toe te staan. Indien nodig voert ze ter plaatse een evaluatie uit. “Indien nodig wordt er door de VDAB een bedrijfsbezoek gepland waarbij zowel de werknemer als uzelf aanwezig moeten zijn”¹⁹¹.

Sine moet vanaf 1.01.2008 door de buurt- en nabijheidsdiensten gebruikt worden ter vervanging van de PWA's. Het bestaande stelsel van PWA, waarbij werklozen aanvullend op hun uitkering een beperkt aantal werkuren kunnen verrichten voor huishoudelijke taken en nabijheidsdiensten wordt omwille van de invoering van dienstencheques en Sine geleidelijk aan afgeschaft. Het PWA-stelsel zou een werkloosheidsval bevatten: “Voor veel werklozen is de combinatie van een uitkering met het verdiende loon in dit stelsel interessanter dan het potentiële loon uit een voltijdse of deeltijdse baan. Vanaf een bepaald aantal gewerkte uren vervalt trouwens ook de verplichting om verder op zoek te gaan naar werk”¹⁹². De laagdrempelige instap die mogelijk was met het PWA-stelsel (waarbij mensen enkele uren per maand konden werken en daarin geleidelijk groeien), is niet meer mogelijk. Voor Sine moet er minstens een halftijds contract worden aangegaan, wat de drempel aanzienlijk verhoogt zoals onder meer blijkt in Buurtdienst 't Park: De doelgroep wordt afgeroomd; enkele personen die met PWA's werkten, hebben niet de draagkracht voor een halftijds contract. Andere medewerkers houden met een Sine-contract netto minder over dan voorheen met de som van hun werkloosheidsuitkering en de extra PWA-inkomsten¹⁹³. De uitvoeringsbesluiten rond de uitdoving van de PWA's zou normaal gezien in werking treden op 01.01.2008. Dit blijft echter onduidelijk door de formatieproblemen van de nieuwe federale regering.

In het werkveld groeide ondertussen de onzekerheid, zoals blijkt uit het dossier van Mobiel@elier, één van de bestudeerde buurt- en nabijheidsdiensten voor de verlenging van de financiering (31.01.2005): “Wanneer een periode ten einde loopt en er geen zekerheid is op verlenging of structurele inbedding, dan moet telkens het hele project opnieuw afgerond worden: de begeleider en de jongeren worden ontslaan. De jongeren moeten ander werk zoeken, wat meteen het grote probleem is bij deze doelgroep. Op de werkvloer groeien onrust en ondraaglijke onzekerheid”. Het is zeker niet evident dat begeleiders bereid zijn om in deze onzekere situatie te (blijven) stappen. De begeleider en coördinator kunnen naar de jongeren toe niets meer doen dan “de onzekerheid en het niet-weten te communiceren. (...) Onzekerheid benadrukt nog maar eens het gevoel van niet au-serieux genomen te worden. Een gevoel dat mensen uit onze doelgroep al zo goed kennen en waar ze supergevoelig aan zijn”.

¹⁹¹ Brief VDAB aan Sine-werkgevers juli 2006.

¹⁹² FOD Arbeid, Tewerkstelling en Sociaal Overleg (2004). *Europese Werkgelegenheidsstrategie: NAP Werkgelegenheid 2004 België*.

¹⁹³ Observatie Uitwisselingstafel Buurt- en Nabijheidsdiensten Westhoek Loker 18.12.2007.

Deze onzekerheid leefde ook bij Buurtdiensten 't Park in Wervik, een tweede bestudeerde buurt- en nabijheidsdienst, zoals blijkt uit de petitie die de medewerkers en buurtbewoners richtten aan de subsidiegevers eind 2004: “Pas op 28 oktober kreeg het OCMW van Wervik het bericht dat de subsidiëring van het project 't Park verlengd wordt voor de duur van zes maanden. Op 31 oktober liep de vorige erkenning af... Er werd echter niet gecommuniceerd hoeveel het subsidiebedrag zal bedragen”. Het OCMW besloot dan om de werking van Buurtdiensten 't Park stil te leggen in afwachting van meer nieuws over de grootte van het subsidiebedrag. Half november lag de werking nog stil. Er werd gewacht op nieuws over het beschikbare budget voor de komende zes maanden. De medewerkers en de buurt reageren boos en teleurgesteld.

Tijdens de uitwisselingstafel waar zes West-Vlaamse buurt- en nabijheidsdiensten samen komen, klonk het als volgt: “Buurt- en nabijheidsdiensten kampen met de concrete gevolgen van de manier waarop er met de financiering van deze diensten wordt omgegaan: steeds tijdelijke verlengingen met bovendien slechte communicatie. (...) De ‘swung’ wordt gehypothekeerd door het slabakken van de beleidsmensen. Dat is iets dat we zeker mogen en moeten durven kenbaar te maken”¹⁹⁴. Elk van de projecten rond de uitwisselingstafel maakte een dossier op over hoe ze nadeel ondervinden van het uitblijven van een definitieve financiële regeling, zowel op structureel vlak als op sociaal-menselijk vlak. Enkele gevolgen van de “steeds weer tijdelijke en laattijdige en gebrekkige communicatie” werden opgesomd:

- Door onzekerheid over financiering is het moeilijk lokale besturen te overtuigen om structureel middelen te voorzien. De projecten kunnen niet duidelijk communiceren naar lokale politici, medewerkers, buurtbewoners, klanten...
- Begeleiders en werknemers worden in vooropzeg geplaatst. Door de laattijdige communicatie over het al dan niet verlengen van de middelen, zijn sommigen effectief uit dienst. Dit betekent een verlies aan investering in opleiding en vorming. Het project verliest medewerkers die reeds een eind gegroeid zijn in hun job en dat ondermijnt het leveren van kwaliteitsvolle diensten.
- Huurcontracten voor materiaal worden opgezegd en materiaal wordt terug ingeleverd. Materiaal wordt gehuurd in plaats van gekocht en afgeschreven. “Dan was men na drie jaar eigenaar van de materialen. Dit zou kostenbesparend geweest zijn voor de projecten en voor de subsidiërende overheid”. De steeds tijdelijke financiering zet aan tot steeds tijdelijke oplossingen. Nieuwe investeringen en aanwervingen worden niet gedaan.
- Bovendien kruipt er veel tijd in het steeds opnieuw aanmaken van dossiers en het invullen van evaluatieformulieren: “Reeds vier keer in nauwelijks drie jaar tijd”.

De aanslepende onzekerheid voor de buurt- en nabijheidsdiensten contrasteert met de Septemберverklaring (25.09.2006) van de Vlaamse regering: “de bevolking en bedrijven verdienen

¹⁹⁴ Verslag Uitwisselingstafel Buurt- en Nabijheidsdiensten Westhoek 16.11.2004.

zekerheid over wat ze van ons mogen verwachten: snellere beslissingen, meer rechtszekerheid en voorspelbaarheid van de overheid”. En verder: “Dag na dag neemt deze regeringsploeg beslissingen, worden knopen doorgehakt en problemen opgelost”. Dit succesverhaal gaat blijkbaar niet op voor de buurt- en nabijheidsdiensten.

5.4 Van ‘buurt- en nabijheidsdiensten’ naar ‘lokale diensteneconomie’

Ondanks het feit dat het moeilijk blijkt om structurele middelen te bekomen van de betrokken beleidsmakers, nemen buurt- en nabijheidsdiensten in het discours van diezelfde beleidsmakers een belangrijke plaats in. Minister Van Brempt verwijst in haar Beleidsnota naar een advies van de Commissie Cultureel Verdrag Vlaanderen-Nederland (2004) over een toenemend gevoel van onbehagen en een afnemende sociale cohesie. Bepaalde groepen mensen hebben het gevoel weinig of geen vat te hebben op het eigen leven. Oplossingen liggen naast empowerment en een grotere participatie aan het maatschappelijke leven, ook in de sociale economie. Mensen die de weg niet vinden in het reguliere (economische) circuit, kunnen niet alleen werk maar ook reële groeikansen krijgen in de sociale economie. In het bijzonder binnen buurt- en nabijheidsdiensten vindt de minister dit terug. Hun missie is immers om bij te dragen aan de sociale cohesie door lokaal en participatief in te spelen op bestaande noden. Buurt- en nabijheidsdiensten kunnen door de participatie van gebruikers, werknemers en buurtbewoners een belangrijke hefboom zijn in de leefbaarheid en levensvatbaarheid van de buurt. De Beleidsnota spreekt over ‘ontglobalisering’: de ongebreidelde economische globalisering waaraan samenlevingen onderworpen worden in naam van economische rentabiliteit en winstbejag moet stopgezet worden door terug te keren naar het lokale maatschappelijke niveau.

Jobcreatie via buurt- en nabijheidsdiensten werd ook expliciet opgenomen in het Vlaamse Regeerakkoord¹⁹⁵. De Vlaamse regering wil een kader scheppen dat de verdere uitbouw van buurt- en nabijheidsdiensten stimuleert. Als onderdeel van de sociale economie komen buurt- en nabijheidsdiensten tegemoet aan niet-ingevulde behoeften en wordt er werk gecreëerd voor kansengroepen. Voor beleidsmakers blijft de prioriteit de integratie van kansengroepen in het reguliere economische circuit. Ze wijzen op de nood aan het uitbouwen van een lokale diensteneconomie, onder andere vanuit de grote vraag naar buurtdiensten zoals strijkateliers, boodschappendiensten, klusjesdiensten en poets- en huishoudelijke hulp. De Beleidsnota Sociale Economie spreekt van de groeiende vraag naar ondersteunende (vooral huishoudelijke) diensten aan gezinnen. Het betreft vooral huishouden (wassen, strijken, poetsen, naaien...), klussen (kleine herstellingen, schilderwerken, behangen...) en begeleiding (persoonlijke assistentie, gezelschap senioren...). Maatschappelijke en demografische veranderingen, onder meer de verhoging van de levensstandaard, de ouder wordende

¹⁹⁵ Vlaamse Regering (2004). *Regeerakkoord 2004: Vertrouwen geven, Verantwoordelijkheid nemen*.

bevolking en het groeiende aantal tweeverdieners en éénoudergezinnen, zorgen ervoor dat de vraag naar allerlei nieuwe diensten stijgt. Door hun beperkte omvang en door hun professionele omkadering blijken sociale economie projecten, waaronder buurt- en nabijheidsdiensten, in staat tot grote flexibiliteit en vindingrijkheid in het tegemoet komen aan deze vragen.

De Vlaamse regering hernieuwt in 2005¹⁹⁶ haar engagement voor de lokale diensteneconomie: ze trekt resoluut de kaart van de lokale diensteneconomie voor de arbeidsmarktintegratie van langdurig werklozen. In het kader van het mogelijk maken van een vlotte combinatie van arbeid en zorg, stelt de Vlaamse regering dat ze in de lokale diensteneconomie verder zal uitbouwen. Ook het potentieel van dienstencheques wil ze verder ontginnen: via gerichte toeleidingsacties en bijkomende opleiding kan de VDAB bijdragen tot het invullen van vragen naar huishulp.

In het Samenwerkingsakkoord van 30.05.2005¹⁹⁷ wordt de structurele verankering en verdere uitbouw van de buurt- en nabijheidsdiensten besproken: ze vullen niet alleen collectieve of individuele behoeften in, maar bieden ook belangrijke groeikansen op het vlak van werkgelegenheid. Tevens kunnen ze volgens het Samenwerkingsakkoord een belangrijke bijdrage leveren aan het versterken van de sociale cohesie, voornamelijk door hun kenmerkende participatieve aanpak. In het Samenwerkingsakkoord engageren de federale staat, de Duitstalige Gemeenschap en de Gewesten zich ertoe om samen de ontwikkeling van sociale-economie-initiatieven en –bedrijven verder te ondersteunen. De federale Staatssecretaris wijst erop dat de sociale economie niet mag verengd worden tot inschakeling van kansengroepen op de arbeidsmarkt. Er wordt gewerkt aan sociale cohesie door de typische participatieve aanpak van buurt- en nabijheidsdiensten met betrokkenheid van medewerkers, gebruikers en relevante actoren. In het Samenwerkingsakkoord van 30.05.2005 betreffende de Meerwaardeneconomie engageren de federale staat, de Gemeenschappen en de Gewesten zich om een structurele oplossing te zoeken voor de buurt- en nabijheidsdiensten, waarbij hun karakter volgens de drie centrale kenmerken (tewerkstelling, dienstverlening én participatie) bewaard moet blijven. Dit voornemen en de aandacht voor sociale cohesie en participatie in de beleidsretoriek blijft tot vandaag helaas een dode letter.

Wanneer de buurt- en nabijheidsdiensten moeten evolueren van een experimenteel naar een structureel en decretaal kader, vereist dit volgens de Beleidsnota Sociale Economie een visie op de finaliteit van de buurt- en nabijheidsdiensten. De minister wil de bijzonder heterogene sector in een homogeen kader plaatsen en eenheid in de veelheid van instrumenten brengen, omdat volgens haar de sociale economie een rode draad mist. Dit start met de omvorming van de huidige buurt- en nabijheidsdiensten naar de principes van het decretaal kader van de lokale diensteneconomie. Ze

¹⁹⁶ Vlaamse Regering (2005). *Vlaams Hervormingsprogramma 2005-2008 'Lissabonstrategie: Groei en Jobs'*, definitieve versie na technisch nazicht, goedgekeurd door Vlaamse Regering op 23.09.2005, voorgelegd aan de sociale partners op 30.09.2005.

¹⁹⁷ Samenwerkingsakkoord tussen de Federale Staat, het Vlaams, het Waals en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de Meerwaardeneconomie 30.05.2005.

moeten omschakelen van een brede experimentele enveloppefinanciering, waarmee zowel werkingskosten als personeelskosten betaald konden worden, naar een gerichte subsidie per doelgroepwerknemer. In 2004 waren er een diversiteit van buurt- en nabijheidsdiensten (via experimentenfonds en via actieplannen centrumsteden). Bij het opmaken van de Beleidsbrief 2005-2006 was de situatie geëvolueerd naar ‘lokale diensteneconomie’: dit omvat niet alleen de buurt- en nabijheidsdiensten, maar ook de voormalige invoegbedrijven. Lokale diensteneconomie verwijst naar aanvullende maatschappelijk relevante diensten die vanuit de gemeente gestuurd, gestimuleerd en opgezet kunnen worden. Het gaat over activiteiten die niet commercieel vermarktbaar zijn.

Op 12.05.2006 op een ronde tafelgesprek over het ontwerpdecreet Lokale Diensteneconomie bespraken vertegenwoordigers van KBN, de centrumsteden, VVSG, VOSEC¹⁹⁸ en de administratie het algemene uitvoeringsbesluit verbonden aan het decreet. Het uitgangspunt van het decreet is dat de lokale diensteneconomie op participatieve wijze een maatschappelijke meerwaarde moet genereren en duurzaam ondernemen nastreven. Er moet bijkomende tewerkstelling gecreëerd worden: dit moeten nieuwe arbeidsplaatsen zijn, behalve voor de reeds bestaande projecten en omkadering. Er moeten maximaal inspanningen geleverd worden om kansengroepen aan te werven en gelijkwaardige kansen te bieden in de organisatie. Er moeten garanties geboden worden betreffende de kwaliteit van de arbeid. Bij de organisatie van het werk moet er rekening gehouden worden met de behoeften van de werknemers. De doorstroom- en doorgroeimogelijkheden moeten gestimuleerd en bevorderd worden. Daarnaast moet een project om erkend te worden ingebed zijn in het lokale socio-economische weefsel. Dat wil hier zeggen dat het afgestemd is op de noden van de regio en “de marktwerking niet verstoort”. De aangeboden diensten moeten aanvullend zijn ten aanzien van het al bestaande aanbod, kwaliteitsvol en toegankelijk zijn en aandacht hebben voor milieuzorg.

Op 20.07.2006 keurde de Vlaamse Regering het ontwerpdecreet Lokale Diensteneconomie goed. De minister zorgde weer voor verlenging van de voorlopige financiering voor de bestaande projecten. De projecten binnen de experimentenfonds werden weer met een jaar verlengd tot eind juni 2007. Het is de bedoeling dat zij in 2007 als eerste de overstap naar het decretale kader maken. “Zij kregen reeds indicatief een eerste evaluatie met het oog op het decretale kader, zodat er indien nodig voldoende tijd is voor bijsturing”¹⁹⁹. De actieplannen centrumsteden kregen een verlenging voor een jaar en zullen overstappen naar het decreet in januari 2008.

Op 04.12.2006 werd in het Vlaamse Parlement het decreet Lokale Diensteneconomie besproken. Minister Van Brempt lichtte toe dat dit decreet een structurele verankering wil scheppen voor alle tijdelijke experimenten betreffende buurt- en nabijheidsdiensten en de collectieve invoegmaatregel

¹⁹⁸ VOSEC: Vlaams Overlegplatform voor Sociale Economie.

¹⁹⁹ Vlaams minister Sociale Economie Van Brempt. *Beleidsbrief Sociale Economie: Beleidsprioriteiten 2006-2007*, 27.10.2006.

door ze een decretaal kader te geven. “Met dit decreet wordt een structureel kader gecreëerd en nu moet worden nagegaan of en op welke manier die projecten in dat structurele kader kunnen worden ingepast”²⁰⁰. Dit decreet is volgens haar de uitvoering van een engagement in het Regeerakkoord “waarin onder meer gestructureerde werkgelegenheid in de lokale diensteneconomie werd vooropgesteld en waarin ook een bijzondere rol werd weggelegd voor de lokale besturen”. Ze herinnert eraan dat het gaat om “lokale noden die op dit ogenblik niet door commerciële initiatieven wordt ingevuld en die niet vermarktbaar zijn, maar wel een reële behoefte betekenen, zoals de flexibele kinderopvang”. Dit krijgt een duidelijke plaats in het decreet bij de erkenningscriteria: Het gaat uitsluitend om diensten “die zijn afgestemd op de specifieke socio-economische noden van de regio en die noodzakelijk zijn ter uitvoering van het algemeen economisch belang. Deze diensten zijn bovendien niet-marktversturend op het vlak van de prijszetting, rekening houdend met de mogelijkheid tot sociale correctie. (...) Het gaat om diensten die omwille van hun specificiteit, kostprijs of toegankelijkheid complementair zijn aan het bestaande reguliere dienstenaanbod”. De minister hoopt dat het decreet op 1.01.2007 in werking kan treden en dat de eerste erkenningen in april 2007 rond zullen zijn.

De diverse knelpunten en zorgen bij de buurt- en nabijheidsdiensten met betrekking tot het (ontwerp voor) het decreet Lokale Diensteneconomie zijn lange tijd de hoofdbekommernis van KBN. In oktober 2006 kunnen zij enkel ‘onzekerheid’ communiceren aan hun leden: het ontwerpdecreet moet nog besproken worden in werkgroepen van het Vlaams Parlement en daarna nog goedgekeurd worden door het Vlaams Parlement. Zodra het decreet goedgekeurd is, kunnen de uitvoeringsbesluiten operationeel worden. Deze dienen om het decreet verder te detailleren en te operationaliseren. Hoelang dat zal duren, blijkt moeilijk te voorspellen. Het is onder meer afhankelijk van de datum van de goedkeuring door het Parlement. Hoe de huidige buurt- en nabijheidsdiensten een aanvraag zullen moeten indienen, staat nog niet vast en moet bepaald worden in de uitvoeringsbesluiten. Daarover zou pas in de loop van november meer informatie zijn. De minister verwacht zelf in de Beleidsbrief 2006/2007 dat het decreet eind 2006/begin 2007 zal goedgekeurd worden. De bijhorende uitvoeringsbesluiten zouden midden 2007 de maatregel operationaliseren.

Op 21.12.2006 wordt het ontwerp van decreet aangenomen door de plenaire vergadering. In het decreet worden de verbintenissen opgesomd die onderschreven en nageleefd moeten worden om erkend te worden als initiatief lokale diensteneconomie. Er moeten nieuwe arbeidsplaatsen gecreëerd worden en een actief personeelsbeleid gevoerd betreffende evenredige arbeidsdeelname en diversiteit. De diversiteitstoets ten aanzien van kansengroepen wordt toegepast, en in samenwerking met de VDAB of via zelforganisatie worden maximale inspanningen gedaan om kansengroepen aan te werven

²⁰⁰ Vlaams Parlement, *Ontwerp van Decreet houdende de Lokale Diensteneconomie*. Zitting 4.12.2006. Verslag namens de Commissie voor Economie, Werk en Sociale Economie uitgebracht door K. Van den Heuvel.

en gelijkwaardige kansen te bieden in de organisatie. Doelgroepwerknemers krijgen een contract van onbepaalde duur tegen de in de sector vigerende lonen en bovendien medezeggenschap via structureel overleg van minstens één keer per maand. De arbeidsomgeving moet rekening houden met de behoeften en het profiel van de werknemer, met aandacht voor arbeidsomstandigheden, arbeidsinhoud en arbeidsverhoudingen. De doorstroommogelijkheden van doelgroepwerknemers naar reguliere tewerkstelling binnen of buiten de organisatie moet gestimuleerd en bevorderd worden. De individuele competenties van de doelgroepwerknemers moeten worden gestimuleerd en bevorderd door begeleiding, opleiding, en door het jaarlijks opvolgen, evalueren en bijsturen van een persoonlijk ontwikkelingsplan. Volgens het decreet draagt de directeur Arbeidsmarktbeheer van de VDAB de werknemers voor die als doelgroepwerknemers contractueel zullen worden tewerkgesteld.

5.5 Lokale overheden als regisseur

In de Beleidsnota Sociale Economie 2004-2009 werd uitdrukkelijk gekozen voor lokale overheden als regisseur om de lokale diensteneconomie uit te bouwen. De Vlaamse overheid verwacht van de lokale overheden het engagement om een actieplan lokale dienstenwerkgelegenheid uit te werken, uit te voeren en om samen de financiering waar te maken. De minister is voorstander van autonome actoren onder regie van de lokale overheden. De lokale werkwinkel²⁰¹ zou goed geplaatst zijn om deze regierol op te nemen om de dienstenwerkgelegenheid op lokaal niveau verder uit te bouwen. Binnen die regiefunctie op lokaal niveau is er een rol weggelegd voor de Fora Lokale Werkgelegenheid²⁰². Hier ligt de adviesbevoegdheid op het gebied van erkenningen. De aanwezigheid van meerdere lokale besturen opent de poort naar intergemeentelijke samenwerking en schaalvergroting. Kiest de lokale overheid ervoor om ook zelf de actorrol op te nemen dan moeten transparante beleidslijnen de actorrol en regierol duidelijk van elkaar scheiden.

Bij de leden van de Koepel Buurt- en Nabijheidsdiensten, in het bijzonder vanuit de hoek van samenlevingsopbouw en opbouwwerk, leven er kritische bedenkingen bij (de inhoud van) deze regierol, zoals bleek tijdens het Dagelijks Bestuur (13.09.2004). Het is voor hen duidelijk dat de lokale en supralokale besturen een advies- en coördinatiefunctie kunnen toegewezen krijgen, maar dat de instabiliteit van zulke lokale contexten tot voorzichtigheid kan aanmanen. Wat gebeurt er met de buurt- en nabijheidsdiensten in een gemeente waar het Vlaams Belang het gemeentebestuur in handen krijgt? “Die slachten als eerste daad de buurt- en nabijheidsdiensten af”. Een ander probleem is dat een burgemeester kan proberen het Experimentenfonds te gebruiken om zijn eigen bestaande projecten te

²⁰¹ De lokale werkwinkel brengt alle diensten samen voor werkzoekenden: VDAB-consulent, PWA-beambte, die ook de RVA vertegenwoordigt en 1 andere actor zoals het OCMW.

²⁰² Dit is een adviesorgaan voor het werkgelegenheidsbeleid in de (verschillende) gemeente(n) van het zorggebied van de werkwinkel. In dit forum zijn vertegenwoordigd: de lokale besturen, VDAB, RVA, PWA's, sociale partners en derden. De heterogene samenstelling garandeert een beoordeling vanuit een breed draagvlak.

betalen, zodat niets nieuws ontwikkeld wordt. Het kan ook problematisch zijn als een burgemeester enkel kiest voor doorstroomprojecten die maar zes jaar duren.

Buurt- en nabijheidsdiensten hebben veel te maken met creativiteit, met omgaan met vaak kleinschalige noden. Door alle geld aan de regisseur te geven, kan die creativiteit kapot gaan. Sommige buurt- en nabijheidsdiensten ontstonden juist omwille van ervaren leemtes binnen de lokale politieke context.

Voor kleine steden kan het moeilijk zijn om hun regierol serieus te nemen. Soms hebben ze geen expertise in het in kaart brengen van behoeften en het bepalen van prioriteiten. Wat doen buurt- en nabijheidsdiensten die in verschillende steden en gemeenten werken?

“De koepel wil wel dat lokale overheden kunnen adviseren, maar niet het geld beheerd wordt door plaatselijke politiciers”²⁰³. Er is een groot verschil tussen middelen aan de regie geven of alle middelen voor iedereen aan de regie geven. Het standpunt van KBN komt erop neer dat de subsidies niet mogen vertrekken vanuit de steden en gemeenten om dat voorkomen dat lokale buurt- en nabijheidsdiensten die niet met het beleid meewerken, verdwijnen²⁰⁴.

In het decreet wordt de regierol van gemeenten duidelijker gespecificeerd. “De lokale besturen zullen de matching moeten maken tussen enerzijds de lokale noden voor dienstverlening en anderzijds de lokale noden voor werkgelegenheid voor kansengroepen”²⁰⁵.

Op 25.04.2005 werd tussen het federale, Vlaamse en lokale beleidsniveau het Partnerschapsverdrag Lokale Werkgelegenheid afgesloten. Het verdrag wil de werkloosheid en sociale uitsluiting aanpakken door een lokaal werkgelegenheidsbeleid mogelijk te maken en/of te versterken. Daarmee erkennen het federale en Vlaamse niveau het belang van het lokale niveau om werkloosheid en sociale uitsluiting aan te pakken. De drie bestuursniveaus erkennen elkaar als volwaardige partners met een gezamenlijke opdracht en verantwoordelijkheid: “Wat de lokale diensteneconomie betreft, verbindt elk bestuursniveau zich ertoe de ontwikkeling en uitbouw te stimuleren zodat een passend en kwalitatief antwoord kan geboden worden op (nieuwe) maatschappelijke behoeften”.

KBN bracht op 21.02.2007 verslag uit aan haar leden van het gesprek dat ze op 09.01.2007 hadden met het kabinet Werk en Sociale Economie. De bestaande middelen van het projectenfonds zullen waarschijnlijk nog met één jaar verlengd worden vooraleer er overgestapt wordt naar het decreet. Voor de buurt- en nabijheidsdiensten die middelen ontvangen via het projectenfonds (voorheen Experimentenfondsen) is een verlenging aangekondigd tot juli 2008. Voor de actieplannen centrumsteden hoopt men tegen januari 2008 klaar te zijn. Voor de buurt- en nabijheidsdiensten in het

²⁰³ Verslag RVB KBN 13.09.2004.

²⁰⁴ Verslag van gesprek met J. Van Passel en T. De Vriendt (KLDE) te Stevoort 29.07.2008.

²⁰⁵ Vlaams Parlement, Ontwerp van decreet houdende de lokale diensteneconomie. Zitting 4.12.2006. Verslag namens de Commissie voor Economie, Werk en Sociale Economie uitgebracht door K. Van den Heuvel.

kader van het jeugdactieplan is er nog geen duidelijkheid: waarschijnlijk zullen deze ook in januari 2008 overstappen naar het decreet. Er moet bovendien eerst nog worden nagegaan of het decreet onderhevig is aan de meldingsplicht in het kader van werkgelegenheidssteun aan Europa. KNB kreeg tijdens datzelfde gesprek niet de kans om de uitvoeringsbesluiten in te kijken, omdat die nog niet definitief en nog niet goedgekeurd zijn. Er werd wel mondeling kort overlopen wat er waarschijnlijk in die uitvoeringsbesluiten zal staan. Zo werd er verteld dat er voor de omkaderingssubsidie geldt: 1 VTE omkadering per 10 doelgroepwerknemers. Voor de eerste 10 VTE wordt 12.000 euro omkaderingssubsidie voorzien, vanaf de 11^{de} wordt dit a rato berekend. Ook mensen die werken als Artikel 60²⁰⁶, tellen mee voor de berekening van de omkaderingssubsidie. Voor de omkadering van doelgroepwerknemers in buurt- en nabijheidsdiensten met minder dan 10 VTE doelgroepwerknemers wordt dus een basisfinanciering voor omkadering van 12.000 euro voorzien. Dat was één van de voorstellen van KBN. Door deze tegemoetkoming aan de kleinschalige buurt- en nabijheidsdiensten zal een project minimaal één omkaderingsmedewerker hebben.

Het kabinet liet KBN weten dat de overgang naar het decreet waarschijnlijk een jaar op zich zou laten wachten, door vertragingen van de uitvoeringsbesluiten en door een mogelijke meldingsplicht bij Europa. Dit zou voor de betrokken buurt- en nabijheidsdiensten betekenen dat de erkende projecten weer voor een jaar verlengd worden tot 31.07.2008 en dat het aanvragen van nieuwe projecten moet wachten. Het enige dat wel zeker is, is dat voor alle projecten de inhoudelijke criteria van het decreet Lokale Diensteneconomie van toepassing zullen zijn.

5.6 Wachten op de belendende sectoren

Na het goedkeuren van het decreet Lokale Diensteneconomie is er nog maar één deel van de financiering voor buurt- en nabijheidsdiensten ingevuld. Het decreet is een structureel kader dat de doelgroep, de erkenningscriteria, het principe van de klaverbladfinanciering en de loon- en omkaderingssubsidie bepaalt. De Vlaamse minister van Sociale Economie wil uitvoeringsbesluiten opstellen met iedere andere betrokken Vlaamse minister. Per betrokken bevoegdheidsdomein zullen er gedifferentieerde uitvoeringsbesluiten moeten komen. De Vlaamse minister Sociale Economie erkent dat er in het klaverblad nog twee andere partners nodig zijn, namelijk de gemeenten en de andere Vlaamse beleidsdomeinen. De minister wil uitvoeringsbesluiten opstellen met iedere andere betrokken Vlaamse minister. “Daar ligt ook de reden waarom in het decreet zoveel wordt doorgeschoven naar die uitvoeringsbesluiten”²⁰⁷. Per betrokken bevoegdheidsdomein (ouderenzorg, thuishulp, sport, toerisme

²⁰⁶ Met de Artikel 60 maatregel worden leefloners en gerechtigden op financiële hulp in dienst genomen door een OCMW. Het OCMW kan deze werknemers ook ter beschikking stellen aan een erkend sociaal economisch initiatief. Het OCMW ontvangt een verhoogde toelage van de federale staat. Het moet hierbij gaan om bijkomende tewerkstelling: bestaande jobs mogen niet vervangen worden voor deze formule.

²⁰⁷ Vlaams Parlement, *Ontwerp van Decreet houdende de Lokale Diensteneconomie*. Zitting 4.12.2006. Verslag namens de Commissie voor Economie, Werk en Sociale Economie uitgebracht door K. Van den Heuvel.

en groen) zullen er gedifferentieerde uitvoeringsbesluiten moeten komen. “Voor elk domein zijn er andere behoeften. Elke bevoegde minister zal andere prioriteiten leggen en naargelang van die prioriteiten de nodige middelen ter beschikking stellen”²⁰⁸. Afhankelijk van het belendend domein dat eventueel een deel van het klaverblad financiert, kunnen specifieke uitvoeringsbesluiten opgemaakt worden. Zoals al naar boven kwam tijdens de bespreking van het decreet in de Commissie van het Vlaamse Parlement regelt dit decreet slechts één blaadje van het klavertjevier. De andere financieringsbronnen blijven onzeker. Vooral de financiering vanuit de belendende sectoren vormt een pijnpunt: “Elk beleidsdomein heeft immers zijn eigen prioriteiten en beleid dat op het terrein al moet worden gefinancierd. Het is dus twijfelachtig of ze nog extra middelen zullen vrijmaken voor de lokale diensteneconomie”²⁰⁹. Er is slechts weinig concreets bekend over de financiële bijdrage van de belendende sectoren of over wat er zal gebeuren indien die belendende sectoren niet bereid zijn om hun deel van het klaverblad in te vullen.

De klaverbladfinanciering is moeilijk in te vullen voor buurt- en nabijheidsdiensten die door de vele diverse diensten die ze aanbieden, niet bij één belendende sector horen, maar die tussen wal en schip vallen. Zij moeten voor elk onderdeel van hun werking een specifiek klaverblad ingevuld krijgen. “Als alle ministers hun eigen eisen gaan stellen, wordt het wel moeilijk”²¹⁰. De werkgroep Buurtontwikkelingsdiensten (22.02.2007) stelt zich de vraag hoe ze politiek haalbare signalen kunnen geven “dat de klaverbladfinanciering een theoretisch lumineus idee kan zijn en in de praktijk toch tot een puinhoop zal leiden”?

In de Nieuwsbrief van januari 2007 geeft KBN een stand van zaken met betrekking tot de onderhandelingen met de belendende sectoren. Enkel over kinderopvang en buurtsport zijn er onderhandelingen lopende. Wat ‘leefmilieu en groenonderhoud’ betreft, vroeg het kabinet Van Brempt om eerst een voorbereidend onderzoek over wat deze sector precies inhoudt. Er zijn onderhandelingen tussen het kabinet Sociale Economie en Minister Anciaux over buurtsport, maar daar is inhoudelijk weinig van bekend. Er wordt geklaagd over de onduidelijkheid in de besloten gesprekken rond buurtsport. KBN houdt met maandelijkse nieuwsbrieven de leden op de hoogte van de langzame ontwikkelingen op dit gebied.

Op 25.05.2007 werd een delegatie van KBN samen met andere betrokkenen zoals de VVSG en de centrumsteden uitgenodigd op een ronde tafel met betrekking tot de uitvoeringsbesluiten en de verdere timing van het decreet Lokale Diensteneconomie. Het decreet is een kaderbesluit waar de principes bepaald worden, die in de uitvoeringsbesluiten meer worden uitgewerkt. Het is een structureel kader dat de doelgroep, de erkenningscriteria, het principe van de klaverbladfinanciering en de loon- en

²⁰⁸ Verslag van de bespreking in de Commissie van het Vlaams Parlement (voorlopig verslag van de bespreking in de plenaire vergadering van het parlement en verloop van de stemming), mail KBN 27.12.2006.

²⁰⁹ Verslag van de bespreking in de Commissie van het Vlaams Parlement (voorlopig verslag van de bespreking in de plenaire vergadering van het parlement en verloop van de stemming), mail KBN 27.12.2006.

²¹⁰ Verslag Werkgroep Buurtontwikkelingsdiensten 03.04.2007.

omkaderingssubsidie bepaalt. Afhankelijk van de sector zullen specifieke uitvoeringsbesluiten dit kader verder invullen. Het kabinet sociale economie is daarover nog steeds aan het onderhandelen met de bevoegde kabinetten voor specifieke uitvoeringsbesluiten per sector. Enkel bij de kinderopvang is er al een besluit goedgekeurd: het actieplan flexibele en occasionele kinderopvang. Op 20.04.2007 kan KBN aan enkele buurt- en nabijheidsdiensten het goede nieuws melden dat de uitvoeringsbesluiten van het actieplan flexibele en occasionele kinderopvang werden goedgekeurd. Het actieplan, een initiatief van Vlaamse Minister van Welzijn Vervotte en Vlaamse Minister van Sociale Economie Van Brempt, bevat diverse maatregelen: de versterking van de bestaande sectoren door de uitbreiding met flexibele en occasionele kinderopvang, de inzet van een pool van 200 medewerkers (kortgeschoolde langdurig werkzoekenden), 193 extra plaatsen via lokale diensten voor buurtgerichte kinderopvang met creatie van 35 jobs voor kansengroepen, en gebruik van dienstencheques door werkende eenoudergezinnen met kinderen tussen 0 en 3 jaar voor opvang aan huis.

De denkgroep rond Occasionale Kinderopvang kon ik volgen via de verslagen van de Algemene Vergaderingen en de Nieuwsbrieven. De doelstellingen van deze denkgroep sluiten nauw aan bij de federale en Vlaamse beleidsprioriteiten, namelijk “zorgen voor zinvolle activering van kansengroepen of duurzame tewerkstelling voor mensen die moeilijker terecht kunnen op de arbeidsmarkt. Participatie, opleiding, begeleiding, flexibel werkritme... staan hierbij centraal”. De Denkgroep Occasionale Kinderopvang vult daarbij nog aan: het bieden van kortstondige kinderopvang aan werkzoekenden om te gaan solliciteren, een examen af te leggen of een opleiding te volgen. Ook mensen die plots werk vinden en geen opvang hebben voor hun kinderen, kunnen tijdelijk bij deze buurtdiensten terecht. Dit is de enige vorm van buurt- en nabijheidsdiensten waarvoor de klaverbladfinanciering volledig rond is²¹¹. Het is interessant om te reflecteren over waarom juist dit (tamelijk) snel kon worden gerealiseerd. Deze buurt- en nabijheidsdiensten sluiten wellicht nauw aan bij het Vlaamse en federale beleidsdiscours dat ‘flexibiliteit’ en ‘tewerkstelling’ benadrukt²¹². Deze buurt- en nabijheidsdiensten kunnen gezien worden als een onderdeel van het streven naar meer ‘flexibiliteit’, naar het beter afstemmen van werk en familie voor uithuiswerkende ouders. Conter & Zachary (2002, p. 790) wijzen in deze context op het risico op dualisering van de arbeidsmarkt en de ontwikkeling een ‘nieuw soort huispersoneel’. Ze wijzen op de sterke toename van de huishoudelijke diensten “aangeboden aan consumenten die er de middelen voor hebben en uitgevoerd door anderen die ze zich niet kunnen veroorloven”. Ze adviseren om toe te zien op de gelijke toegang tot de geboden diensten, zodat die toegankelijk zijn voor wie er het meeste nood aan heeft én voor de werknemers die ze uitvoeren (Conter & Zachary, 2002, p. 794). Ook Soute (1999) wijst erop dat vooral personen met hoge inkomens een aantal taken aan derden kunnen uitbesteden. De relatief kleine kern kenniswerkers kampt met een druk vanuit de werkgever en de samenleving om meer te presteren op het gebied van arbeid. Zogenaamde ‘banale’ taken worden overgenomen door een grotere groep van ‘periferie-

²¹¹ Mail KBN aan leden 20.12.2007 met Nieuwsbrief Koepel Lokale Diensteneconomie December 2007.

²¹² Dit Vlaamse en federale beleidsdiscours wordt beschreven in hoofdstuk 5.

werkers'. Dat verklaart het succes van bijvoorbeeld strijkateliers. Zij bieden diensten aan zodat de kenniswerkers meer tijd hebben om te werken. Er is inderdaad veel sprake van het vergemakkelijken van de combinatie arbeid en gezin voor bijvoorbeeld tweeverdieners, die allerlei taken kunnen uitbesteden, zodat ze beiden (voltijds) kunnen werken. De ontwikkeling van sociale infrastructuur zoals kinderopvang of buurt- en nabijheidsdiensten wordt zo in dienst gesteld van het doel van een verhoogde arbeidsmarktparticipatie. De vraag kan gesteld worden: wie helpt de strijkster in het strijkatelier 's avonds wanneer ze moe thuis komt met haar was en strijk? Wie zorgt voor gezinsondersteuning bij de mensen die werken in de flexibele en occasionele kinderopvang? Symptomatisch is de uitspraak van een lokale beleidsmaker: hij stelde aan de buurtwerkster voor dat de mensen van de buurtdienst de auto's zouden kunnen wassen van de lokale schepenen en OCMW-raadsleden, omdat ze daar zelf geen tijd voor hebben. Dat zou echter een versmalling inhouden van de oorspronkelijke doelstellingen van de buurt- en nabijheidsdiensten die niet alleen tewerkstelling willen creëren, maar de leefbaarheid van kansarme wijken verbeteren. Buurt- en nabijheidsdiensten benadrukken dat hun diensten ook betaalbaar en toegankelijk moeten zijn voor armen: ze willen geen duale diensteneconomie²¹³.

Tijdens datzelfde gesprek op 25.05.2007 blijkt dat, in tegenstelling met wat eerder was meegedeeld, de Artikel 60-ers niet mogen meegerekend worden voor de berekening van de omkaderingspremie. Dat zal het moeilijker maken om het kostenplaatje rond te krijgen. Buurt- en nabijheidsdiensten stellen in het kader van artikel 60 heel wat mensen tewerk. Ook deze werknemers worden begeleid, krijgen vorming en opleiding, en brengen zo heel wat omkaderingskosten met zich mee.

Tenslotte wordt de voorziene timing toegelicht: voor de zomer 2007 zouden de uitvoeringsbesluiten op de agenda komen van de Vlaamse regering, waarna ze worden voorgelegd aan de Raad van State. In september of oktober 2007 wordt de definitieve goedkeuring van de uitvoeringsbesluiten verwacht. Daarna kan de voorbereiding beginnen voor de overheveling van de bestaande projecten naar het decreet: voor de actieplannen centrumsteden en voor de actieplannen jeugdwerkloosheid op 01.01.2008, voor het projectenfonds op 01.03.2008. Voor nieuwe projecten is het niet duidelijk hoe en wanneer zij een aanvraag kunnen indienen. In maart zouden alle projecten erkend worden. Daarna is het wachten op specifieke uitvoeringsbesluiten om hen in de betrokken beleidsdomeinen in te passen. KBN vraagt hierbij een faire manier van onderhandelen tussen de belendende sectoren en de buurt- en nabijheidsdiensten en wil geen eenzijdige perceptie van 'aanvullendheid' door de sectoren aanvaarden.

De stand van zaken met betrekking tot de onderhandelingen van het kabinet Sociale Economie met belendende sectoren ziet er volgens de Nieuwsbrief van KBN in oktober 2007 als volgt uit:

- Voor flexibele en occasionele kinderopvang is het klaverblad rond.

²¹³ Verslag Stuk 940 (2005-2006), Nr. 3: Hoorzitting 21.11.2006 over het ontwerp van decreet houdende de lokale diensteneconomie, verslag namens de Commissie voor Economie, Werk en Sociale Economie uitgebracht door K. Van den Heuvel.

- Er lopen gesprekken tussen het kabinet sociale economie en het kabinet welzijn om het klaverblad rond te krijgen voor aanvullende thuishulp.
- De minister Sociale Economie bespreekt met de minister van Toerisme de criteria waaraan de toekomstige lokale diensten toerisme moeten voldoen.
- In samenwerking met de minister van Jeugd en Sport werd een kader voor buurtsport uitgewerkt. Er wordt met lokale besturen onderhandeld. Nieuwe projecten zouden in 2008 kunnen starten. Dit geldt enkel voor nieuwe projecten, niet voor de bestaande.
- Voor de buurtontwikkelingsdiensten en armoedebestrijding wordt steeds verwezen naar de lokale besturen. “Het verwerven van lokale cofinanciering voor buurtontwikkelingsdiensten is echter niet evident en vaak volstaat deze lokale inbreng niet”. KBN kaartte dit probleem aan bij de kabinetten Peeters, Vanackere en Van Brempt – voorlopig zonder resultaat.
- In samenwerking met de minister van Leefmilieu zijn in het kader van de energiescans ter bevordering van rationeel energiegebruik een vijftiental projecten van ‘energiesnoeiers’ geselecteerd die in het najaar 2007 starten. Er zijn bovendien verkennende gesprekken met de minister van Leefmilieu met als doelstelling het verankeren van de sociale economie in de groensector.
- Met het beleidsdomein Wonen en Huisvesting werden verkennende gesprekken gevoerd om te onderzoeken in welke mate Lokale Diensten economie kan ingeschakeld worden in het beheer van sociale woonblokken.
- Met het kabinet Onderwijs voerde sociale economie verkennende gesprekken in functie van de projecten over opvoedingsondersteuning en de aansluiting van peuters naar het onderwijs. Specifieke aandacht ging naar de ondersteuning en begeleiding van ouders binnen kansengroepen.
- Op aanraden van KBN zijn ook verkennende gesprekken gepland met Cultuur/jeugdwerk.

Voor projecten die niet aansluiten bij een bepaald beleidsdomein wordt verwezen naar de lokale cofinanciering om de klaverbladfinanciering rond te krijgen. Het is volgens de Nieuwsbrief van KBN de verantwoordelijkheid van de projecten zelf om lokaal daarover te onderhandelen.

Op 25.07.2007 stuurt KBN het voorontwerp van de uitvoeringsbesluiten Lokale Diensten economie naar haar leden, zoals het op 19.07.2007 door de Vlaamse regering principieel werd goedgekeurd. Het uitvoeringsbesluit legt de krijtlijnen vast op het vlak van toepassingsgebied, de verbintenissen van de projectindieners, de erkenningsprocedure, de financieringswijze vanuit de sociale economie, de informatiestroom en het toezicht op de naleving van het normatieve kader. Het regelt de basis van de klaverbladfinanciering en bepaalt de criteria waaraan lokale diensten in de toekomst moeten voldoen om een erkenning vanuit het beleidsdomein sociale economie te krijgen. In de Nieuwsbrief van augustus 2007 vult KBN aan dat het algemene uitvoeringsbesluit van het decreet Lokale Diensten economie door de Vlaamse regering werd goedgekeurd. In het uitvoeringsbesluit wordt het participatieve aspect nog afgeslankt: van ‘minstens één keer per maand overleg’ in eerdere versies naar ‘dit overleg vindt regelmatig plaats’ in de goedgekeurde tekst.

Op 27.08.2007 liet KBN aan de werkgroep Buurtontwikkelingsdiensten weten dat ze op bezoek waren bij het kabinet Van Brempt voor een stand van zaken met betrekking tot de onderhandelingen over de klaverbladfinanciering. Eind september zou de oproep gelanceerd worden voor de bestaande buurt- en nabijheidsdiensten om over te schakelen naar het decreet. Op 22.10.2007 meldt KBN via de Nieuwsbrief dat de oproep voor de erkenningsaanvraag pas midden oktober 2007 verstuurd werd. De projecten hebben slechts één maand de tijd om de aanvragen in te vullen. Op 15.11.2007 volgt een extra Nieuwsbrief over het opmaken van deze aanvraagdossiers: “Het opmaken van sluitende aanvraagdossiers, terwijl er nog zoveel vraagtekens blijven, blijkt in de praktijk voor ieder van ons een moeilijk en onzeker werk”.

Op 05.03.2008 stuurt de Koepel naar de leden een bericht van het Vlaams Subsidieagentschap Werk en Sociale Economie, Afdeling Tewerkstelling en Sociale Economie. Hierbij hoort een invulformulier en handleiding voor de aanvraag voor een erkenning als initiatief in het kader van de Lokale Diensteneconomie. Volgens deze handleiding maakt Lokale Diensteneconomie “een koppeling tussen de invulling van lokale noden en de creatie van bijkomende tewerkstelling voor personen die moeilijk hun weg vinden op de arbeidsmarkt”. Het invulformulier stelt vragen rond tewerkstelling en dienstverlening, maar niet omtrent participatie. Om in aanmerking te komen voor erkenning moeten de buurt- en nabijheidsdiensten “een sluitende realistische begroting” voorleggen en aansluiten bij de inhoudelijke criteria uit het decreet Lokale Diensteneconomie. Er wordt benadrukt dat het initiatief niet ‘marktverstrend’ mag zijn. Het aanbod van diensten moet aanvullend zijn ten opzichte van het reeds bestaande aanbod. Het jaarlijkse subsidiebedrag van 8.000 euro per doelgroepwerknemer kan verminderen indien “de doelgroepwerknemer in staat is om door te stromen naar een reguliere tewerkstelling binnen of buiten de organisatie en/of weigert in te gaan op werkaanbiedingen. Deze procedure wordt nog uitgewerkt”.

5.7 Dienstencheques en de Europese Dienstenrichtlijn

In 2001 sloten de federale regering en de gewesten een samenwerkingsakkoord af over de uitbouw van een diensteneconomie in de vorm van buurtdiensten en buurtbanen. Dit leidt tot het lanceren van de dienstencheques²¹⁴ begin 2002. Dienstencheques koppelen de creatie van lokale

²¹⁴ De wet van 20.07.2001 ter bevordering van buurtdiensten en –banen voerde deze maatregel in om werkgelegenheid te creëren voor laaggeschoolde werknemers. Dienstencheques kunnen als betaalbewijs door gebruikers overhandigd worden aan een erkende onderneming per gepresteerd arbeidsuur om prestaties van buurtwerken of –diensten te laten uitvoeren, verricht door een werknemer met een arbeidsovereenkomst. Deze dienstencheques omvatten een financiële tegemoetkoming van de overheid. Het moet gaan om bijkomende werkgelegenheid. Een werkgever mag geen bestaande personeelsleden ontslaan om ze daarna weer aan te werven in het kader van dienstencheques. Het gaat om activiteiten die inspelen op individuele, persoonlijke of familiale noden in het kader van het dagelijkse leven. Zo is er huishulp met huishoudelijk karakter (schoonmaak van woning en ramen, wassen en strijken, klein naaiwerk, bereiden van maaltijden). Er is ook hulp buiten de woning, zoals strijkateliers, boodschappendiensten en centrales voor mindermobielen.

dienstenwerkgelegenheid aan de invulling van een aantal maatschappelijke behoeften op het gebied van zorg en gezinsdiensten. Jobcreatie via buurt- en nabijheidsdiensten werd expliciet opgenomen in het federale regeerakkoord in juni 2003. Om de vraag naar dienstverlening van de buurt- en nabijheidsdiensten te stimuleren werd het systeem van de dienstencheques uitgebreid. In de Beleidsnota Sociale Economie 2004-2009 wil de federale en Vlaamse regering betalen voor de tewerkstelling en opleiding van kansengroepen en het witwassen van het grijze en zwarte circuit door tewerkstellingspremies en dienstencheques²¹⁵. In 2004 engageerde KBN en de buurt- en nabijheidsdiensten actief in de aanvullende thuiszorg zich om via het instrument dienstencheques de werkgelegenheid laten te groeien²¹⁶.

Op 18.05.2006 werd in opdracht van de bevoegde minister een evaluatierapport opgesteld over de dienstencheques. De vooropgestelde doelstelling om met de dienstencheques 25.000 nieuwe jobs te scheppen werd eind 2005 al ruimschoots overschreden. Eind 2006 waren bijna 42.000 mensen aan het werk via het systeem van de dienstencheques. De grote instroom van werkzoekenden betreft vooral huisvrouwen die weer aan de slag gaan. Volgens Peeters, Van Pelt & Sanders (2007, p. 5) is de doelstelling van de dienstencheques meervoudig:

- het creëren van nieuwe werkgelegenheid, namelijk 25.000 bijkomende banen tegen eind 2007;
- het omzetten van zwartwerk in arbeid in loondienst, vooral in de sector van de poetshulp;
- de mogelijkheid creëren voor PWA-werknemers om over te stappen naar een volwaardig werknemersstatuut;
- het vergemakkelijken van de combinatie arbeid en gezin voor de gebruiker die allerhande huishoudelijke taken kan uitbesteden. Voor tweeverdieners kan het dienstencheque-systeem ervoor zorgen dat beide partners (voltijds) kunnen werken. Voor oudere gebruikers laat het dienstencheque-systeem toe dat ze langer in hun vertrouwde thuisomgeving kunnen blijven doordat ze huishoudelijke taken die ze fysiek niet (meer) aankunnen, uitbesteden.

De auteurs benadrukken de werkgelegenheidseffecten van het dienstencheque-systeem: de creatie van werkgelegenheid in het algemeen en voor kansengroepen in het bijzonder. De aard van het werk is tenslotte zo dat vooral laaggeschoolden in aanmerking komen voor een job via de dienstencheques.

Dienstencheques worden gebruikt door buurt- en nabijheidsdiensten die aanvullende thuishulp aanbieden zoals poetshulp, oppas, gezelschap, kleine klusjes, vervoer... Deze buurt- en nabijheidsdiensten zitten in een bijzonder moeilijk parket. Eerst werden ze aangespoord om met dit instrument bijkomende jobs te creëren. Later volgt het nieuws dat de overheidsbijdragen op dienstencheques vermindert van 21 naar 20 euro. Vele sociale economie projecten die werken met dienstencheques, waaronder buurt- en nabijheidsdiensten, kunnen door de verlaging van de

²¹⁵ Wettekst uit Staatsblad: Wet van 20 juli 2001 tot bevordering van buurtdiensten en –banen – gewijzigd bij Programmawet van 22 december 2003. (B.S. 11.08.2001).

²¹⁶ Voorbereidende documenten voor de RVB van KBN 29.11.2004.

overheidsbijdrage niet meer de intensieve begeleiding en omkadering bieden, die nodig is om laaggeschoolde mensen een duurzame job te garanderen. “We worden opnieuw opgezadeld met een korte termijn besparingsingreep”²¹⁷.

Bij het goedkeuren van het decreet Lokale Diensteneconomie komt tenslotte het nieuws dat de combinatie met dienstencheques voor buurt- en nabijheidsdiensten niet meer mogelijk is. Binnen de Europese Dienstenrichtlijn²¹⁸ zou dit immers beschouwd kunnen worden als ‘concurrentievervalsing’. Commerciële bedrijven én de Europese overheid beschouwen subsidies vaak als concurrentievervalsing. Sociale economiebedrijven leveren vaak dezelfde of vergelijkbare diensten of goederen als reguliere bedrijven, maar doen dit in moeilijker omstandigheden (bijvoorbeeld verspreid wonende klanten in uitgestrekt gebied of minder kapitaal krachtige klanten) en met minder productieve werknemers. Zo kunnen overheidssubsidies aan de sociale economie ook gezien worden als een investering in een maatschappelijk goed, namelijk duurzame tewerkstelling en sociale cohesie (Snick & Robeyns, 2004, p. 7).

Ook voor de uitvoeringsbesluiten van het decreet Lokale Diensteneconomie moest er rekening gehouden worden met deze Europese regelgeving, zoals gemeld tijdens de ronde tafel op 25.05.2007. Het decreet Lokale Diensteneconomie zal passen in de Diensten Algemeen Economisch Belang (DAEB)²¹⁹. Om concurrentievervalsing als gevolg van de financiering van DAEB door de overheid te voorkomen, dienen overheden rekening te houden met de staatssteunregels. Dit betekent concreet dat de combinatie met dienstencheques niet meer mogelijk is, omdat de staatsteun niet te groot mag zijn; anders kan de tegemoetkoming zelfs worden teruggevorderd. De Lokale Diensteneconomie wordt gezien als een DAEB, die gecompenseerd wordt voor de openbare dienst die aan hen wordt toegekend. In het kader van de Europese Dienstenrichtlijn wordt de financiering voor Lokale Diensteneconomie alleen toegekend aan initiatieven met minder dan 100 miljoen euro als jaaromzet (gedurende de twee boekjaren voorafgaand aan het boekjaar waarin de erkenning werd verleend), die jaarlijks minder dan 30 miljoen euro subsidies ontvangen. De interne marktregels en de mededingingsregels zijn (in

²¹⁷ Mail KBN aan alle leden met Nieuwsbrief VOSEC 22.11.2006.

²¹⁸ De Europese Dienstenrichtlijn is op 28.12.2006 in werking getreden met als doel de nog bestaande belemmeringen van het vrij verkeer in diensten op te heffen.

²¹⁹ Er wordt een onderscheid gemaakt tussen Diensten van Algemeen Belang (DAB) en Diensten van Algemeen Economisch Belang (DAEB). DAB zijn niet-marktdiensten of niet-economische activiteiten, die niet op de markt worden aangeboden zoals justitie, politie en rechtsspraak. DAB zijn volledig uitgesloten van de werking van de Dienstenrichtlijn. DAEB zijn marktdiensten of economische activiteiten die door de overheid aan ondernemingen worden opgedragen. Er wordt gedacht aan post, energie, telecommunicatie, bepaalde vormen van hoger onderwijs, sociale woningbouw en zorgdiensten. Het EG-verdrag verhindert de regulering van DAEB niet, maar voorkomt wel dat de regels van de interne markt omzeild worden door de regulering te toetsen aan eisen van noodzakelijkheid en proportionaliteit. De Dienstenrichtlijn is dus in beginsel van toepassing op DAEB, maar er gelden uitzonderingen. De overheden laten diensten van algemeen belang niet uitsluitend over aan het marktmechanisme en trachten ze tot op zekere hoogte te reguleren en controleren. Het onderscheid met ‘gewone’ diensten betreft de aanwezigheid van publieke belangen met betrekking tot kwaliteit, toegankelijkheid en leveringszekerheid. Nationale overheden bepalen zelf wat zij als DAB en DAEB beschouwen en hoe dit dient uitgevoerd te worden. Indien de overheid van mening is dat het marktmechanisme niet in voldoende mate voorziet in bepaalde diensten, kan zij besluiten om DAB of DAEB te voorzien.

principe) van toepassing op DAEB²²⁰. De overheid mag een onderneming een vergoeding verlenen voor zover het een compensatie is voor het verrichten van DAEB, die de overheid aan deze onderneming heeft opgedragen. Om verenigbaarheid met het EG-verdrag te waarborgen en ongeoorloofde staatssteun te voorkomen, dient deze compensatie aan een aantal strikte voorwaarden te voldoen om overcompensatie te voorkomen²²¹.

In de Nieuwsbrief van augustus 2007 meldt KBN dat er voor buurt- en nabijheidsdiensten die geheel of gedeeltelijk met dienstencheques werken, twee scenario's mogelijk zijn. Het gedeelte van de activiteiten zonder dienstencheques kunnen ondergebracht worden in een sui generis afdeling, of zelfs volledig afgesplitst worden. Voor projecten die werken met dienstencheques en die enkel deze activiteit wensen verder te zetten, wordt een uitdoofscenario van de Vlaamse financiering voorzien.

Conclusie en samenvatting

De ambitie van de buurt- en nabijheidsdiensten om werk te maken van een meer reflexieve activering krijgt weinig ruimte. Niet alleen is er in het decreet Lokale Diensteneconomie vooral sprake van restrictieve activering gericht op het verhogen van de werkzaamheidsgraad; verder is er door de aanhoudende onzekerheid en voorlopige verlengingen van fondsen weinig ademruimte om eender wat te ondernemen. In het decreet Lokale Diensteneconomie krijgen vooral de functies tewerkstelling en dienstverlening een prominente plaats. Participatie verdwijnt in een vage, ruim interpreteerbare formulering naar de achtergrond. In het uiteindelijke decreet Lokale Diensteneconomie en de daarbij horende uitvoeringsbesluiten wordt participatie afgeslankt tot één criterium waaraan voldaan moet worden om vanuit sociale economie erkend te worden: er moet 'op regelmatige basis overlegd worden met de werknemers'. Er is geen financiering voorzien voor de ruimere definitie van participatie die de buurt- en nabijheidsdiensten naar voren schuiven. Sterker zelfs: de participatieve processen die bij meerdere van deze diensten ervoor zorgden dat werknemers, wijkbewoners of andere betrokkenen mee hun stempel drukten op de inhoud, vormgeving en ontwikkeling van de diensten, wordt teruggeschroefd. Deze diensten moeten zich, net als alle anderen, aanpassen aan drie factoren: aan de criteria die worden opgelegd via het decreet Lokale Diensteneconomie om erkend te geraken binnen de sociale economie; aan de belendende beleidsdomeinen waar de diverse ministers hun eigen prioriteiten kunnen stellen; en aan de lokale beleidscontext, waar de verkozenen in gemeenteraden al dan niet mee betalen voor bijvoorbeeld buurtontwikkelingsdiensten. Zo is er weinig erkenning voor de vormen van 'actief zijn' die de buurt- en nabijheidsdiensten bottom-up vorm gaven. De alternatieve vormen van arbeid en actief zijn worden niet erkend en niet gefinancierd. Het element van de reflexieve benadering dat ruimte maakte voor bottom-up werken vanuit de concrete

²²⁰ <http://www.europadecentraal.nl/menu/625/Begrippenkader.html> (geconsulteerd 30.11.2007).

²²¹ http://www.europadecentraal.nl/menu/622/DAB_Staatssteun.html (geconsulteerd 30.11.2007).

vragen en noden van de werklozen krijgt in de nieuwe constellatie geen ruimte meer.

De rondetafelgesprekken sleutelden aan een klaverbladmodel voor financiering, waarbij het mogelijk zou zijn om de bevoegdheidsoverschrijdende elementen van buurt- en nabijheidsdiensten te valoriseren. Er wordt naast de Vlaamse loon- en omkaderingspremies van de sociale economie ook gebruik gemaakt van subsidie-instrumenten uit het federale en Vlaamse werkgelegenheidsbeleid. Er is nood aan cofinanciering vanuit verschillende hoeken: de belendende beleidsdomeinen en de lokale besturen. Doordat ze multisectoriële diensten aanbieden, zijn buurt- en nabijheidsdiensten bovendien moeilijk te vatten onder één sector. In het decreet Lokale Diensteneconomie ligt de nadruk op jobcreatie. De prioriteit van beleidsmakers is de integratie van kansengroepen in het normale economische circuit. Er wordt daarnaast ook wel erkend dat er wordt bijgedragen aan sociale cohesie en dat buurt- en nabijheidsdiensten een hefboom zijn in de leefbaarheid en levensvatbaarheid van een buurt, maar dat wordt niet benadrukt of verder uitgewerkt. Er zijn in het decreet Lokale Diensteneconomie geen finances aan vastgekoppeld. Er is nog steeds geen duidelijkheid over de inhoudelijke invulling en betaalbaarheid van het participatieve luik.

Door het uitblijven van een duurzame financiering blijven vele van de bestaande buurt- en nabijheidsdiensten bedreigd in hun bestaan. Sommigen moesten de deuren dicht doen, anderen moesten een aantal diensten afbouwen en medewerkers ontslaan. Telkens kwamen er tijdelijke verlengingen van de voorlopige fondsen. Er kruipt veel tijd in het steeds opnieuw aanmaken van dossiers en het invullen van evaluatiedossiers. De buurt- en nabijheidsdiensten moeten een diversiteit aan voorlopige middelen gebruiken om te overleven. Telkens opnieuw moeten de projecten zonder zekerheid op verlenging of structurele inbedding de projecten afronden. Zo groeien onrust en onzekerheid bij de begeleiders, klanten, wijkbewoners en mensen in armoede. Het enige dat begeleiders kunnen doen is onzekerheid en niet-weten communiceren. Dit benadrukt meer en meer het gevoel van niet au-serieux genomen te worden. De steeds tijdelijke verlengingen gaan bovendien gepaard met laattijdige, onvolledige of ronduit verwarrende communicatie daarover. Door die onzekerheid over financiering is het bovendien moeilijk om lokale besturen te overtuigen om structurele middelen te voorzien. Het enige dat zeker is, is dat voor alle bestaande projecten de inhoudelijke criteria van het decreet Lokale Diensteneconomie van toepassing zullen zijn.

Eén van de redenen waarom een duurzame oplossing moeilijk ligt, is omdat buurt- en nabijheidsdiensten op verschillende domeinen actief zijn. Er moeten heel wat beleidsdomeinen bij het overleg betrokken worden: werk, milieu, welzijn, cultuur, toerisme, mobiliteit, jeugd... Afhankelijk van het belendende domein dat eventueel een deel van het klaverblad financiert, kunnen specifieke uitvoeringsbesluiten opgemaakt worden. Voorlopig zijn enkel aan de tewerkstelling van doelgroepwerknemers subsidies verbonden. Er is slechts weinig concreets bekend over de financiële

bijdrage van de belendende sectoren. De minister Sociale Economie erkent dat er nog twee andere partners nodig zijn, namelijk de gemeenten en de andere Vlaamse beleidsdomeinen. Elke bevoegde minister zal volgens haar andere prioriteiten leggen en naargelang van die prioriteiten de nodige middelen ter beschikking stellen. Per kabinet wordt nagegaan welke diensten ze eventueel willen meefinancieren. Het is echter duidelijk dat de meeste kabinetten niet in alles zullen meegaan. Er wordt gevreesd voor een eenzijdige perceptie door de sectoren van wat zij zien als ‘aanvullende’ diensten. Enkel wat betreft kinderopvang is het gelukt om de klaverbladfinanciering rond te krijgen in het kader van het actieplan flexibele en occasionele kinderopvang. De ontwikkeling van deze diensten kan gezien worden als in dienst van het doel van een verhoogde arbeidsmarktparticipatie. Deze diensten vergemakkelijken de combinatie arbeid en gezin en dragen zo bij aan de door Vlaamse en federale beleidsmakers nagestreefde ‘flexibiliteit’. Op de andere domeinen zijn er nog steeds weinig of geen resultaten: het klaverblad van de belendende sector is nog niet ingevuld. Op 1.01.2008 gaan de uitvoeringsbesluiten in werking. Voor de meeste bestaande buurt- en nabijheidsdiensten is het klaverblad dus nog steeds niet rond.

De Vlaamse overheid verwacht ook van de lokale overheden het engagement om een actieplan lokale dienstenwerkgelegenheid uit te werken en om samen de financiering waar te maken. De instabiliteit van zulke lokale beleidscontexten kan echter tot voorzichtigheid aanmanen. Het verwerven van lokale cofinanciering is niet evident en vaak volstaat deze lokale inbreng niet. Er zijn vooralsnog weinig of geen perspectieven die een oplossing in het vooruitzicht stellen. Voor projecten die niet aansluiten bij een bepaald beleidsdomein en de buurtontwikkelingsdiensten wordt verwezen naar deze lokale cofinanciering.

Voor buurtontwikkelingsdiensten die vele, diverse diensten aanbieden, zal het rondkrijgen van de financiering complex worden. Zij moeten voor elk onderdeel van hun werking een apart klaverblad ingevuld krijgen. Vooral indien elke belendende minister zijn eisen stelt, kan het rondkrijgen van de financiering voor deze veelzijdige organisaties moeilijk worden. De buurtontwikkelingsdiensten komen in een moeilijke financiële situatie. Het klaverblad ziet er voor hen niet gunstig uit: ze hebben weinig klanteninkomsten (ze hanteren sociale tarieven voor de bewoners van de achtergestelde wijken waarin ze werken), ze werken op verschillende beleidsdomeinen (vele verschillende klaverbladen), ze doen extra inspanningen op het vlak van participatie (dit wordt in het decreet Lokale Diensteneconomie niet financieel gewaardeerd), ze creëren minder tewerkstelling (en hebben dus minder inkomsten via het decreet Lokale Diensteneconomie). De enige tegemoetkoming aan deze kleinschalige buurt- en nabijheidsdiensten is dat er een basisfinanciering wordt voorzien voor buurt- en nabijheidsdiensten met minder dan 10 VTE doelgroepwerknemers voor omkadering van 12.000 euro. De onderhandelingen met het kabinet Welzijn dreigen weinig of niets op te leveren. Allereerst wordt er door het kabinet Welzijn verwezen naar de lokale besturen. Volgens hen is die bevoegdheid

gedecentraliseerd en hebben lokale besturen daar nu middelen voor. Misschien willen ze wel enkele indirecte diensten financieren, maar geen directe diensten zoals de buurtontwikkelingsdiensten. Daarnaast eisen ze een duidelijk kader over wat een dergelijke lokale dienst ‘kansarmoede’ dan juist kan zijn. Het blijkt al meteen dat een aantal buurtontwikkelingsdiensten zich zullen moeten heroriënteren. De buurtontwikkelingsdiensten die via participatieve processen met medewerkers, buurtbewoners, sociale actoren en andere betrokkenen bottom-up vorm kregen, moeten zich dus nu heroriënteren naar top-down opgelegde kaders.

De buurt- en nabijheidsdiensten die werken met dienstencheques zitten in een bijzonder moeilijk parket. Eerst werden ze aangespoord om met dit instrument dienstencheques bijkomende jobs te creëren. Later volgt het nieuws dat de overheidsbijdragen op dienstencheques vermindert van 21 naar 20 euro. Door die verlaging van de overheidsbijdrage wordt het moeilijk om de intensieve begeleiding en omkadering die nodig is om laaggeschoolde mensen een duurzame job te garanderen, aan te bieden. Bij het goedkeuren van het decreet Lokale Diensteneconomie komt tenslotte het nieuws dat de combinatie met dienstencheques niet meer mogelijk is om concurrentievervalsing te voorkomen. Overheidssubsidies worden binnen die logica gezien als ‘concurrentievervalsing’. Binnen een alternatieve logica zouden deze subsidies echter ook geïnterpreteerd kunnen worden als een investering in duurzame tewerkstelling en sociale cohesie.

De klaverbladfinanciering is misschien een theoretisch lumineus idee, maar blijkt in de praktijk tot een puinhoop te leiden. De toenmalige ministers Vande Lanotte & Picqué (2000) schreven dat buurt- en nabijheidsdiensten bijdragen aan socio-professionele inschakeling van laaggeschoolde werklozen, maar dat dit niet hun voornaamste finaliteit is. Ze wezen op twee risico's:

- Het risico van *institutioneel isomorfisme*: Dit risico wordt nu volop werkelijkheid. De structurering van de buurt- en nabijheidsdiensten is inderdaad gepaard gegaan met een uniformisering volgens strikt bepaalde regels en praktijken. Zo werd de bewegingsvrijheid van de buurt- en nabijheidsdiensten ernstig ingeperkt. De huidige minister plaatste de bijzonder heterogene sector van buurt- en nabijheidsdiensten in een homogeen kader.
- Het risico van *instrumentalisering*: Ook dit risico is realiteit geworden. Buurt- en nabijheidsdiensten werden afgewend van hun oorspronkelijke doelstellingen ten gunste van een door de overheid beklemtoonde doelstelling, namelijk de inschakeling van werklozen of laaggeschoolden. Bij de bestaande projecten wordt nagegaan of en op welke manier ze in dat structurele kader kunnen worden ingepast.

Hoofdstuk 6 - De Koepel van Buurt- en Nabijheidsdiensten

In dit hoofdstuk beschrijf ik de directe gesprekspartner van de beleidsmakers: de voormalige Koepel voor Buurt- en Nabijheidsdiensten (KBN)²²², die eind december 2007 van naam veranderde naar Koepel voor Lokale Diensteneconomie (KLDE). KBN speelde een belangrijke rol in het onderhandelen van het beleidskader en de financieringsinstrumenten waarover de buurt- en nabijheidsdiensten beschikken. In 2003 werden door de Koning Boudewijnstichting rondetafelgesprekken georganiseerd. Deze ontmoetingen zorgden niet alleen voor een 'identiteitskaart' voor buurt- en nabijheidsdiensten met gemeenschappelijke kenmerken, maar sleutelden ook aan het klaverbladmodel als uitgangspunt voor de financiering. Deze ronde tafels werden afgerond op 29.04.2003. De nood aan verdergaand overleg met betrekking tot buurt- en nabijheidsdiensten leidde tot de oprichting van KBN: voor overleg met de overheid is het nodig om een zekere structuur met vertegenwoordigers van de buurt- en nabijheidsdiensten te kunnen aanduiden²²³. KBN wil "een dialoog versterken met de overheid om te voorzien in de nodige middelen en instrumenten (wetgeving) die moeten toelaten dat buurt- en nabijheidsdiensten kunnen verder werken²²⁴". Ik bespreek de rol van KBN in de jarenlange onderhandeling voor een structureel decretaal en financieel kader²²⁵. Dit is gebaseerd op de verslagen van alle vergaderingen en bijeenkomsten vanaf de rondetafelgesprekken waaruit na enkele bijeenkomsten KBN ontstond. Als onderzoekster had ik het voorrecht om bij de meeste van die bijeenkomsten aanwezig te zijn. Daarnaast maak ik gebruik van

²²² KBN werd in 2003 opgericht als schakel tussen de buurt- en nabijheidsdiensten en beleid. KBN heeft volgens haar website (www.buurtdienst.be) de volgende taken:

- *Het verzorgen van een constructieve dialoog met de verschillende overheden, met de ruime sector van de sociale economie, met de sectoren en sociale partners:* Dit gaat volgens KBN verder dan loutere belangenverdediging. "Het gaat ook om 'afstemming', om het uitzetten van 'krachtige ontwikkelingspisten', om het afwegen van maatschappelijke effecten in relatie tot de beschikbare middelen". Hiertoe onderhoudt KBN een actieve dialoog met alle bevoegde beleidsinstanties en sociale partners betrokken bij het beleid rond buurt- en nabijheidsdiensten. Deze dialoog is gestoeld op het gezamenlijk onderschreven memorandum, dat KBN permanent wil evalueren en actualiseren in samenspraak met de leden;

- *Communicatie tussen buurt- en nabijheidsdiensten en de dialoog met brede maatschappelijke domeinen ter ondersteuning en versterking van bestaande en nieuwe initiatieven:* De ervaring binnen bestaande buurt- en nabijheidsdiensten blijft volgens KBN te vaak geïsoleerd binnen de directe omgeving en/of het thema waarrond de buurt- en nabijheidsdienst werkt. Aangezien de sector geconfronteerd wordt met complexe regelgeving is netwerkvorming en communicatie tussen buurt- en nabijheidsdiensten en met de verschillende maatschappelijke actoren essentieel. KBN wil een actieve communicatie verzorgen tussen de leden met betrekking tot beleidsevoluties en regelgeving (consulteren, informeren en gezamenlijk organiseren van belangenbehartiging);

- *Ondersteuning van de ontwikkeling van buurt- en nabijheidsdiensten door het bundelen en verstevigen van de aanwezige expertise:* KBN wil bestaande en nieuwe buurt- en nabijheidsdiensten ondersteunen in hun werking en ontwikkeling. "Een voortdurende kwaliteitszorg met betrekking tot organisatie-ontwikkeling en werkvormen is mede bepalend voor de effecten die buurt- en nabijheidsdiensten kunnen genereren". KBN wil een documentatiecentrum en studiecél oprichten en onderhouden als ondersteunende kennis-databank voor de leden.

²²³ Verslag Overlegplatform Buurt- en Nabijheidsdiensten 17.05.2003.

²²⁴ Van Passel, Voorstel m.b.t. lidmaatschapsbijdragen, doelstellingen/opdrachten en financiële middelen van KBN 25.06.2003.

²²⁵ Aangezien de ontwikkelingen en onderhandelingen met betrekking tot het decreet Lokale Diensteneconomie in hoofdstuk 5 al worden overlopen, wordt dat chronologisch overzicht niet herhaald. Thematisch wordt besproken welke taken KBN opnam en welke standpunten KBN innam tijdens dat onderhandelingsproces.

alle Nieuwsbrieven voor de leden van KBN en vele mails tussen de leden van de Algemene Vergadering of de Raad van Beheer. De openheid van KBN voor dit onderzoek is buitengewoon. Vele (vaak persoonlijke) mails kwamen in mijn mailbox terecht²²⁶. Ik zal hieronder zo veel mogelijk de originele bewoordingen gebruiken zoals in de diverse documenten en verslagen van KBN.

6.1 KBN als sociale beweging: al dan niet aansluiten bij het dominante discours?

Wat kan ik leren door KBN te bekijken als een sociale beweging met behulp van de theorie van Jamison & Eyerman (1989)²²⁷? De buurt- en nabijheidsdiensten willen een rol spelen in het richting geven van het overheidsbeleid, maar slagen ze daarin? Het is de bedoeling om de positie van buurt- en nabijheidsdiensten te versterken en hun invloed beter te laten gelden in de besluitvormingsprocessen. Kunnen individuele buurt- en nabijheidsdiensten via KBN als groep actief betrokken zijn op het beleidsgebeuren? Buurt- en nabijheidsdiensten hebben ambities tot een meer reflexieve activering en een eigen visie op hoe sociale ambities te verzoenen met economische doelstellingen. KBN zou hier de rol kunnen spelen van sociale beweging om de individuele (vaak kleinschalige) buurt- en nabijheidsdiensten hun belangen te verdedigen ten aanzien van beleid en andere relevante actoren.

Sociale bewegingen zijn producenten van kennis en nieuwe ideeën, die bestaande vormen van kennis uitdagen. Om door Eyerman & Jamison (1991) als een sociale beweging gezien te worden, moet een diversiteit van organisaties, groepen en individuen zich ontwikkelen en proberen een collectief project te realiseren. Dit project is gebaseerd op hun 'knowledge-interests' die zich onderscheiden door hun alternatief karakter. Zo wordt een collectieve alternatieve identiteit gearticuleerd. Sociale bewegingen creëren een publieke plaats waar belangen kunnen worden uitgesproken. De publieke ruimtes of 'arenas that are carved out by social movements' kunnen settings zijn voor innovatieve vormen van cognitieve praxis. Jamison (2006) beschrijft het ontwikkelen van het concept 'cognitieve praxis' om de productie van kennis binnen sociale bewegingen te begrijpen. De cognitieve praxis van sociale bewegingen bestaat uit drie intergerelateerde dimensies of 'knowledge-interests': de kosmologische, de technologische en de organisatorische. Deze 'knowledge-interests' vormen de bouwstenen van de collectieve bewegingsidentiteit (Eyerman & Jamison, 1991; Jamison & Eyerman, 1989).

- De *kosmologische* dimensie verwijst naar een alternatief wereldbeeld of de visie op de relatie tussen het economische en het sociale en/of een nieuwe missie. Door het in vraag stellen en herinterpreteren van bestaande sociale normen en waarden, creëren bewegingen nieuwe referentiekaders voor het

²²⁶ Dit blijft een beperkte invalshoek aangezien niet alles zichtbaar wordt via dit soort analyse. Bijvoorbeeld voorbereidende gesprekken met parlamentsfracties en met de verschillende kabinetten en lobbywerk gericht op mensen die het dossier van de buurt- en nabijheidsdiensten zwaarder maken blijft onzichtbaar.

²²⁷ Wat volgt, is een eigen constructie van theoretische inzichten, gelinkt aan empirische conclusies. Een andere theorie zou leiden tot andere conclusies, misschien zelfs tegengestelde of contradictorische. Dit perspectief wil uitnodigen tot discussie en alternatieve interpretaties. De keuze van de theorieën gebeurde na overleg met de praktijkwerkers rond de uitwisselingstafel Westhoek en met de promotor van dit onderzoek.

ontwikkelen van sociale identiteiten. Ze bieden een gemeenschappelijke oriëntatie aan op waarden en normen waarmee mensen zich kunnen identificeren.

- De *technologische* dimensie verwijst naar de specifieke kennis en voorwaarden die nodig zijn om de alternatieve ideeën te operationaliseren en concreet te maken. Het betreft de implementatie of vertaling van het alternatieve wereldbeeld naar het dagelijkse leven.

- De *organisatorische* dimensie verwijst naar de manier waarop de productie van kennis wordt georganiseerd en verspreid. Het verwijst naar de nood van sociale bewegingen aan systematische en georganiseerde communicatie tussen de beweging en zijn sociale omgeving. Het is de manier waarop bewegingen hun boodschap laten horen, en de organisatorische vorm waarin hun cognitieve praxis zich ontwikkelt. Hoe wordt informatie geproduceerd en hoe wordt de systematische communicatie met de sociale omgeving vorm gegeven?

Deze technologische en organisatorische dimensies hebben beiden te maken met de mobilisatie van diverse middelen zoals mankracht, geld, materialen en communicatietechnologie. Deze eerder strategische dimensie is nodig om de alternatieve identiteit te communiceren, om sociale structuren en relaties te veranderen, om opinies en gedrag te beïnvloeden.

Eerst bespreek ik de ‘kosmologische dimensie’: Individuele buurt- en nabijheidsdiensten starten vaak vanuit een expliciete alternatieve visie en doelstellingen. De mensen in armoede en de betrokken praktijkwerkers in de buurt- en nabijheidsdiensten wezen er herhaaldelijk op dat buurt- en nabijheidsdiensten een alternatief willen zijn voor de dominante vorm van restrictieve activering. De buurt- en nabijheidsdiensten distantiëren zich openlijk van ‘getting them to work no matter what or where’. Ze willen duurzame en zinvolle tewerkstelling creëren, vaak in eigen buurt, die bijdraagt aan de sociale cohesie en leefbaarheid van die buurt of regio. Om zoveel mogelijk financiële middelen in de wacht te slepen voor de buurt- en nabijheidsdiensten wordt door KBN echter nauw bij het dominante beleidsdiscours aangesloten. Initieel was er binnen KBN en de onderhandelingen met de beleidsmakers nog een spanning tussen restrictieve en reflexieve activeringsdiscoursen. Gaandeweg wordt er een verschuiving zichtbaar in de richting van meer restrictieve activering. Dit kan vergeleken worden met de ontwikkelingen in het Vlaamse beleidsdiscours zoals beschreven in het 3^{de} hoofdstuk: van de ontwikkeling van het Experimentenfonds voor buurt- en nabijheidsdiensten was er nog ruimte was voor een experimenten met een eerder reflexieve activeringsaanpak naar de huidige toestand waar er in het decreet Lokale Diensteneconomie meer nadruk ligt op restrictieve activering in de zin van tewerkstelling voor kansengroepen en doorstroom naar de formele arbeidsmarkt. In het beleidsdiscours komen individualisering en competitie meer op de voorgrond: men wil de individuele verantwoordelijkheid van de armen stimuleren.

Het lijkt erop dat KBN er niet in slaagt om een alternatief discours te ontwikkelen en communiceren, maar systematisch wil aansluiten bij de door beleidsmakers gehanteerde begrippenkaders. Enkele

stukjes van het alternatieve gedachtegoed van de buurt- en nabijheidsdiensten worden overgenomen in het beleidsdiscours. Het blijken echter enkel deze fragmenten te zijn die verzoenbaar zijn met het dominante restrictieve beleidsdiscours. Het ontwikkelen van structurele financiering voor de buurt- en nabijheidsdiensten ging gepaard met een uniformisering. Buurt- en nabijheidsdiensten werden afgewend van hun oorspronkelijke doelstellingen ten gunste van een door de overheid benadrukte doelstelling, namelijk de inschakeling van werklozen. Bij de bestaande projecten wordt nagegaan of en op welke manier ze in dat structurele kader kunnen worden ingepast.

Nochtans vond ik doorheen de ontwikkeling van KBN ook voorbeelden van inspanningen om aan elementen van een alternatief discours te werken. Binnen de denkgroepen Kansengroepen en Buurtontwikkelingsdiensten²²⁸ groeiden aanzetten tot een alternatief discours en een collectieve bewegingsidentiteit. Binnen KBN werden denkgroepen opgericht “om specifieke problemen, regelgeving en subsidies van bepaalde groepen buurt- en nabijheidsdiensten te bespreken en om ervaringen uit te wisselen”²²⁹. Er waren meerdere denkgroepen: denkgroep Occasionele Kinderopvang, denkgroep Aanvullende Thuishulp, denkgroep Kansengroepen, denkgroep Buurtontwikkelingsdiensten, en begin 2008 kwam daar nog de vijfde denkgroep Doorstroom bij. Daarnaast werd op 16.05.2007 de beslissing genomen een vergadering bijeen te roepen met de buurt- en nabijheidsdiensten actief op de domeinen toerisme en mobiliteit om de specifieke eigenschappen, problemen en vooruitzichten met betrekking tot de klaverbladfinanciering te bespreken. Op 11.06.2007 laat KBN haar leden weten dat ze per activiteit of niche de leden wil samenbrengen “om op die manier adviezen (bv. over de aanvullendheid, over klaverblad) te kunnen formuleren aan de Vlaamse overheid (sociale economie en belendende sectoren)”²³⁰. Ik kreeg de kans aan de denkgroep Kansengroepen en de denkgroep Buurtontwikkelingsdiensten te participeren²³¹.

De denkgroep Kansengroepen wilde definiëren wat ‘kansengroepen’ betekent in de context van buurt- en nabijheidsdiensten. Deze denkgroep werd niet opgericht naar aanleiding van een vraag vanuit de beleidsmakers, maar intern aangezwengeld en ondersteund door enkele leden van de algemene vergadering van KBN, hoofdzakelijk buurtdiensten die een bredere bezorgdheid hebben rond participatie en armoede²³². Zij willen erkenning voor het feit dat participatief werken met armen heel wat omkaderingskosten met zich meebrengt. Ze maken meer ruimte voor subjectieve criteria in de lijst van kenmerken waaraan iemand moet voldoen om tot de kansengroepen gerekend te worden, door bijvoorbeeld ‘medisch attest’ te vervangen door ‘gezondheidsproblemen’ en ‘allochtoon’ door

²²⁸ KBN heeft bij de denkgroepen een ondersteunende rol: de toelichting van het beleid, de link vormen tussen de denkgroep en de koepel, en in samenwerking met de denkgroep de vergaderingen voorbereiden en opvolgen.

²²⁹ www.buurtdienst.be (geconsulteerd 11.05.2007).

²³⁰ Mail KBN aan leden met Nieuwsbrief Juni 2007.

²³¹ De werkzaamheden van de andere werkgroepen binnen KBN blijven in dit onderzoeksrapport onzichtbaar.

²³² Aangezien het begrip kansengroepen binnen buurt- en nabijheidsdiensten vaak gebruikt wordt én bleek dat dit begrip verschillende ladingen dekt, werd tijdens de Raad van Beheer van KBN op 04.02.2005 afgesproken een Denkgroep Kansengroepen op te richten om het begrip intern voor de buurt- en nabijheidsdiensten uit te klaren.

‘discriminatie op basis van etnische afkomst’. Sommige objectieve criteria vinden ze drempelverhogend, controlerend of zelfs deontologisch bedenkelijk. De denkgroep is zich bewust dat deze subjectieve kenmerken door velen niet werkbaar zullen bevonden worden wegens niet meetbaar. Ze erkennen dat velen de voorkeur geven aan objectieve en controleerbare criteria. Toch vinden ze de criteria een relevante aanvulling in de context van buurt- en nabijheidsdiensten omdat volgens hen niet alles te vatten is in objectieve criteria. Volgens de denkgroep is er nood aan dialoog over deze objectieve en subjectieve criteria. Ze beslissen om als interne norm ernaar te streven 50% van de werknemers uit kansengroepen tewerk te stellen²³³. ‘Sterkeren’ worden tewerkgesteld als kwaliteitsgarantie voor de dienstverlening. Deze 50%-norm is geen vraag vanuit het beleid. De definitie van de denkgroep wordt door KBN gecommuniceerd aan de beleidsmakers en krijgt zijn neerslag in het decreet Lokale Diensteneconomie, waar naast doelgroepwerknemers ook sprake is van kansengroepen²³⁴. Enkel voor de omkadering van doelgroepwerknemers wordt financiële steun voorzien. Het werken met kansengroepen wordt gezien als een principiële keuze vanwege de buurt- en nabijheidsdiensten zelf en wordt niet gesubsidieerd.

Ter voorbereiding van de eerste denkgroep stuurt KBN²³⁵ een discussienota naar de leden met een lijst van vier bestaande omschrijvingen van kansengroepen die de denkgroep kunnen inspireren: de beschrijving vanuit de ronde tafels Buurt- en Nabijheidsdiensten, de beschrijving vanuit de denkgroep Occasionele Kinderopvang, de definitie bij de invoegmaatregel en tenslotte de definitie uit een studie van het HIVA. Tijdens de eerste denkgroep op 12.05.2005 te Brussel wordt dit grondig overlopen en besproken. Het eindresultaat van de besprekingen is een beschrijving van ‘kansengroepen’ met als uitgangspunt een differentiatie naargelang de scholingsgraad²³⁶:

Lager secundair onderwijs	tijdens de afgelopen 12 maand maximum 3 maand gewerkt én 1 kenmerk uit de lijst
Hoger secundair onderwijs (inclusief 7 ^{de} jaar BUSO)	tijdens de afgelopen 12 maand maximum 3 maand gewerkt én 2 kenmerken uit de lijst
+ Hoger secundair onderwijs	tijdens de afgelopen 12 maand maximum 3 maand gewerkt én 3 kenmerken uit de lijst

²³³ Dit slaat op iedereen in de organisatie, behalve personeel met een coördinerende functie zoals coördinator, boekhouder of personeelsverantwoordelijke.

²³⁴ Er wordt een onderscheid gemaakt tussen kansengroepen en doelgroepwerknemers. Het kabinet definieert kansengroepen als “allochtone afkomst, arbeidshandicap, kortgeschoolden, oudere werknemers, langdurig werkzoekenden” en doelgroepwerknemers als “laaggeschoolde niet-werkende werkzoekenden, leefloongerechtigden, en de gerechtigden op maatschappelijke hulp”. De al bestaande doelgroepcriteria van de SINE-tewerkstellingsmaatregel werden overgenomen.

²³⁵ Mail KBN aan leden Denkgroep Kansengroepen 11.05.2005 met discussienota als bijlage.

²³⁶ Vanuit de vaststelling dat het onderwijsniveau niet genoeg doorweegde, werd gedifferentieerd op basis van diploma. Met de oorspronkelijke definitie moest het voor laaggeschoolden eerst in een ander levensdomein ook nog ‘mis gaan’ voordat ze in aanmerking kwamen als invoegwerknemer. ‘Laaggeschoolden’ horen echter sowieso bij de kansengroepen volgens het Samenwerkingsakkoord Meerwaardeneconomie. Kansengroepen zijn alle bevolkingsgroepen die op een niet-evenredige wijze vertegenwoordigd zijn op de arbeidsmarkt.

1. Persoon met zorglast (kinderen, zorgbehoevende ouders...)
2. Ouder dan 45 jaar
3. Gezondheidsproblemen
4. Discriminatie op basis van etnische afkomst
5. Langdurig werkloos (5 jaar)
6. Sociale beperkingen of moeilijkheden (OCMW-cliënt, detentie, financiële problemen, mobiliteitsproblemen...)
7. Wonen in een aandachtswijk, aandachtsregio of in een verkrotte woning

Onder druk van de denkgroep Kansengroepen, waarvan de meeste leden daarna ook deelnamen aan de denkgroep Buurtontwikkelingsdiensten, werd een basisfinanciering voorzien voor kleinere buurt- en nabijheidsdiensten met minder dan 10 VTE (voltijds equivalente) doelgroepwerknemers. Mede door aandringen van deze denkgroep en door volharding van KBN tijdens de onderhandelingen over dit agendapunt is er in het decreet Lokale Diensteneconomie een basisfinanciering voor omkadering van 12.000 euro voorzien voor kleinere diensten die werken met minder dan 10 VTE doelgroepwerknemers. Zo zal een project minimaal één omkaderingsmedewerker hebben. Dat is een tegemoetkoming aan de kleinschalige buurt- en nabijheidsdiensten. Voor sommige kleinschalige diensten blijft het verschil in financiering met het Experimentenfonds echter zo groot dat zij de deuren moeten dichtdoen.

De denkgroep Buurtontwikkelingsdiensten werkte aan een beschrijving van hun kenmerken en de knelpunten met betrekking tot financiële steun. Naast het uitwisselen van ervaringen met knelpunten eigen aan buurtontwikkelingsdiensten en het gezamenlijk opvolgen van relevant beleidsnieuws, werd er ook intensief gewerkt aan het herformuleren van de definitie van buurtontwikkelingsdiensten²³⁷. Buurtontwikkelingsdiensten beantwoorden uiteraard aan alle criteria van buurt- en nabijheidsdiensten. Ze hebben echter nog specifieke kenmerken. Het ging hier om een beschrijving van buurtontwikkelingsdienst en niet om een lijst van criteria om 'erkend' te worden als buurtontwikkelingsdienst: Buurtontwikkelingsdiensten werken buurtgericht²³⁸ en zijn gericht op armoedebestrijding²³⁹. Ze zijn gericht op de integrale ontwikkeling van de buurt²⁴⁰. Participatie speelt een grote rol en krijgt een specifieke vorm²⁴¹. Volgens de denkgroep Buurtontwikkelingsdiensten

²³⁷ In de Beleidsnota Sociale Economie 2004-2009 werden buurtontwikkelingsdiensten beschreven als een vorm van buurt- en nabijheidsdiensten, die een participatieve aanpak hanteren om de leefbaarheid en de leefkwaliteit van een buurt of wijk te verhogen. Dit wordt meestal gekoppeld aan werkcreatie voor mensen uit diezelfde buurt.

²³⁸ *Buurtgericht*: Genesteld in een kansarme buurt, richten buurtontwikkelingsdiensten zich in de eerste plaats op de armsten, maar streven ook een sociale mix na. Ze zijn drempelverlagend voor iedereen. Financiële, sociale en culturele toegankelijkheid is belangrijk. Daarenboven zijn ze gericht op sociale cohesie en leefbaarheid.

²³⁹ *Gericht op armoedebestrijding*: De klantengroep is minvermogend waardoor de klanteninkomsten laag zijn.

²⁴⁰ Buurtontwikkelingsdiensten werken *integraal/inclusief*. Ze zijn op verschillende levensdomeinen actief en hebben raakvlakken met diverse sectoren.

²⁴¹ Er is zowel economische, politieke en/of culturele participatie. Enerzijds dient participatief werken als instrument: Er wordt vraaggericht gewerkt vanuit de noden en behoeften van kansengroepen. Samen met

verwacht de omkaderingspremie voor kleinere projecten qua personeelsvolume een groeipotentieel wat betreft de uitbreiding van dat personeel. Dit gaat volgens hen voorbij aan de eigenheid van het werken met kansarmen. Het groeipotentieel van zulke kleinschalige projecten in kansarme wijken is beperkt. Terwijl de kleinschaligheid de herkenbaarheid in de buurt ten goede komt en meerdere troeven qua sociale meerwaarden inhoudt, wordt er in de buurtontwikkelingsdiensten druk gevoeld naar meer schaalvergroting. Ondanks hun kleinschaligheid zijn buurtontwikkelingsdiensten op verschillende levensdomeinen actief en hebben dus raakvlakken met diverse sectoren. Door het aanbieden van diverse diensten moet voor elk onderdeel van hun werking een apart klaverblad ingevuld worden om de financiering rond te krijgen. Daarvoor moet bij vele sectoren aangeklopt worden. Na het opstellen van een beschrijving van buurtontwikkelingsdiensten en hun specifieke problemen met betrekking tot financiering²⁴² regelde KBN voor de denkgroep een afspraak met het kabinet sociale economie. Het kabinet ziet deze afspraak als een voorbereiding voor hun verdere overleg met het kabinet armoede van Vervotte. Het kabinet sociale economie vraagt aan de buurtontwikkelingsdiensten die zich bezig houden met armoedebestrijding, leefbaarheid van buurten en sociale cohesie om een lijst van het aantal VTE omkadering, VTE doelgroepwerknemers en alle subsidiekanalen. Zo willen ze een zicht krijgen op de financiële tekorten. Het ondersteunen van vrijwilligerswerk wordt niet besproken en de financiering hiervan blijft een knelpunt.

Op 13.06.2007 bracht KBN verslag uit aan de werkgroep Buurtontwikkelingsdiensten over het overleg met het kabinet sociale economie. KBN schetste de specifieke situatie van de buurtontwikkelingsdiensten. Het klaverblad ziet er voor de buurtontwikkelingsdiensten niet gunstig uit: ze hebben weinig klanteninkomsten (ze hanteren sociale tarieven voor de bewoners van de achtergestelde wijken waarin ze werken), ze werken op verschillende beleidsdomeinen (vele verschillende klaverbladen), ze doen extra inspanningen op het vlak van participatie (dit wordt in het decreet Lokale Diensteneconomie niet financieel gewaardeerd), ze creëren minder tewerkstelling (en hebben dus minder inkomsten via het decreet Lokale Diensteneconomie). Ook bij de buurtontwikkelingsdiensten moet de nadruk (komen te) liggen op tewerkstelling en doorstroom om erkend te blijven onder het decreet Lokale Diensteneconomie.

buurtbewoners verkent men vragen en mogelijke oplossingen. Nieuwe dienstverleningen worden opgestart wanneer de bewoners een nood aangeven. Zo ontwikkelt men niet alleen arbeid en diensten op maat, maar kan men ook de belangen van verschillende lokale stakeholders in rekening brengen. Daarnaast is er participatie als democratisch burgerschap. Naast het participeren aan betaalde arbeid, is er ook plaats voor het stimuleren van minder arbeidsmarktgeoriënteerde vormen van engagement, sociale verantwoordelijkheid en vrijwilligerswerk. Door mensen engagement aan te bieden in praktijken die ze zelf sociaal relevant vinden, kunnen ze netwerken en vertrouwen opbouwen. Door het opdoen van positieve ervaringen in een vertrouwde omgeving kunnen mensen zichzelf leren definiëren als probleemoplossers en het gevoel opbouwen een competente actor te zijn. De doelstellingen en vorm van participatie ligt niet op voorhand vast. Er zijn open en flexibele structuren voor continue dialoog en ondersteuning. Samen zoeken, leren en onderhandelen staat centraal. Men wil de reeds aanwezige (informele) participatie in rekening brengen. Men beslist samen over de doelstellingen, de vorm en de grenzen van participatie. Er worden gradaties van engagement aangeboden.

²⁴² Mail KBN aan alle leden 30.06.2006 met als bijlage Oproep buurtontwikkelingsdiensten.

Het kabinet liet weten dat armoede één van de thematische prioriteiten zal zijn die worden meegegeven aan de lokale diensteneconomie. Bovendien zijn begin juli 2007 gesprekken gepland met het kabinet welzijn over kansarmoede en lokale diensteneconomie en het invullen van de klaverbladfinanciering. “Er zal dan een duidelijk kader moeten zijn over wat een lokale dienst ‘kansarmoede’ juist kan zijn. (...) Het zou wel kunnen dat een aantal buurtontwikkelingsdiensten zich een klein beetje zullen moeten heroriënteren”. Het kabinet vraagt ter voorbereiding van de gesprekken aan de buurtontwikkelingsdiensten de volgende informatie: een kader over wat een buurtontwikkelingsdienst of ‘lokale dienst kansarmoede’ juist inhoudt; een overzicht van de aangeboden diensten; over hoeveel VTE gaat het; en de gemiddelde projectkost. “Hierbij moeten we een soort ‘gemiddelde buurtontwikkelingsdienst’ proberen voor te stellen, bijvoorbeeld een buurtdienst met vijf doelgroepmedewerkers, één coördinator en eventueel één projectmedewerker”. Buurtontwikkelingsdiensten hebben een geïntegreerde werking, waardoor ze buiten de boot vallen omdat ze geen scherp profiel hebben. Juist deze integrale benadering is echter noodzakelijk ten aanzien van de specifieke doelgroep van mensen in armoede. Dit staat echter haaks op de logica van een marktwerking, waar een scherpe profilering (‘core business’) rond een of andere dienst noodzakelijk is. Het beleid stuurt aan op dergelijke scherpe profilering en maakt bijgevolg een integrale benadering (een adequate armoedebestrijding) quasi onmogelijk.

Voor het domein armoede en buurtontwikkelingsdiensten waren er twee gesprekken bij het kabinet welzijn, waarbij het kabinet sociale economie gebruik maakte van de nota's van de werkgroep Buurtontwikkelingsdiensten. “De openheid om samen te werken is er; er is echter nog niet over geld gesproken”. Op 01.10.2007 voegt KBN daaraan toe dat het spijtig is dat er vanuit het kabinet welzijn niet veel was voorbereid bij beide gesprekken. “Zij willen misschien wel meefinancieren voor indirecte diensten zoals opvoedingsondersteuning en ervaringsdeskundigen, maar niet voor directe diensten (zoals de huidige projecten buurtontwikkelingsdiensten). Volgens het kabinet welzijn is die bevoegdheid gedecentraliseerd en hebben de gemeenten hier middelen voor”. De onderhandelingen van het kabinet sociale economie met het kabinet welzijn dreigen voor de buurtontwikkelingsdiensten weinig of niets op te leveren. Er wordt door het kabinet welzijn verwezen naar de lokale besturen. Het verwerven van lokale cofinanciering is voor buurtontwikkelingsdiensten echter niet evident en vaak volstaat deze lokale inbreng niet. Als reactie op dit standpunt stuurde KBN een brief naar kabinet welzijn en naar de Vlaamse regering om de vraag naar financiering voor deze projecten te verdedigen. De leden van de denkgroep Buurtontwikkelingsdiensten reageren divers hierop. Zo vraagt iemand zich af of een brief niet wat minimaal is? “Is het geen tijd voor actie?”²⁴³. De lokale co-financiering is vaak geen oplossing. Het is immers niet ‘verplicht’ voor lokale besturen. KBN reageert op deze ongeruste mails²⁴⁴: “De brief, gericht aan de Minister President en aan de Minister van welzijn zou gericht zijn

²⁴³ Mail Leren Ondernemen vzw aan leden denkgroep Buurtontwikkelingsdiensten 02.10.2007.

²⁴⁴ Mail KBN aan leden denkgroep Buurtontwikkelingsdiensten 02.10.2007.

op de Vlaamse regering die het Regeerakkoord wel moet naleven. Voor deze niche van buurt- en nabijheidsdiensten doen zij dat (vooralsnog) niet. Zij verwijzen naar het lokaal sociaal beleid, maar wij weten dat een dergelijke verwijzing het probleem voor heel wat projecten niet zal oplossen”. Of één of andere vorm van (ondersteunende) actie iets zou opleveren, hangt volgens hem af van “welke slagkracht en welke strategische opties. Voor ons is duidelijk dat een aantal politieke beleidsmakers dit dossier ook als zorg meedragen, maar dat er vandaag geen voldoende meerderheid of eensgezindheid blijkt om tot een oplossing te komen”. Zijn ervaring is dat er bij acties genoeg draagkracht en actiebereidheid moet zijn om effectief te wegen.

KBN stuurde een brief over de problematiek van de buurtontwikkelingsdiensten naar het kabinet van de Vlaamse Minister-President Peeters. Dit meldde KBN aan de leden van de denkgroep Buurtontwikkelingsdiensten op 31.10.2007 met de gestuurde brief in bijlage: “Voor de buurtontwikkelingsdiensten zijn de vooruitzichten erg negatief, in die mate zelfs dat de meeste betrokken projecten in de loop van 2008 genoodzaakt zouden worden om hun werking stop te zetten zonder duidelijk engagement van de Vlaamse Regering”. De brief beschrijft de diverse maatschappelijke meerwaarden die zonder invulling van het klaverblad in gedrang komen: “Buurtontwikkelingsdiensten zijn sterk gericht op armoedebestrijding in kansarme buurten. Deze buurtdiensten stellen moeilijk inzetbare werkzoekenden uit een kansarme buurt te werk en werken aan de levenskwaliteit van de buurt (door een sociaal restaurant, buurtsportactiviteiten, laagdrempelige computeropleidingen, opruimen zwerfvuil, wijkcomposteren...). Op deze manier hebben de buurtdiensten een positieve impact op de buurt- of wijkontwikkeling: de sociale samenhang wordt verbeterd en de interculturele samenleving bevorderd. De buurtontwikkelingsdiensten zijn dus een belangrijke schakel in de bestrijding én de preventie van kansarmoede”. KBN hoopt dat de Vlaamse regering ook voor de buurtontwikkelingsdiensten een inclusief beleid zal voeren en haar verantwoordelijkheid neemt om hen verder te ondersteunen. “Het departement Welzijn kiest er voorlopig niet voor om hierin tegemoet te komen. Er wordt verwezen naar de verantwoordelijkheden van de lokale besturen, maar ook daar zijn er vooralsnog weinig of geen perspectieven die een oplossing in het vooruitzicht stellen”. KBN vraagt spoedig overleg met de Minister-President om de ernst van de situatie toe te lichten en samen naar een oplossing te zoeken. Volgens KBN gaat deze urgente kwestie over een reeks waardevolle projecten in Vlaanderen, waarvan de directe werkgelegenheidsimpact vergeleken bij de rest van de sector lokale diensteneconomie laag mag blijven, maar waarvan de maatschappelijke en sociale impact des te vitaler is.

De brief werd niet vergezeld door een andere actie. Naarmate de einddatum van de financiering in zicht komt, groeit het ongenoegen binnen de denkgroep Buurtontwikkelingsdiensten, niet alleen ten aanzien van het beleid, maar ook ten aanzien van KBN. Sommige buurtontwikkelingsdiensten blijven op hun honger zitten. Op basis van de schaarse gegevens waarover ze beschikken, probeert KBN

ondersteuning te bieden aan de denkgroep Buurtontwikkelingsdiensten. Meerdere leden laten weten dat ze kort voor de deadline, en zelfs mits bijsturing van de opgenomen taken, het financiële plaatje niet rondkrijgen of nog in onzekerheid leven. Buurtontwikkelingsdiensten zijn vragende partij om vanuit KBN extra ondersteuning te krijgen. Een concreet voorbeeld is een lid van de AV van KBN die vertelde dat de voorzitter van KBN liet weten dat “een aantal projecten het met behoorlijk wat minder middelen zouden moeten doen (...). Hoe ze dit kunnen overleven of hoe ze bijkomende middelen kunnen genereren, was hem niet bekend”²⁴⁵. Deze houding van KBN bleek voor de betrokken buurtdienst moeilijk verteerbaar: “Als koepel moet je dit weten. Moet je dit analyseren om alternatieven aan te reiken, ofwel aan de betrokken projecten, ofwel aan het beleid. Waarom ben je er anders?”.

Op 19.11.2007 stuurt KBN naar de denkgroep Buurtontwikkelingsdiensten een verslag van het overleg met kabinet Peeters (werkgelegenheid en sociale economie) en raadgever Vanackere (armoedebestrijding en samenlevingsopbouw). Kort samengevat komt het erop neer dat de Vlaamse beleidsmakers blijven bij hun standpunt dat de lokale overheden hun rol moeten spelen. Er zijn geen alternatieve structurele oplossingen in zicht. Ze beslissen om af te wachten en na 16.11.2007 een stand van zaken op te maken en dan te zien waar zich problemen voordoen. Daarbij zullen ze alleen kijken naar projecten die aan de criteria van het decreet Lokale Diensteneconomie voldoen. Samen met het kabinet Sociale Economie wacht KBN af of er problemen zullen ontstaan na het verminderen van de financiering. Voor projecten die niet aansluiten bij een bepaald beleidsdomein wordt telkens opnieuw door de beleidsmakers én KBN verwezen naar de lokale cofinanciering om de klaverbladfinanciering rond te krijgen. Het is volgens de extra Nieuwsbrief van November 2007 van KBN de verantwoordelijkheid van de projecten zelf om lokaal daarover te onderhandelen. KBN hun rol beperkt zich naar eigen zeggen tot het memorandum²⁴⁶ dat ze bij de vorige verkiezingen schreven en het ‘druk op de ketel zetten’ via de Vlaamse regering.

De denkgroep Buurtontwikkelingsdiensten behaalt weinig resultaten. Deze buurt- en nabijheidsdiensten realiseren slechts weinig tewerkstelling en lijken onder meer daardoor op veel minder interesse van de beleidsmakers kunnen te rekenen. In de onderhandelingen met de betrokken kabinetten gaat het gesprek meteen over VTE tewerkstelling en financiering. Ook hier blijft de logica

²⁴⁵ Mail lid AV KBN 12.05.2006.

²⁴⁶ Bij verkiezingen stuurde KBN telkens een memorandum aan alle democratische partijen met de eisen van buurt- en nabijheidsdiensten. Voor de gemeente- en provincieraadverkiezingen van 08.10.2006 stuurde KBN op 28.04.2006 een memorandum aan haar leden om te richten aan politieke partijen en kandidaat beleidsvoerders. Er werd beargumenteerd waarom buurt- en nabijheidsdiensten belangrijk zijn bij de uitbouw van een lokaal sociaal beleid. Lokale besturen staan volgens KBN voor uitdagingen op het vlak van sociale cohesie en maatschappelijk welzijn. Bij het dichten van de kloof tussen arm en rijk en het tegemoetkomen aan acute noden bij mensen in de buurt (beiden volgens KBN sterk bepalend voor de kwaliteit van leven in een regio), kunnen buurt- en nabijheidsdiensten een bijdrage leveren.

van ‘het inschakelen van werklozen’ primeren. KBN slaagt er niet in om het dominante en ‘evidente’ discours over restrictieve activering op een problematiserende manier te portretteren.

Het blijkt dat de aanzetten tot alternatief discours binnen individuele buurt- en nabijheidsdiensten en werkgroepen niet voldoende impact hebben op de beleidsmakers. Misschien is dat zo omdat deze aanzetten van de denkgroepen binnen KBN zelf niet veel impact hadden? Het beleidsdiscours blijft dominant bij KBN, dat de nadruk blijft leggen op conventionele strategieën qua onderhandeling en dialoog met beleidsmakers. Een discours of gebruikte terminologie is echter nooit neutraal: “The way words are combined allows certain meanings to flourish, and others to become barely possible to think with” (Cornwall & Brock, 2005, p. 1056).

“Vanuit het beleid wordt blijkbaar niet gesnapt dat werken met mensen in (kans-)armoede niet zomaar te vatten is in één of ander beleidsdomein”. De denkgroep Buurtontwikkelingsdiensten (22.02.2007) vraagt zich af hoe ze politiek haalbare signalen kunnen geven “dat de klaverbladfinanciering een theoretisch lumineus idee kan zijn en in de praktijk toch tot een puinhoop zal leiden”? Waarom gaan de buurt- en nabijheidsdiensten en hun koepel zo ver mee in het organiseren van de klaverbladfinanciering als blijkt dat dit een bijna onmogelijke operatie is? Zou KBN ook kunnen weigeren om een zodanig concept mee te helpen vormgeven? KBN en ook de denkgroepen verliezen zich in heilloze discussies over definities. Is er geen andere mogelijkheid? Waarom werkt de sector niet eerder niet aan de zichtbaarheid van zijn activiteiten, in plaats van zich te laten meeslepen in dit langdurig en uitzichtloos overleg? De kabinetten en de beleidsactoren lijken de urgentie van het probleem niet te begrijpen. Ze nemen de problematiek van armoede en uitsluiting niet ernstig. Iedereen schuift de verantwoordelijkheid door naar elkaar. Spanningen tussen discoursen willen ze oplossen door allerlei overlegmechanismen die sleutelen aan definities.

6.2 Gebruikte strategieën: overleg en/of sociale actie?

Volgens Van Robaeys, Dierckx & Vranken (2005) gebruiken sociale bewegingen verschillende soorten strategieën. *Conventionele* strategieën zijn gericht op het overleggen met beleidsactoren: lobbyen, onderhandelen, informeren van een publiek en alle mogelijke vormen van dialoog. *Demonstratieve* strategieën zijn bijvoorbeeld handtekeningenacties, demonstraties, brieven- of mailacties. *Confronterende* strategieën zijn bijvoorbeeld een boycot, het verstoren van een bijeenkomst of sociale (ludieke) acties. Sociale acties worden gebruikt om druk of invloed uit te oefenen met het doel om maatschappelijke veranderingen te realiseren of het behoud van een toestand te bekomen. Met sociale actie kan een probleem onder de aandacht van het brede publiek en de beleidsmakers gebracht worden, zodat er kan worden aangedrongen op de erkenning en/of de oplossing van het probleem. Zo speelt sociale actie een signaalfunctie naar beleidsverantwoordelijken door problemen die leven in de maatschappij op de politieke agenda te plaatsen. Sociale actie wil veranderingsprocessen op gang brengen door maatschappelijke onverschilligheid te doorbreken

(Mathijssen, 2003). KBN maakt hoofdzakelijk gebruik van conventionele strategieën, en slechts in veel mindere mate van demonstratieve of confronterende strategieën. Hun eerste bekommernis is overleg en dialoog met de overheid. Ze streven naar middelen en instrumenten (wetgeving en subsidiëring) zodat bestaande buurt- en nabijheidsdiensten kunnen verderwerken en zodat nieuwe kunnen ontwikkeld worden. Ze beperken zich hoofdzakelijk tot onderhandelingen met het Vlaamse kabinet Sociale Economie langs wie de onderhandelingen met de belendende sectoren verlopen. KBN is zelf meestal niet aanwezig bij overleg tussen het kabinet Sociale Economie met andere kabinetten, maar is wel betrokken in de voorbereiding hiervan door het aanleveren van diverse soorten cijfermateriaal²⁴⁷ en memoranda. Door het schrijven van memoranda aan beleidsmakers wil KBN de preciaire situatie van de buurt- en nabijheidsdiensten in de aandacht houden tijdens het opstellen van beleidsplannen en lobbyen voor een duurzaam financieel kader. In deze memoranda spreekt KBN vooral de taal van de beleidsmakers.

KBN wil druk op de ketel houden en aandringen op structurele financiële middelen. In dat kader is er slechts één keer sprake van een 'sociale actie'. Tijdens de Week van de Sociale Economie van 7-11.03.2005 riep KBN haar leden op tijdens de slotdag te Brussel op 11.03.2005 zo talrijk mogelijk aanwezig te zijn: "Allereerst willen wij samen met meerdere buurt- en nabijheidsdiensten zichtbaar aanwezig zijn. Daarnaast willen wij ook van de gelegenheid gebruik maken om bij een aantal beleidsverantwoordelijken aan te dringen op concrete oplossingen voor de sector"²⁴⁸. KBN wil een positieve boodschap brengen aan de overheid "uitgaande van de potenties waarvan de initiatieven drager zijn en de noodzaak om het regeerakkoord hard te maken en de middelen vrij te maken om voor buurt- en nabijheidsdiensten ook een echt stabiel kader uit te werken"²⁴⁹. Een delegatie van KBN werd ontvangen door de Vlaamse Ministers Leterme en Van Brempt voorafgaand aan het Feest van de Sociale Economie. Ze kregen 15 minuten om hun desiderata kenbaar te maken. Aan het eind van het feest overhandigde een delegatie aan de federale Staatssecretaris Van Weert een mand met plantjes als symbolisch geschenk met de vraag dat ook de federale overheid de kaart wil blijven trekken voor buurt- en nabijheidsdiensten. "Net zoals de buurt- en nabijheidsdiensten hebben deze plantjes zuurstof en zorg nodig"²⁵⁰. De dag voor de actie benadrukt KBN dat het gaat om een "bekendmakingsactie, geen directe protestactie"²⁵¹. Ze gaan ervan uit dat de beleidsmakers misschien toch goede bedoelingen hebben met de buurt- en nabijheidsdiensten en dat het er vooral op aan komt om voldoende middelen op tafel te krijgen.

²⁴⁷ KBN levert de nodige informatie en cijfermateriaal aan het kabinet Sociale Economie voor de gesprekken met de belendende sectoren. KBN zamelt op vraag van de overheid informatie in bij de leden. Dit betreft bijna altijd tewerkstellingscijfers of het aantal werknemers per tewerkstellingsmaatregel.

²⁴⁸ Mail van KBN aan leden 15.02.2005 met Extra Nieuwsbrief KBN van 14.02.2005.

²⁴⁹ Mail van KBN aan leden 08.03.2005 met Nieuwsbrief KBN Maart 2005.

²⁵⁰ Mail van KBN aan leden 22.03.2005 met Nieuwsbrief over 11.03.2005.

²⁵¹ Mail van KBN aan leden 10.03.2005 met pamfletten voor actie 11.03.2005.

Na de actie licht KBN dit verder toe: KBN heeft “vooral gevraagd dat men onverkort uitvoering zou geven aan de bepalingen voorzien binnen het regeerakkoord en ook binnen de beleidsnota sociale economie. Men moet dus zo gauw mogelijk een structureel kader uitwerken voor buurt- en nabijheidsdiensten. Dit moet de buurt- en nabijheidsdiensten toelaten om uit hun experimenteel kader te treden en zich verder stevig te ontwikkelen. Om dit waar te maken zijn vooral concrete middelen nodig”. KBN benadrukt nogmaals dat het geen protestactie was, maar “wel een maatschappelijk appèl naar de bevoegde ministers”. In eerste instantie werd er uitgegaan van het concept ‘protestactie’ met de bedoeling om zoveel mogelijk volk van de buurt- en nabijheidsdiensten naar Brussel te krijgen. Aangezien er voor het Feest van de Sociale Economie gratis bussen beschikbaar waren voor de medewerkers, leek het haalbaar om 500-600 personen ter plekke te krijgen. KBN bereidde deze actie voor, mailde en belde de lidorganisaties. Enkele dagen op voorhand bleek echter dat er geen 600, maar slechts 300 mensen in Brussel zullen geraken. Van die 300 waren er 280 van ISIS, één grootschalige nabijheidsdienst. Aangezien dit aantal als problematisch werd ervaren, maakte KBN tijdens de laatste twee dagen een bocht van ‘sociale actie’ naar ‘herkenbaarheids- en sensibiliseringsactie’. Eerst werd nog met VOSEC overlegd over wat nog bereikbaar en haalbaar is met dat aantal aanwezigen. Om een sociale actie te doen, moet die volgens KBN ‘substantieel genoeg’ zijn. Dit hangt onder meer af van de actiebereidheid van de leden. Deze bocht werd dus niet genomen onder druk van het kabinet. Toch vond KBN de ‘actie’ succesvol, aangezien de beleidsmakers ‘op eieren liepen’. “Voorafgaandelijk aan 11 maart werden afgevaardigden van KBN uitgenodigd op de kabinetten van Van Weert, Van Brempt en Leterme. Men was bezorgd over de nakende actie en men wou zo snel mogelijk een overleg met de buurt- en nabijheidsdiensten”²⁵². Van Weert gaf zelfs de garantie dat ze in haar speech de buurt- en nabijheidsdiensten zou centraal zetten; wat ze ook deed.

Er is volgens KBN meer nood aan beleidsactie, die niet altijd beleidsconfirmerend hoeft te zijn. Dit blijft echter moeilijk omdat de buurt- en nabijheidsdiensten als structuren allen afhankelijk zijn van subsidiëring. De keuze voor ‘sociaal overleg’ boven ‘sociale actie’ kwam er altijd na bevraging van de leden. Er was altijd wel één van de leden die aandrong om voorzichtig te zijn om ‘niemand op de tenen te trappen’ of ‘omdat ze op dat moment juist in onderhandeling waren met een bepaalde beleidsmaker’. KBN werd zo afgeremd door de lidorganisaties zelf die aandrongen om de kritieken vanuit de buurt- en nabijheidsdiensten ‘positiever’ te formuleren. Het is belangrijk om te benadrukken dat KBN een ledenorganisatie is. De indruk van ‘strijdlustige’ buurt- en nabijheidsdiensten in het veld tegenover een ‘afwachterende’ koepel is niet correct. Het gaat in realiteit immers om dezelfde mensen. KBN consulteert haar leden altijd voordat er iets wordt ondernomen. Vaak zijn er enkele mensen die actie willen ondernemen, terwijl anderen vragen om ‘op de rem’ gaan te staan. Een concreet voorbeeld is de brief die voor de Buurtontwikkelingsdiensten werd gestuurd: “Ook al komt de naam van de voorzitter onder de brief, dat wil niet zeggen dat hij hem alleen heeft geschreven. Het werd geschreven

²⁵² Mail van KBN aan leden 22.03.2005 met Nieuwsbrief over 11.03.2005.

na overleg met de buurtontwikkelingsdiensten. Die herschreven de brief een paar keer, met als resultaat een ‘brave’ brief’. Dezelfde praktijkwerkers die in de eigen buurt- en nabijheidsdienst ‘strijdlustig’ zijn, komen in overleg bij KBN tot heel wat ‘bravere’ standpunten²⁵³.

Confronterende strategieën zoals sociale actie worden amper ingezet. Misschien worden zo wel kansen gemist om de maatschappelijke en politieke onverschilligheid te doorbreken? Wanneer er dan toch eenmalig plannen zijn voor een symbolische actie werd er geen alternatief discours verteld aan de beleidsmakers, maar enkel gevraagd om het uitvoeren van het regeringsakkoord en het verschaffen van structurele middelen.

6.3 Gebrekkige segregatie en integratie: knelpunt rond tewerkstelling en doorstroom

Er is sprake van een spanning tussen de drie ‘knowledge-interests’ die vorm krijgt in de segregatie- en integratieparadox (Eyerman & Jamison, 1991). Om nieuwe identiteiten te creëren, moeten sociale bewegingen zichzelf onderscheiden van de bestaande doorsnee ideeën en levenswijzen in de samenleving. Zo creëren ze een alternatieve bewegingsidentiteit. Dit wordt ‘segregatie’ genoemd; hierbij is de eerder beschreven ‘kosmologische’ dimensie of alternatief discours belangrijk. Om echter echte invloed uit te oefenen op het sociale leven, moeten sociale bewegingen compromissen sluiten en hun boodschap inpassen en aanpassen. Daarbij moeten ze zich concentreren op praktische manieren om hun waarden te integreren in het dagelijkse leven. Idealiter leiden acties van bewegingen tot politieke beslissingen, waarbij de doelstellingen van de beweging (gedeeltelijk) worden geïmplementeerd. Dit wordt ‘integratie’ genoemd; hierbij komt vooral het belang van de technologische en organisatorische dimensie naar voren. Hoe beter bewegingen erin slagen hun narratief te ontwikkelen en te integreren in de andere instituties van de samenleving en hoe beter ze erin slagen hun doelstellingen te verwezenlijken, hoe minder duidelijk hun identiteit wordt. Door de spanning tussen de drie dimensies kunnen sociale bewegingen enkel werken als tijdelijke dragers van nieuwe gemeenschappelijke waarden en identiteiten. Dit helpt begrijpen hoe het discours van een beweging (voor een deel) kan ‘mainstream’ worden. Het gaat om een dynamiek die door sociale bewegingen wordt gecreëerd en die daarna in de samenleving wordt geïntegreerd. De alternatieve ideeën, technieken en organisatievormen van sociale bewegingen kunnen doorheen de tijd sociaal geaccepteerde vormen van kennisproductie worden (Jamison, 2006). Dit is een soort van institutionaliseringsproces, waarbij de informele ruimtes die sociale bewegingen creëren voor de productie van kennis worden overgenomen of vervangen door “more established organizational forms” (Jamison, 2006, p. 48).

Wat betreft de kosmologische dimensie, krijgt de eigen visie van buurt- en nabijheidsdiensten over hoe sociale ambities en economische doelstellingen met elkaar te verzoenen en hun ambities tot een

²⁵³ Verslag van gesprek met J. Van Passel en T. De Vriendt (KLDE) te Stevoort 29.07.2008.

meer reflexieve activering niet veel ruimte binnen KBN. Terwijl er elementen aanwezig zijn binnen de individuele buurt- en nabijheidsdiensten en in de denkgroepen Kansengroepen en Buurtontwikkelingsdiensten, slaagt KBN er niet in om deze te integreren tot een omvattend alternatief discours. De bestaande beleidskaders worden niet in vraag gesteld. Er wordt eerder aansluiting gezocht bij de bestaande beleidsinstrumenten en –discoursen. Daardoor worden pogingen tot het ontwikkelen van een eigen alternatief discours telkens weer afgebroken. De gemeenschappelijke waarden en normen waarmee (nieuwe) buurt- en nabijheidsdiensten zich zouden kunnen identificeren, worden niet voldoende gevalideerd en uitgewerkt om een impact te hebben. KBN slaagt er zo niet in zich te onderscheiden door zijn alternatief karakter. De kennis die KBN produceert, betreft hoofdzakelijk hoe nauwer aan te sluiten bij de heersende beleidsdiscoursen. Dit kan begrepen worden als een gebrekkige ‘segregatie’. KBN richt zijn aandacht vooral op de technologische en organisatorische dimensie. Deze verwijst naar de structurele financiële middelen en wetgevend kader nodig om concreet door te werken met de bestaande buurt- en nabijheidsdiensten en om nieuwe buurt- en nabijheidsdiensten kunnen op te richten. Deze strategische keuze had voor KBN en de betrokken buurt- en nabijheidsdiensten zowel positieve als negatieve gevolgen. Wat betreft de onderhandelingen met het kabinet sociale economie, is er de basispremie voor omkadering in kleinere buurt- en nabijheidsdiensten. Wat betreft het overleg met de belendende sectoren, heeft KBN enkele resultaten geboekt. Zo is voor de occasionele kinderopvang en voor de aanvullende thuishulp de klaverbladfinanciering (zo goed als) rond. Het kabinet sociale economie onderhandelt op aandringen van KBN verder met andere kabinetten zoals cultuur en jeugd. Jammer genoeg leveren deze gesprekken met de belendende sectoren zo goed als niets op en verlopen traag terwijl de financiële noden van de buurt- en nabijheidsdiensten zeer acuut zijn. Per kabinet wordt nagegaan welke diensten ze eventueel willen meefinancieren. Het is echter nu al duidelijk dat de meeste kabinetten niet in alles zullen meegaan. Er wordt gevreesd voor een eenzijdige perceptie door de sectoren van wat zij zien als ‘aanvullende’ diensten. KBN volgt de ontwikkelingen op, geeft informatie van het kabinet sociale economie door aan de leden, en probeert de precaire financiële situatie van de bestaande buurt- en nabijheidsdiensten in de aandacht van de beleidsmakers te houden. KBN zegt geen eenzijdige perceptie van aanvullendheid door de sectoren te accepteren, maar het is niet duidelijk hoe ze dat in realiteit willen of kunnen waarmaken. Het is niet duidelijk wat er gebeurt indien de belendende sectoren niet bereid zijn hun deel van het klaverblad in te vullen. KBN lijkt geen alternatief plan te hebben voor deze bedreigde buurt- en nabijheidsdiensten en lijkt te accepteren dat degenen die ‘tussen wal en schip vallen’ zich moeten omvormen of de deuren moeten dichtdoen. Vooral de bedreigde buurtontwikkelingsdiensten zijn ontevreden.

Om een alternatieve identiteit en discours te ontwikkelen, zou KBN zich moeten onderscheiden van de bestaande discoursen. Omdat ze dit niet voldoende doen, is er sprake van beperkte ‘segregatie’. De nadruk ligt meteen op ‘integratie’ – het zoeken naar praktische manieren om de eigen visie waar te maken. Dat dit ontbreken van een eigen discours als referentiekader een rol speelde in het proces van

instrumentalisering en normalisering dat de buurt- en nabijheidsdiensten doormaakten, is meer dan waarschijnlijk. KBN zag over het hoofd dat een discours nooit zomaar een ‘instrument’ is om bijvoorbeeld structurele financiële middelen binnen te rijven. Het gebruiken van een op tewerkstelling gericht activeringsdiscours zorgt er meteen ook voor dat het moeilijk of zelfs onmogelijk wordt om de alternatieve activeringslogica van de individuele buurt- en nabijheidsdiensten in de onderhandelingen in te brengen. Aanzetten tot de uitbouw van een alternatief discours krijgen weinig kansen om impact te hebben binnen KBN en binnen de onderhandelingen van KBN met het kabinet sociale economie. De enige stukjes van het alternatieve discours van de buurt- en nabijheidsdiensten die hun neerslag kregen in de uiteindelijke wettelijke kaders waren degenen die verzoenbaar waren met de dominante beleidsdoelstelling van het verhogen van de tewerkstellingsgraad. De gebrekkige ‘segregatie’ zorgde zo ook voor gebrekkige ‘integratie’.

Deze theorie over ‘segregatie’ en ‘integratie’ helpt om het knelpunt met betrekking tot duurzame tewerkstelling en doorstroom beter te begrijpen. De buurt- en nabijheidsdiensten wilden duurzame jobs aanbieden, maar kregen de verplichting om enerzijds nog enkel contracten van onbepaalde duur aan te bieden en anderzijds om de doorstroom van werknemers naar reguliere tewerkstelling te stimuleren. ‘Duurzame arbeid’ werd conceptueel niet voldoende uitgewerkt (beperkte ‘segregatie’) en meteen vertaald in één concreet instrument (door onmiddellijk de nadruk te leggen op de eerder strategische dimensies). Zo werd deze discussie afgeblokt door een beleidsinstrument na te streven en in te voeren. In het decreet Lokale Diensteneconomie wordt bovendien bepaald dat kansengroepen in de reguliere arbeidsmarkt moeten geïntegreerd worden. Toch willen buurt- en nabijheidsdiensten mensen die goed presteren, niet dwingen om de organisatie te verlaten. Er zal een procedure uitgewerkt worden rond deze doorstroom, waar KBN actief aan wil meewerken. KBN is van mening dat de vraag rond doorstroom niet geweigerd kan worden. Ze nemen de gelegenheid aan om mee te werken aan een instrument en procedure die haalbaar en aangepast is voor de lokale diensten.

Buurt- en nabijheidsdiensten vroegen de mogelijkheid om ‘duurzame jobs op maat’ aan te bieden aan kansengroepen, met een contract van onbepaalde duur. Een contract van onbepaalde duur geniet de voorkeur omdat dit werkzekerheid betekent voor de werknemer “en de mogelijkheid om zijn/haar leven op langere termijn te organiseren” ²⁵⁴. Met het decreet Lokale Diensteneconomie gaven de beleidsmakers aan de buurt- en nabijheidsdiensten de plicht om contracten van onbepaalde duur aan te bieden. Buurt- en nabijheidsdiensten willen inderdaad graag de mogelijkheid om contracten van onbepaalde duur aan te bieden (in tegenstelling tot de andere sociale economische projecten waar het telkens gaat om korte termijn contracten). Ze betreuren het echter dat door de plicht om hiermee te werken de mogelijkheid wegvalt van bijvoorbeeld PWA-cheques, die een laagdrempelige instroom mogelijk maakten. Met PWA-cheques konden mensen enkele uren per maand, in overeenstemming

²⁵⁴ Ronde Tafel Buurt- en Nabijheidsdiensten 10.03.2003.

met eigen mogelijkheden en beperkingen, zich engageren in de buurt. Zo gebeurde er in Buurtdiensten Wervik een ‘afroming’: de afvalpreventiemedewerker die met PWA-cheques werkte, maakte gebruik van deze laagdrempelige instap. Nu is hij vervangen door een ‘sterkere’ werknemer met een halftijds contract van onbepaalde duur.

In het verlengde van het algemene uitvoeringsbesluit wordt in 2008 een procedure uitgewerkt ter bevordering van de doorstroom. De Koepel herinnert haar leden aan een passage uit het Besluit van de Vlaamse regering betreffende de lokale diensteneconomie van 05.10.2007: “Het bedrag van de loonpremie (...) kan worden verminderd, indien de doelgroepwerknemer in staat is door te stromen naar reguliere tewerkstelling binnen of buiten de organisatie, en weigert in te gaan op werkaanbiedingen. De minister bepaalt daartoe de procedure en nadere voorwaarden”²⁵⁵. De Koepel deelt aan haar leden mee dat er voor de lokale diensteneconomie een procedure zal worden ontwikkeld die doorgroei en doorstroom van kansengroepen naar de reguliere arbeidsmarkt optimaal stimuleert en regelt. Het is de bedoeling om in het voorjaar 2008 een concreet instrument en procedure op te leveren en de Koepel wil actief meewerken om dit uit te werken²⁵⁶. Zo willen ze ervoor zorgen dat deze procedure haalbaar is voor de lokale diensteneconomie en aangepast aan de doelgroep van de lokale diensten. “Een procedure rond doorstroom moet immers rekening houden met de specifieke eigenschappen van de buurt- en nabijheidsdiensten”. De Koepel waarschuwt haar leden: “De vraag rond doorstroom in de lokale diensteneconomie resoluut weigeren, zal ons zuur opbreken. We hebben nu de gelegenheid om samen na te denken wat de voorwaarden moeten zijn om in de lokale diensteneconomie doorstroom van doelgroepwerknemers te bevorderen, zonder dat hier quota’s of termijnen worden opgelegd. Kwalitatieve, duurzame tewerkstelling blijft immers het uitgangspunt van de lokale diensteneconomie”²⁵⁷. Doorstroommogelijkheden van doelgroepwerknemers naar reguliere tewerkstelling binnen of buiten de organisatie moet gestimuleerd en bevorderd worden. Bovendien wil de Minister methoden ontwikkelen die de doorgroEICapaciteiten van werknemers kunnen meten. Zo worden iemands vaardigheden nauwkeurig in kaart gebracht en vervolgens geprojecteerd naar een werksituatie. De individuele competenties van de doelgroepwerknemers moeten worden gestimuleerd en bevorderd door begeleiding, opleiding, en door het jaarlijks opvolgen, evalueren en bijsturen van een persoonlijk ontwikkelingsplan. Volgens het decreet draagt de directeur Arbeidsmarktbeheer van de VDAB de werknemers voor die als doelgroepwerknemers contractueel worden tewerkgesteld. Dit zorgt ook binnen KBN voor hevige discussies. Sommigen willen niet meedoen aan het doorstroom-denken, en willen voluit gaan voor de participatiefunctie van de buurt- en nabijheidsdiensten. Anderen zeggen: als we niet meedoen, doet de overheid het voor ons. De uitkomst van die discussies is dat KBN wél meedoet aan dit overleg, en dat ze daarbij randvoorwaarden vragen

²⁵⁵ Mail KLDE aan leden 04.01.2008 met uitnodiging Werkgroep Doorstroom.

²⁵⁶ Mail KBN aan leden 20.12.2007 met Nieuwsbrief KLDE December 2007.

²⁵⁷ Mail KLDE aan leden 04.01.2008 met uitnodiging Werkgroep Doorstroom.

voor doorstroom en doorgroei. Ze proberen bij dit overleg de principes van buurt- en nabijheidsdiensten te verdedigen, ondermeer het belang van de kwaliteit van de jobs²⁵⁸.

KBN neemt vaak een afwachtende houding in. Ze wachten af wat de onderhandelingen van het kabinet sociale economie met de belendende sectoren opleveren. Ze zijn wel actief betrokken in de voorbereiding van het kabinet sociale economie voor deze gesprekken. Ook met betrekking tot de buurtontwikkelingsdiensten neemt KBN een afwachtende houding in. Samen met het kabinet wacht KBN af of er bij de buurtontwikkelingsdiensten na de overgang naar de financiering via het decreet Lokale Diensteneconomie nog problemen zijn. Ook met betrekking tot de onderhandelingen die iedere buurt- en nabijheidsdienst, en in het bijzonder de buurtontwikkelingsdiensten, moeten ondernemen met hun lokale besturen (de regisseurs van de Lokale Diensteneconomie) neemt KBN een passieve rol op zich. Ze leggen de verantwoordelijkheid voor de onderhandelingen met dit lokale beleidsniveau volledig bij de individuele buurt- en nabijheidsdiensten. Volgens KBN beperkt hun rol zich tot het opmaken van memoranda bij lokale verkiezingen, die de buurt- en nabijheidsdiensten dan aan de lokale beleidsmakers kunnen overmaken. De communicatie van KBN ten aanzien van de leden betreft vooral het versturen van een maandelijkse Nieuwsbrief met alle relevantie beleidsinformatie, zoals de stand van zaken met het decreet Lokale Diensteneconomie of de onderhandelingen met de belendende sectoren²⁵⁹. In concreto komt dat erop neer dat KBN de onduidelijke, fragmentaire en laattijdige boodschappen van de overheid doorgeeft aan haar leden – KBN kan niet veel meer doen dan ‘onzekerheid’ naar de betrokken buurt- en nabijheidsdiensten communiceren²⁶⁰. Deze onzekerheid werkt verlamdend en ontmoedigend in het werkveld, waar de onrust groeit. Bovendien is het door de onzekerheid over het decreet Lokale Diensteneconomie en over de bijdrage van de belendende sectoren vaak moeilijk om de derde financieringsbron – de lokale besturen – te overtuigen om structurele middelen te voorzien. KBN heeft geen antwoorden in petto op de vragen en twijfels waarmee de buurt- en nabijheidsdiensten worstelen.

6.4 De invloed van managerialism en efficiëntiedenken in KBN

KBN bekijken als een sociale beweging gaf uitzicht op het belang van het (ontbreken van) een alternatief discours. KBN lijkt eerder instrumentalistisch georiënteerd door het benadrukken van het zoeken naar instrumenten en financiële middelen. Om dit beter te begrijpen, ga ik ten rade bij de theorievorming over ‘managerialism’. Net zoals enkele elementen van een sociale beweging

²⁵⁸ Verslag van gesprek met J. Van Passel en T. De Vriendt (KLDE) te Stevoort 29.07.2008.

²⁵⁹ Telkens worden zowel de volledige documenten als een samenvatting van de relevante informatie voor buurt- en nabijheidsdiensten per mail doorgestuurd.

²⁶⁰ Er zijn onduidelijkheden wat betreft de verlengingen van de voorlopige financiële middelen, de data van besprekingen van het decreet in het parlement, de data om nieuwe financieringsaanvragen in te dienen, de gesprekken met de belendende sectoren, wanneer de uitvoeringsbesluiten rond zouden zijn... Het enige dat wel zeker is, is dat voor alle projecten de inhoudelijke criteria van het decreet Lokale Diensteneconomie van toepassing zijn. Hoofdstuk 5 beschrijft de onduidelijke communicatie vanuit het kabinet Sociale Economie.

herkenbaar zijn, zo zijn ook elementen van managerialism zichtbaar. Er is binnen de sector van de sociale economie een stroomlijning aan de gang, waarbij specifieke managementsprincipes worden naar voren geschoven. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de intensieve werken die KBN ondernam bij het creëren van een monitoringssysteem. Gilbert (2005) beschrijft managerialism als een dominante groep discoursen en praktijken gerelateerd aan effectiviteit, efficiëntie, flexibiliteit en klantgerichtheid. Newman & Clarke (1994) werken verder op het door Pollit voorgestelde onderscheid tussen twee vormen van managerialism. Het eerste en meest invloedrijkste ‘neo-Taylorisme’ wordt gekenmerkt door de rationele analyse van input en output om een verhoogde productiviteit te realiseren. Er is sprake van het opleggen van drie E’s: Economie, Efficiëntie en Effectiviteit. Concreet betekent dit druk om ‘value for money’ en ‘more for less’ af te leveren. “Put crudely, most organizations found themselves trying to deliver ‘more for less’, simply because they were given less and asked to do more” (Newman & Clarke, 1994, p. 15). Overlappend hiermee is er ‘new managerialism’. In dit model staan de werknemer en diens ondernemende vermogens centraal. Het gaat erom mensen te motiveren kwaliteit af te leveren. Volgens Flynn (1994, p. 212-213) is dit new managerialism gekoppeld aan een ‘new human resource management’: “the attempt to control labour and the labour process by developing commitment among the workforce”. De nadruk ligt op zelfdiscipline, teambuilding en de ontwikkeling van competenties relevant voor de arbeidsmarkt. Dit new managerialism komt overeen met neo-Taylorism in doelstellingen, aangezien het ook de nadruk legt op ‘more for less’ en ‘value for money’ (Newman & Clarke, 1994).

Clarke, Cochrane & McLaughlin (1994) zien managerialism als een ideologie die vorm geeft aan contexten, referentiekaders en de taal waarin (beleids-)beslissingen worden genomen. Volgens hen streven vandaag alle organisaties ernaar om meer ‘business-like’ te worden door (financieel) management en monitoringssystemen toe te passen. Managerialism is zo succesvol dat de fundamentele logica van ‘economie, effectiviteit en efficiëntie’ door alle lagen van de bevolking wordt geaccepteerd. De drie E’s zijn hét referentiekader waarmee alle beslissingen moeten verantwoord worden. Zo werden alternatieve vormen van verantwoording gemarginaliseerd. Clarke, Cochrane & McLaughlin (1994) waarschuwen dat het overnemen van managerialism reële consequenties heeft. Het is niet enkel een kwestie van een nieuwe ‘taal’ leren te spreken of zich aanpassen aan nieuwe ‘spelregels’. Zowel die taal als die spelregels hebben materiële effecten. Managerialism kan zelfs gezien worden als een poging om sociaal beleid te depolitiseren. Volgens Clarke, Cochrane & McLaughlin (1994, p. 230-231) is het niet verwonderlijk dat een deel van de aantrekkelijkheid van dit managerialism ligt in haar belofte om ‘to go beyond politics’ door rationele en efficiënte beslissingen mogelijk te maken over het besteden van schaarse middelen. Volgens Clarke & Newman (1997) verwijst managerialism niet enkel naar een technische ingreep of een proces van organisatorische herstructureringen, maar ook naar een proces van culturele verandering op grote schaal waarbij een soort managementscultuur wordt geïnstalleerd waar efficiëntie en effectiviteit vanzelfsprekend zijn.

Vele (publieke) sectoren namen de nieuwe taal over. Managerialism vindt bondgenoten en steun voor bepaalde projecten door zich voor te stellen als hét vanzelfsprekend correcte referentiekader voor reflectie en actie. Er wordt een ogenschijnlijke gemeenschappelijke doelstelling gecreëerd rond engagementen tot ‘verandering’. Het managementsdiscours legitimeert en mobiliseert een zeer specifiek soort verandering, terwijl keuzes over de aard en richting van ‘verandering’ worden stilgezwegen en naar de achtergrond gedrukt. Verandering wordt beschreven alsof het deel is van een onvermijdelijk proces en in diverse narratieve vormen gepresenteerd²⁶¹. Het enige continue is verandering zelf. Zowel organisaties als individuen moeten zich hieraan (leren) aanpassen. Dit betekent dat zowel landen, organisaties als individuen met elkaar in competitie moeten gaan. De keuzes over de aard van de nagestreefde veranderingen worden naar de achtergrond gedrukt. De kennis van managerialism wordt universeel geldig geacht en toepasbaar op alle organisaties en contexten. Het wordt gepresenteerd als een rationaliteit die de verschillen tussen sectoren en diensten overstijgt. De perceptie leeft dat voor eender welke organisatie er geen ander alternatief mogelijk is. Er wordt versluierd dat het gaat om intentionele processen die het resultaat zijn van politieke keuzes. Zo wordt verborgen dat dit een normatieve constructie is (Clarke & Newman, 1997).

Managerialist discours markeert de grenzen van wat mogelijk, denkbaar en zegbaar is. Het is zowel voor de Koepel van Buurt- en Nabijheidsdiensten als voor individuele buurt- en nabijheidsdiensten niet gemakkelijk om bekommernissen rond armoede ter sprake te brengen in de door efficiëntie en effectiviteit gedomineerde onderhandelingen met de betrokken beleidsmakers. Het bevorderen van een competitieve orde hangt samen met het verzwakken van aspecten die te maken hebben met solidariteit. Tegenstand of kritische vragen bij managerialism worden geïnterpreteerd als ‘ouderwets’, als bescherming van ‘gevestigde waarden’ of als willekeurige omgang van experts met professionele standaarden. Er wordt systematisch twijfel gezaaid over de mogelijke motieven van tegenstanders, terwijl degenen die managerialism volgen, worden gezien als neutrale actoren (Clarke & Newman, 1997). Dit alles maakt het moeilijk om kritiek of alternatieve visies te formuleren. Het managementsdiscours slaagt erin om alternatieve discoursen te ‘ontwapenen’ door ‘kolonisatie’. Er wordt een schijnbare consensus of gedeelde doelstellingen gecreëerd bijvoorbeeld ‘klantgericht zijn’ of ‘kwaliteitsvolle diensten leveren’. Volgens Clarke & Newman (1997) is er een letterlijke ‘loss of words’: termen die voorheen toebehoorden aan radicale en progressieve discoursen worden geherinterpreteerd en opgenomen binnen het managerialist discours. Concrete voorbeelden uit de

²⁶¹ Er zijn verhalen waar verandering geassocieerd wordt met charismatisch leiderschap en visies die medewerkers inspireren en motiveren. Daarnaast zijn er waarschuwende verhalen gebaseerd op het lot van degenen die de veranderingsimperatief naast zich neer leggen met als gevolg faillissement of falen. Hier wordt verandering voorgesteld als noodzakelijk om te overleven. Dan zijn er verhalen gebaseerd op het plezier van verandering met al zijn nieuwe kansen en mogelijkheden. Tenslotte zijn er verhalen over turbulentie, onzekerheid en chaos. Dit herinnert eraan dat niets zeker is. Parker (2002, p. 213) wijst erop dat er alternatieven voor de managementslogica mogelijk zijn “even though powerful forces who are trying to persuade us that there are no alternatives”.

context van de buurt- en nabijheidsdiensten zijn hoe het concept ‘participatie’ versmald werd tot ‘overleg met werknemers’ en hoe het concept ‘arbeid’ werd versmald tot ‘jobcreatie en doorstroom’.

KBN en de individuele buurt- en nabijheidsdiensten werden in zekere mate gekoloniseerd door het heersende efficiëntiedenken. Ondanks alle inspanningen van de buurt- en nabijheidsdiensten krijgt hun ambitie om werk te maken van een meer reflexieve activering weinig ademruimte. Terwijl er elementen van een alternatief reflexief activeringsdiscours aanwezig zijn binnen de individuele buurt- en nabijheidsdiensten en de uitwisselingstafel slaagt KBN er niet in om deze te integreren tot een omvattend alternatief discours. Er werd aansluiting gezocht bij de bestaande beleidsinstrumenten en – discoursen. Het gebruiken van een op tewerkstelling gericht activeringsdiscours zorgde ervoor dat het moeilijk of zelfs onmogelijk werd om de alternatieve activeringslogica van de individuele buurt- en nabijheidsdiensten in de onderhandelingen in te brengen. De nadruk op het zoeken naar consensus met de subsidiegevers zorgde voor het verdwijnen van verwijzingen naar sociale conflicten en breuklijnen, zoals blijkt uit de voorgaande beschrijving van de denkgroep Buurtontwikkelingsdiensten. KBN lijkt ervan uit te gaan dat de sector een betere ‘zichtbaarheid’ zal krijgen bij de beleidsmakers, wanneer de sector het managementsdiscours van de overheid overneemt. Hier kan de vraag gesteld worden of de ‘onzichtbaarheid’ van de buurt- en nabijheidsdiensten niet eerder te maken heeft met de marginaliteit van de mensen waarmee men werkt.

Gilbert (2005, p. 454) spreekt van een ‘kolonisatie’ van professionele activiteiten door het managementsdiscours: “Trust, which was once the product of intimate social activity is now shaped through techniques based on distrust such as audits and quality monitoring”. Zorgactiviteiten worden omgevormd van intieme sociale activiteiten tot objectieve producten die ‘gemanaged’ kunnen worden (Traynor, 1999; Hau, 2004). Zo ontstaat het risico dat wat niet gemeten wordt met zulke monitoringsinstrumenten, ook niet meer uitgevoerd zal worden. Volgens Clarke & Newman (1997) kan dit ertoe leiden dat zowel organisaties als individuen doelstellingen moeten nastreven waarin ze weinig vertrouwen hebben, terwijl ze hun aandacht en middelen moeten afwenden van activiteiten die ze beleven als meer zinvol.

KBN werkt onder meer aan een checklist om ‘participatie’ meetbaar te maken, hoewel niet alle leden van KBN daar even enthousiast over zijn²⁶². KBN ontwikkelde ook een monitoringsinstrument om individuele buurt- en nabijheidsdiensten in staat te stellen zich voor te bereiden op evaluaties van de subsidiegevers. In dit instrument gaat bijzondere aandacht naar de link tussen de input van private en publieke middelen en de output van concrete resultaten op het vlak van (1) de geleverde diensten; (2) het duurzame karakter van de gerealiseerde tewerkstelling; en (3) de sociale meerwaarden onder meer

²⁶² Dat niet alle leden het hiermee eens zijn, blijkt uit een mail van 14.02.2006: “Momenteel zijn we met de KBN betrokken in de opmaak van een decreet op de Lokale Diensteneconomie. Daar zullen de buurt- en nabijheidsdiensten onder vallen. Nog steeds moeten de kleine – opbouwwerkachtige – buurtdiensten zich verdedigen tegen de grote (...). Meer bepaald moet de waarde, het belang van en de methodes van participatie sterk verdedigd worden. Zoniet beperkt de participatie zich tot het bespreekbaar maken van uurroosters”.

op vlak van participatie en toegankelijkheid²⁶³. Er is geen aandacht voor vrijwilligerswerk, noch bij ‘tewerkstelling’ noch bij ‘participatie’. Participatie wordt beperkt tot betrokkenheid van werknemers, klanten en relevante actoren zoals lokale besturen. De buurt- en nabijheidsdiensten krijgen ondersteuning om zichzelf beter ‘evalueerbaar’ te maken. KBN ontwikkelde dit monitoringsinstrument om verschillende redenen: “Allereerst zijn buurt- en nabijheidsdiensten te weinig bekend. Als deze organisaties gecontroleerd worden, weten de bevragende instanties niet altijd even goed wat er in het kader van buurt- en nabijheidsdiensten bevraagd moet worden. Het instrument dat door KBN ontwikkeld werd, laat individuele buurt- en nabijheidsdiensten toe om kritisch en analytisch naar zichzelf te kijken én om groeikansen en werkpunten aan te geven. Het monitoringsinstrument kan dan ook uitwisselingswaarde hebben tussen de buurt- en nabijheidsdiensten en de overheid”²⁶⁴. Het zoeken naar structurele erkennings- en financieringsmaatregelen door de Vlaamse beleidsmakers gaat volgens KBN ongetwijfeld gepaard met evaluaties van de buurt- en nabijheidsdiensten. “Het leek de RVB van KBN daarom zinvol om een zelfevaluatieinstrument te ontwikkelen dat onze leden in staat moet stellen om zich gedegen voor te bereiden op deze evaluaties. Daarnaast willen wij bouwstenen verzamelen om structurele problemen preventief te signaleren aan de bevoegde overheden. Deze zelfevaluatie heeft enerzijds tot doel om

²⁶³ Van elke categorie vermeld ik enkele vragen ter illustratie:

- Steekkaart van de organisatie’: Welke diensten worden er op dit moment aangeboden? Waarom werd voor die dienstverlening gekozen? Hoeveel werknemers heeft u in dienst in VTE? Wordt er op lange of op korte termijn een groei voorzien m.b.t. het personeelsbestand?

- ‘Creatie van tewerkstelling’ of volgens KBN “het bieden van kansen op duurzame werkgelegenheid voor specifieke doelgroepen door het ontwikkelen van specifieke arbeidsvormen”: Op welke manier verloopt het contact met de potentiële werknemer? Hoe wordt de taakinhoud van een medewerker bepaald? Is er intern een bepaald opleidings- of vormingstraject voorzien voor de werknemers?

- ‘Aanvullende dienstverlening’ of volgens KBN “het aanbieden van kwalitatieve nutsdiensten aan personen, gezinnen, maar ook aan buurten”: Op welke manier is uw aanbod/dienstverlening vernieuwend of aanvullend (aanbod bestaat, maar niet toegankelijk voor iedereen, regulier aanbod kan niet volgen...)? Op welke manier en wanneer kunnen de gebruikers de organisatie bereiken? Hoe worden de prijzen binnen uw buurt- en nabijheidsdienst bepaald?

- ‘Participatie’ of volgens KBN “een participatieve aanpak met betrokkenheid bij de uitbouw van de buurt- en nabijheidsdienst, zowel van de medewerkers (werknemers), de gebruikers (klanten) als de relevante actoren (lokale besturen, sectorale actoren e.a.)”: Eerst wordt algemeen nagegaan hoe de aard van de dienstverlening bij de opstart tot stand is gekomen en wie hierbij werd betrokken. Dan wordt er gekeken naar participatie met betrekking tot werknemers, klanten en andere actoren. Bij *werknemers* betreft dit de mate waarin ze inspraak hebben rond de grenzen van hun tewerkstelling, rond beleid en strategie, uitvoeringsplannen, toetsing en verbetering en communicatie en betrokkenheid bij beslissingen. Bij *klanten* betreft het de inspraak in de dienstverlening. Krijgen klanten de kans om hun visie te uiten? Op welke manier wordt er gepeild naar de noden van de klant? Is er overleg in verband met de begeleiding van klanten? Bij *andere actoren* gaat het over samenwerkingsverbanden en overleg met andere initiatieven die dezelfde doelstellingen nastreven. Ook wordt nagegaan of de buurt- en nabijheidsdienst als volwaardige partner erkend en financieel ondersteund wordt door het lokaal sociaal beleid. Met welke lokale actoren bestaat er een al dan niet financiële structurele relatie (tewerkstellingsforum, lokale werkwinkel, OCMW, gemeentebestuur, provinciebestuur...)?

Bij de financiële situatie worden de al dan niet structurele financieringsbronnen in kaart gebracht. Tenslotte wordt er bij ‘sociaal-economische prestaties’ gepolst naar ‘groei en professionalisering’: Is er een stijging of een daling van sociale en materiële productiviteit (omkadering VTE, doelgroepwerknemers VTE en aantal gerealiseerde diensten)?

²⁶⁴ Mail KBN aan leden 10.04.2006 met verslag Algemene Vergadering KBN van 21.10.2005.

elke deelnemende buurt- en nabijheidsdienst en KBN te versterken. Anderzijds moet ze bijdragen tot een verdere professionalisering van de individuele buurt- en nabijheidsdiensten en KBN”²⁶⁵.

Het blijkt even later inderdaad dat de Vlaamse Minister van Sociale Economie Van Brempt een evaluatiesysteem wil ontwikkelen. Volgens KBN is het nodig dat de verschillende buurt- en nabijheidsdiensten als voorbereiding kritisch kijken naar hun eigen organisatie en “een preventieve eigen monitoring organiseren”. Per buurt- en nabijheidsdienst wil KBN de maatschappelijke situering en context, de kernkwaliteiten en potenties, de valkuilen en barrières, en tenslotte de concrete verwachtingen ten aanzien van verschillende overheden met een link naar mogelijke klaverbladfinanciering nagaan. Op basis hiervan wil KBN “een aantal suggesties en aanbevelingen doen naar de Vlaamse administratie en overheden. Deze oefening kan de overheden toelaten om bij een toekomstige monitoring met voldoende contexten rekening te houden”. Verder is er een studiedag waar de methodiek om een zelfevaluatie-rapport te maken, wordt toegelicht. Bij het opmaken van een dergelijk rapport kan KBN “de leden in deze (op afstand) adviserend en coachend van dienst zijn”. Power (2003, p. 190) verwijst naar “the hidden and indirect financial costs of audit compliance as organizations engage in elaborate strategies to make themselves auditable”. De significantie van deze ‘audit explosie’ ligt volgens Power (2003) vooral in de verheffing van auditing tot doelstelling op zich en evaluaties als ‘evidente’ oplossingen voor een brede variëteit van controle- en kwaliteitsproblemen. Zo kan auditing bijdragen tot nieuwe vormen van professionele zelfregulering (Newman, 2001).

Ter conclusie, KBN werd beïnvloed door managerialism, een groep discoursen gerelateerd aan effectiviteit en efficiëntie. De nadruk ligt op rationele analyse van input en output om zo ‘more for less’ af te leveren. Managerialism als ideologie gaf mee vorm aan de referentiekaders en taal waarin KBN met de beleidsmakers in onderhandeling ging. De logica van ‘economie, efficiëntie en effectiviteit’ werd als vanzelfsprekend door KBN overgenomen, zonder dit in vraag te stellen. Alternatieve vormen van verantwoording werden niet naar voren geschoven. De nadruk wordt steeds meer gelegd op berekenbare output, zoals het aantal personen dat doorstroomt naar de arbeidsmarkt. KBN leek zich niet bewust te zijn dat het reproduceren van het managerialist geïnspireerde discours ook materiële effecten heeft. Op deze manier kan zelfs de problematiek waarrond buurt- en nabijheidsdiensten werken tot op zekere hoogte gedepolitiseerd worden. Het lijkt op het eerste zicht immers mogelijk om rationele en efficiënte beslissingen te nemen over hoe de schaarse beschikbare middelen best aangewend worden.

KBN is er niet in geslaagd te ontsluiten welke soort ‘verandering’ er werd doorgevoerd. Verandering en aanpassing werd door KBN altijd als ‘onvermijdelijk’ en ‘neutraal’ beschreven. Zo werd bijvoorbeeld bij het bespreken van de Europese Dienstenrichtlijn, waardoor dienstencheques niet meer

²⁶⁵ Mail KBN aan leden 20.04.2006 met Nieuwsbrief KBN April 2006.

toegankelijk werden, door KBN deze evolutie als ‘evident’ geaccepteerd²⁶⁶. Ze maakten niet zichtbaar dat het hier ging om een normatieve constructie, die ook het resultaat is van politieke keuzes. Andere opties werden door de beleidsmakers en door KBN verzwegen. Het is niet gemakkelijk om bekommernissen rond armoede ter sprake te brengen in de door efficiëntie en effectiviteit gedomineerde onderhandelingen met de betrokken beleidsmakers. Er is een begrenzing van wat denkbaar en uitspreekbaar is. KBN voedt de perceptie dat er geen ander alternatief mogelijk is. De ‘kolonisatie’ van KBN door het heersende efficiëntie-denken houdt het risico in dat er nog enkel gewerkt wordt aan wat gemeten wordt door deze ‘neutrale’ instrumenten. In de context van buurt- en nabijheidsdiensten houdt dit in dat zowel de bestaande als de nieuwe ‘lokale diensten’ zich misschien meer gaan richten op de aspecten tewerkstelling en dienstverlening. KBN dreigt blind te worden voor sociale meerwaarden die zich aan calculaties onttrekken. KBN en de individuele buurt- en nabijheidsdiensten staan onder druk om meer te kiezen voor ‘efficiënte’ vormen van omgaan met mensen en problemen. Zo dreigen alternatieve handelingsopties gebaseerd op nabijheid en sociale cohesie op de achtergrond te geraken. Dit blijkt onder meer uit de geobserveerde spanning tussen nabijheid en efficiëntie in de zes West-Vlaamse buurt- en nabijheidsdiensten, zoals beschreven in het vierde hoofdstuk.

Het onbreekt bij KBN aan zicht op de beperkingen van managerialism en efficiëntiedenken. Op problemen wordt telkens een technisch antwoord gezocht. Daardoor wordt er weinig ruimte gegeven aan tegenstrijdigheden en onzekerheden, eigen aan het werken rond een complexe problematiek zoals armoede. KBN werkt aan checklisten en monitoringsinstrumenten. Met deze instrumenten willen ze aan de individuele leden de kans bieden om kritisch naar zichzelf te kijken. Zo zouden ze zich beter kunnen voorbereiden op evaluaties door de subsidiërende overheden en worden de buurt- en nabijheidsdiensten aangemoedigd om zichzelf beter ‘evalueerbaar’ te maken. Zowel de buurt- en nabijheidsdiensten als KBN zouden hiermee sterker en ‘professioneler’ moeten worden. Het lijkt hier vooral te gaan om ‘technische professionaliteit’ en nauwelijks om ‘normatieve professionaliteit’. In de instrumenten wordt in grote mate aangesloten bij het door de overheid gebruikte discours van tewerkstelling en sociaaleconomische prestaties. Er is geen aandacht voor vrijwilligerswerk. Zo kan dit monitoringsinstrumenten misschien bijdragen aan nieuwe vormen van professionele zelfregulering.

6.5 Politiek en/of beleid?

Bij KBN zijn zowel elementen van een sociale beweging als elementen van een managerialist instrument terug te vinden. Dit kan bekeken worden als de spanning in KBN tussen ‘politiek’ en ‘beleid’. Om deze spanning uit te werken, baseer ik me op het werk van Mouffe (2005), die een onderscheid maakt tussen politiek (‘the political’) en beleid (‘politics’). *Beleid* heeft volgens haar te

²⁶⁶ De evolutie met betrekking tot de Europese Dienstenrichtlijn wordt beschreven in hoofdstuk 5.

maken met het ontwerpen van instituties die doorheen ‘onpartijdige’ procedures belangen en waarden verzoenen. In deze instrumentalistische overvatting staan ethische componenten onder druk. ‘Problemen’ worden behandeld als technische kwesties, die door experts kunnen opgelost worden. Het gaat om een beleid van consensus, dat claimt de ‘ouderwetse’ strijd tussen links en rechts vervangen te hebben. Dit onvermogen om op een ‘politieke’ manier te denken, is volgens Mouffe voor een groot stuk te verklaren door de “uncontested hegemony of liberalism (...) This kind of liberalism is unable to adequately grasp the pluralistic nature of the social world” (Mouffe, 2005, p. 10). Dit soort pluralisme is volgens Mouffe echter inherent verbonden met ‘conflicten’ waarvoor nooit een ‘rationele’ oplossing kan bestaan. Haar vertrekpunt is “our current inability to envisage the problems facing our societies in a political way” (Mouffe, 2005, p. 10). Volgens Mouffe (2000) is de vanzelfsprekende hegemonie van neoliberalisme een bedreiging voor democratische instituties. “Once the very idea of an alternative to the existing configuration of power disappears, what disappears is also the very possibility of a legitimate form of expression for the resistances against the dominant power relations” (Mouffe, 2000, p. 5). Wie de regels van de vrije markt niet accepteert, wordt de toegang geweigerd tot de zogenaamde ‘rationele’ dialoog. “Many liberals follow suit by refusing to assume their political stand and pretending to be speaking from an impartial location” (Mouffe, 1993, p. 144-145). Zo worden de liberale visies gepresenteerd als uitdrukkingen van ‘rationaliteit’: “Presenting liberal institutions as the outcome of a purely deliberative rationality might be seen as an attempt to provide them with a ground that forecloses the possibility of reasonable disagreement” (Mouffe, 1993, p. 150-151).

Politiek daarentegen heeft volgens Mouffe (2005) te maken met een dimensie van conflict die constitutief is voor onze democratische samenleving. Mouffe (2005) wijst op de noodzaak om de dimensie van conflict in het sociale leven te erkennen. Er wordt een vibrerende publieke sfeer gecreëerd waar verschillende politieke projecten kunnen geconfronteerd worden. Hier hebben politieke vragen altijd te maken met een keuze tussen conflicterende alternatieven. De pluralistische aard van de sociale wereld wordt erkend. Een democratische samenleving heeft behoefte aan debat rond verschillende alternatieven en moet volgens Mouffe (2005) vormen van collectieve identificatie aanreiken die betrekking hebben op duidelijk gedifferentieerde democratische posities. “Political discourse has to offer not only policies but also identities which can help people make sense of what they are experiencing as well as giving them hope for the future” (Mouffe, 2005, p. 25). Een goed functionerende democratie vraagt voor een botsing van democratische politieke posities en een debat over verschillende mogelijke alternatieven. Te veel de nadruk leggen op consensus en het tegengaan van confrontaties kan leiden tot “apathy and disaffection with political participation” (Mouffe, 2000, p. 104). Mensen worden geen democratische burgers door argumenten over de rationaliteit van liberale instituties, maar wel “by multiplying the institutions, the discourses, the forms of life that foster identification with democratic values” (Mouffe, 2000, p. 96).

Mouffe (2000, p. 33) wijst de mogelijkheid van het bereiken van een rationele consensus af als een conceptuele onmogelijkheid. Deze onmogelijkheid is tegelijkertijd een belangrijke garantie dat het democratische proces dynamisch blijft. “It protects pluralist democracy against any attempts at closure”. Er is volgens Mouffe (1999, p. 757) nood aan een aanpak die zichtbaar maakt dat het onmogelijk is een consensus te bereiken zonder uitsluiting. Eerder dan sporen van ongelijkheid en uitsluiting proberen uit te wissen, is er nood om deze naar voor te brengen en zichtbaar te maken “so that they can enter the terrain of contestation” (Mouffe, 2000, p. 34). Consensus is onmogelijk, maar compromissen wel. Deze compromissen moeten gezien worden als “temporary respites in an ongoing confrontation” (Mouffe, 2000, p. 102).

Smith (1998) analyseert Mouffe’s theorie en beschrijft het belang van “democratic discourse”. De ervaring van onderdrukt of uitgesloten te zijn op zich, is geen garantie dat de persoon in kwestie een kritisch of radicaal perspectief op de eigen onderdrukking zal ontwikkelen. Daarvoor is er nood aan een politiek discours “that gives an effective account for her condition, provides her with the critical tools that she needs to join with others in constructing an alternative world” (Smith, 1998, p. 8). Politiek is zo afhankelijk van de mogelijkheid om alternatieven te bedenken en te benoemen. Ook volgens Torfing (1999, p. 261) is er nood aan nieuwe ‘confrontational politics’ met nieuwe politieke discoursen om de sociale en politieke problemen aan te pakken.

Het lukt KBN niet om de complexe problematieken en maatschappelijke uitdagingen waarrond de buurt- en nabijheidsdiensten werken op een ‘politieke’ manier te formuleren. KBN probeert verzoenend te werken tussen het beleid en de individuele buurt- en nabijheidsdiensten door aan te sturen naar ‘efficiënte’ instrumenten. Ethische en politieke vragen worden van de onderhandelingsagenda geschrapt en een instrumentalistische opvatting wordt meer en meer dominant. KBN en de beleidsmakers reduceren problemen vaak tot financiële problemen, die opgelost kunnen worden door structurele financiële middelen en door aan te sluiten bij de bestaande tewerkstellingsmaatregelen. KBN lijkt ervan uit te gaan dat er geen alternatieve aanpak mogelijk is, dat dit de enige ‘efficiënte’ manier is om aan structurele middelen te geraken voor buurt- en nabijheidsdiensten en om hun belangen te verdedigen. KBN accepteert de claim dat er geen alternatief mogelijk is voor de heersende neoliberale economische orde. KBN daagt de machtsstructuren niet uit, maar probeert erbij aan te sluiten. KBN doet wel inspanningen om kleine aanpassingen te bekomen in wettelijke kaders zodat de individuele buurt- en nabijheidsdiensten beter kunnen omgaan met hun onvermijdelijke lot doordat het meer ‘op maat’ is. Het kader van de competitieve markteconomie wordt als vanzelfsprekend door KBN overgenomen. De vanzelfsprekendheid van neoliberalisme is misschien zelfs een bedreiging voor de democratische institutie die KBN als koepel en belangenverdediger van alle buurt- en nabijheidsdiensten wil zijn. Er wordt van uitgegaan dat geen alternatief mogelijk is voor de heersende beleidskaders, waardoor ook binnen KBN de mogelijkheid

kan verdwijnen om op legitieme manier kritiek te formuleren op de dominante discourses. Indien de activerende welvaartsstaat en het verhogen van de arbeidsmarktparticipatie niet als spelregels geaccepteerd worden, is het moeilijk of zelfs onmogelijk om toegang te krijgen tot de zogenaamde ‘rationele en neutrale’ onderhandelingen. Het decreet Lokale Diensteneconomie wordt gepresenteerd als dé enige mogelijke uitkomst van een rationeel en efficiënt keuze- en onderhandelingsproces. Dit op deze manier presenteren, zorgt ervoor dat kritieken en bedenkingen hierbij moeilijk formuleerbaar zijn.

De onderhandelingen tussen KBN en het kabinet sociale economie is een voorbeeld van ‘politics’ of beleid gericht op consensus. De oorspronkelijke intenties van de buurt- en nabijheidsdiensten (die initieel mee werden onderschreven door de beleidsmakers) werden meegezogen in een technisch overleg of een managementdiscussie om uiteindelijk aan te belanden in een restrictieve activeringsstrategie. KBN legt zich neer bij deze evoluties, waarschijnlijk mede omdat er binnen KBN geen eensgezindheid is. Verschillende organisaties kunnen zich wel herkennen in de beleidsprincipes, terwijl anderen het er bijzonder moeilijk mee hebben. Bepaalde buurt- en nabijheidsdiensten passen inderdaad goed in de decreten en instrumentele discourses. Maar velen ervaren spanning omdat ze ofwel weinig tewerkstelling creëren of omdat ze niet kunnen aansluiten bij een bepaalde sector (omdat ze diverse diensten aanbieden in het kader van een integrale benadering van armoede). Om te proberen tot een consensus te komen, zowel intern binnen KBN als in de onderhandelingen met beleidsmakers, wordt de nadruk in toenemende mate gelegd op de ‘neutrale’ concepten effectiviteit en efficiëntie. KBN dreigt in een eendimensionaal denken terecht te komen waarbij andere opties niet zichtbaar zijn. KBN en de buurt- en nabijheidsdiensten laten zich in zekere mate reduceren tot een instrument van een beleid, dat gericht is op het verhogen van de tewerkstellingsgraad – mede omdat er geen coherent alternatief discours binnen KBN aanwezig is. Discussies over inhoud en definities worden apart in werkgroepen gehouden. Het perspectief van sociale beweging staat onder druk bij KBN.

KBN brengt de ‘politieke inzet’ van de buurt- en nabijheidsdiensten niet voldoende ter sprake. De maatschappelijke breuklijnen waarrond ze werken, worden niet in de kijker gezet – terwijl individuele buurt- en nabijheidsdiensten nochtans vaak juist vertrekken vanuit een confrontatie met breuklijnen en conflicten. Desondanks dreigen buurt- en nabijheidsdiensten een technocratisch instrument te worden. De verwachting leeft ten opzichte van de buurt- en nabijheidsdiensten dat ze uitvoering geven aan ‘beleid’ en meewerken aan de doelstelling om de arbeidsmarktparticipatie laten te stijgen en de sociale kosten te verlagen. Individuele buurt- en nabijheidsdiensten worstelen wel met ‘the political’, maar krijgen niet de kans om dit in het publieke of politieke debat brengen. Beleidsmakers zijn blijkbaar geen vragende partij voor een politieke discussie over arbeid. Het ontbreekt binnen KBN en binnen de onderhandelingen van KBN met de overheden aan een dimensie van conflict. Er is weinig of geen confrontatie tussen verschillende politieke projecten of debat over verschillende mogelijke

alternatieven. Dit vermijdt confrontaties en botsingen, maar kan ook leiden tot apathie en desinteresse. Pluraliteit wordt door KBN gereduceerd, eerder dan dat pluraliteit gezien wordt als een sterkte die zichtbaar gemaakt kan worden. Weer komt het belang van een alternatief discours naar voren. De ruimte die er binnen KBN is voor ‘politiek’ is op deze manier bekeken afhankelijk van de mogelijkheid om alternatieven te bedenken en te benoemen.

Ook KBN kreeg een ontwerpversie van dit eindrapport, waarop ik reacties en opmerkingen vroeg²⁶⁷. Volgens hen houdt dit onderzoek naar activering met als concrete case buurt- en nabijheidsdiensten leerkansen in voor KBN. Bij het overleg met de belendende domeinen wil KBN niet aanvaarden dat deze domeinen alles zelf bepalen. KBN stelt zich hier vrij combattief op: buurt- en nabijheidsdiensten willen hun authenticiteit behouden. Ter illustratie van het discours van KBN over dit onderwerp verwijst de voorzitter naar een hoorzitting over het decreet: “Bij het intreden in een bestaande sector, bots je op weerstanden van grote organisaties en drukingsgroepen die hun voorwaarden willen opleggen. (...) Als bestaande organisaties buurt- en nabijheidsdiensten willen integreren is een dubbele beweging mogelijk. Ze kunnen als volwaardig speler geïntegreerd worden vanuit een specifieke werkvorm en authenticiteit. Ze zullen moeten bewijzen dat ze kwaliteit leveren. De sectoren moeten ook bereid zijn. Dat is vaak het probleem. Ze mogen buurt- en nabijheidsdiensten niet adopteren als een onecht en ongewenst adoptiekind”²⁶⁸. Doorheen het bekijken van het onderhandelingsproces met het kabinet sociale economie worden er leerkansen zichtbaar om naar de toekomst toe in het overleg met de belendende sectoren niet in dezelfde ‘valkuilen’ te trappen. Het is herkenbaar dat de grondbeginselen van sociale cohesie en participatie nood hebben aan meer aandacht. Sociale cohesie en participatie blijven moeilijke, frustrerende en gevoelige onderwerpen voor mensen in buurt- en nabijheidsdiensten omdat ze ‘onzichtbaar’ zijn. Het spanningsveld tussen het perspectief van ‘sociale beweging’ tegenover meegaan in ‘managerialisme/efficiëntiedenken’ is herkenbaar en wordt ervaren als belangrijk. Er is volgens KBN nood aan dit soort van reflectie. Hoe men zich verhoudt tot het dominante beleidsdiscours (meegaan of niet?) is een belangrijke vraag²⁶⁹.

Korte samenvatting en conclusie

KBN bekijken als een sociale beweging gaf zicht op het belang van het (ontbreken van) een alternatief discours. Terwijl er elementen aanwezig zijn binnen de individuele buurt- en nabijheidsdiensten en in de denkgroepen Kansengroepen en Buurtontwikkelingsdiensten, slaagt KBN er niet in om deze te integreren tot een omvattend discours. Er wordt aansluiting gezocht bij de

²⁶⁷ Verslag van gesprek met J. Van Passel en T. De Vriendt (KLDE) te Stevoort 29.07.2008.

²⁶⁸ Verslag Stuk 940 (2005-2006), Nr. 3: Hoorzitting 21.11.2006 over het ontwerp van decreet houdende de lokale diensteneconomie, verslag namens de Commissie voor Economie, Werk en Sociale Economie uitgebracht door K. Van den Heuvel.

²⁶⁹ Verslag van gesprek met J. Van Passel en T. De Vriendt (KLDE) te Stevoort 29.07.2008.

bestaande beleidsinstrumenten en –discoursen. KBN richt zijn aandacht vooral op structurele financiële middelen en een wetgevend kader. De enige stukjes van het alternatieve discours van de buurt- en nabijheidsdiensten die hun neerslag kregen in de uiteindelijke wettelijke kaders waren degenen die verzoenbaar waren met de dominante beleidsdoelstelling van het verhogen van de tewerkstellingsgraad. KBN werd beïnvloed door managerialism, een groep discoursen gerelateerd aan effectiviteit en efficiëntie. De nadruk op het zoeken naar consensus met de subsidiegevers zorgde voor het verdwijnen van verwijzingen naar sociale conflicten en breuklijnen. Managerialism als ideologie gaf mee vorm aan de taal waarin KBN met de beleidsmakers in onderhandeling ging. De nadruk wordt steeds meer gelegd op berekenbare output, zoals het aantal personen dat doorstroomt naar de arbeidsmarkt. Alternatieve vormen van verantwoording werden niet naar voren geschoven. KBN leek zich niet bewust te zijn dat het reproduceren van het managerialist geïnspireerde discours ook materiële effecten heeft. Op deze manier kan zelfs de problematiek waarrond buurt- en nabijheidsdiensten werken tot op zekere hoogte gedepolitiseerd worden. Op problemen wordt telkens een technisch antwoord gezocht. Daardoor is er weinig ruimte voor tegenstrijdigheden en onzekerheden, eigen aan het werken rond een complexe problematiek zoals armoede.

Het lukt KBN niet om de complexe problematieken en maatschappelijke uitdagingen waarrond de buurt- en nabijheidsdiensten werken op een ‘politieke’ manier te formuleren. KBN probeert verzoenend te werken tussen het beleid en de individuele buurt- en nabijheidsdiensten door aan te sturen naar ‘efficiënte’ instrumenten. Ethische vragen worden van de onderhandelingsagenda geschrapt en een instrumentalistische opvatting wordt meer en meer dominant. Indien de activerende welvaartsstaat en het verhogen van de arbeidsmarktparticipatie niet als spelregels geaccepteerd worden, is het moeilijk of zelfs onmogelijk om toegang te krijgen tot de zogenaamde ‘rationele en neutrale’ onderhandelingen. Het decreet Lokale Diensteneconomie wordt gepresenteerd als dé enige mogelijke uitkomst van een rationeel en efficiënt keuze- en onderhandelingsproces. Dit op deze manier presenteren, zorgt ervoor dat kritieken en bedenkingen hierbij moeilijk formuleerbaar zijn. De oorspronkelijke intenties van de buurt- en nabijheidsdiensten (die initieel mee werden onderschreven door de beleidsmakers) werden meegezogen in een technisch overleg of een managementdiscussie om uiteindelijk aan te belanden in een restrictieve activeringsstrategie. Om te proberen tot een consensus te komen, zowel intern binnen KBN als in de onderhandelingen met beleidsmakers, wordt de nadruk in toenemende mate gelegd op de ‘neutrale’ concepten effectiviteit en efficiëntie. KBN en de buurt- en nabijheidsdiensten laten zich in zekere mate reduceren tot een instrument van een beleid, gericht op het verhogen van de tewerkstellingsgraad – mede omdat er geen coherent alternatief discours binnen KBN aanwezig is. Het ontbreekt binnen KBN en binnen de onderhandelingen van KBN met de overheden aan een dimensie van conflict. Er is weinig of geen confrontatie tussen verschillende politieke projecten of debat over verschillende mogelijke alternatieven.

Hoofdstuk 7 - Leren als verantwoording: naar een reflexieve begeleidersstijl

Dit hoofdstuk beschrijft het leerproces dat het terugkoppelen van de onderzoeksresultaten naar de betrokken buurt- en nabijheidsdiensten teweegbracht. Tijdens hun uitwisselingstafels besloten de buurt- en nabijheidsdiensten om samen meer ruimte en aandacht te vragen voor hun specifieke activeringsaanpak. Zo wordt er naast diverse lobby-activiteiten bij beleidsactoren ook een documentaire voor het bredere publiek gemaakt. Het leerproces dat de betrokken buurt- en nabijheidsdiensten doormaakten naar aanleiding van de deelname aan dit onderzoek, beschrijf ik als ‘leren als verantwoording’, geïnspireerd op Levinas, Biesta en Wildemeersch²⁷⁰. Ik breng dit leren als verantwoording in verband met de zoektocht naar positionering van de praktijkwerkers tegenover het hedendaagse activeringdiscours. Biesta en Levinas bieden op deze manier een verdieping aan de theorie van reflexieve activering, waar een ethische dimensie aan wordt toegevoegd. Dit theoretische kader dient meteen ook als aanzet tot het uitwerken van een meer reflexieve of ‘responsieve’ begeleidingsstijl. Ondanks hun moeilijke en onzekere situatie blijven de betrokken praktijkwerkers en mensen in armoede samen zoeken naar mogelijkheden om vorm te geven aan de oorspronkelijke ambities van buurt- en nabijheidsdiensten om een meer reflexieve activering na te streven.

7.1 Managerialism en ‘the rational community’

Tijdens dit onderzoek stelden de betrokken West-Vlaamse praktijkwerkers zich bijzonder kwetsbaar op door de onderzoekster zo goed als ongelimiteerd toegang te geven tot de werking van de zes buurt- en nabijheidsdiensten en de uitwisselingstafel. Bovendien werd vertrokken van het probleem dat de buurt- en nabijheidsdiensten er slechts moeizaam in slaagden om mee te geven dat hun werking méér betekent dan enkel ‘tewerkstelling voor kansengroepen’ en ‘dienstverlening op maat’. Daarom was het onvermogen om hun participatieve werking in de verf te zetten, gekozen als startpunt van het onderzoek. Tijdens uitwisselingstafels volgden deze praktijkwerkers het onderzoek stap voor stap. Samen namen ze de beslissing om het extreme managementsdenken kritisch onder de loep te nemen.²⁷¹ Ze ervaarden dit discours als één van de belangrijke bedreigingen van de werking van hun diensten. Niet iedereen rond tafel was hierover even enthousiast. Toch schaarden ze zich uiteindelijk

²⁷⁰ Ik deed een literatuurstudie via de databanken LIBIS, Web of Science en Academic Search Premier. Alle gevonden literatuur behandelt educatie en leren in formele onderwijssettings, meestal in het kader van de relatie tussen onderwijzer (volwassene) en leerling (kind). Ik vond geen toepassingen op volwasseneneducatie en geen toepassingen op het leren van praktijkwerkers. Ik pas de gevonden inzichten toe op de specifieke situatie van de West-Vlaamse praktijkwerkers in de bestudeerde zes buurt- en nabijheidsdiensten.

²⁷¹ Managerialism en het daaraan gekoppelde efficiëntiedenken, worden beschreven in het vorige hoofdstuk. Buurt- en nabijheidsdiensten hebben het moeilijk om tegen de overheersende managementslogica in te gaan. Zowel KBN als de individuele buurt- en nabijheidsdiensten werden in zekere mate gekoloniseerd door dit efficiëntiedenken. KBN zocht aansluiting bij bestaande beleidsinstrumenten en –discoursen.

allen achter dezelfde keuze. Als ze meepraten met het dominante restrictieve activeringsdiscours, krijgen ze (waarschijnlijk) wel (meer) subsidies, maar kunnen ze met die middelen niet realiseren wat oorspronkelijk de bedoeling van de buurt- en nabijheidsdiensten was. Als ze ruimte willen maken voor een alternatief discours, lopen ze het risico om buiten het decreet Lokale Diensteneconomie te vallen en bovendien niet begrepen te worden. Toch besloten ze om proberen ruimte te maken voor een reflexief activeringsdiscours van nabijheid en democratisch burgerschap. Deze beslissing namen ze tegen de achtergrond van de uiterst onzekere toekomst van de buurt- en nabijheidsdiensten in het algemeen en van de opbrengst van hun inspanningen als uitwisselingstafel in het bijzonder. Al dan niet met enthousiasme, vanuit een gevoel dat ‘ze niet anders kunnen’, zetten ze zich in. Ik werd steeds opnieuw verrast door de leergierigheid, openheid en ‘strijdlustigheid’ van de betrokken praktijkwerkers. Waarom nemen deze mensen de moeilijke beslissing om niet mee te stappen in het dominante discours? Waarom willen ze de gevolgen van het hedendaagse efficiëntiedenken voor de meest kwetsbaren in onze samenleving zichtbaar maken én er iets aan doen? Waarom kiezen ze ervoor om, naast het recht houden van hun respectievelijke buurt- en nabijheidsdiensten, ook hier hun beperkte tijd en middelen aan te besteden? Het door Biesta beschreven onderscheid tussen ‘leren als verantwoording’ en ‘leren als acquisitie’²⁷² kan helpen om deze keuzes te duiden. Biesta baseert zich hiervoor op het denken van de beroemde filosoof Levinas. Met behulp van een conceptuele analyse van de notie ‘leren als verantwoording’ probeer ik het leerproces en de zoektocht naar positionering van deze praktijkwerkers te begrijpen.

Na het beschrijven van de drie functies tewerkstelling, participatie en dienstverlening in het vierde hoofdstuk bleek dat de functies complexer zijn dan ze op het eerste zicht lijken in de teksten door koepel en beleidsmakers. De buurt- en nabijheidsdiensten doen wel degelijk wat er in deze teksten beweerd wordt, maar ze doen ook méér. Dit wordt samengevat in het volgende schema:

Wat ze zeggen	Wat ze doen
Arbeidsmarktgerichte tewerkstelling ‘op maat’	Balanceren tussen arbeidsmarktgerichte tewerkstelling ‘op maat’ én reflexieve activering
Efficiënte dienstverlening ‘op maat’	Balanceren tussen efficiënte dienstverlening ‘op maat’ én dienstverlening i.f.v. nabijheid
Participatie als instrument om ‘op maat’ te werken	Balanceren tussen instrumentele participatie én participatie als democratisch burgerschap

Tijdens een intensieve denkdag²⁷³ met de coördinatoren van de zes buurt- en nabijheidsdiensten werden niet alleen de onderzoeksresultaten doorgenomen, maar ook besproken waarom de buurt- en nabijheidsdiensten niet de complexiteit en rijkdom van hun praktijken uitdrukken. De praktijkwerkers gaven toe dat het voor hen strategisch is om zich naar buiten toe te positioneren met behulp van een restrictief activeringsdiscours. Ze erkennen hun neiging om hun praktijken te legitimeren in termen van ‘efficiënte tewerkstelling’ eerder dan in termen van ‘participatie als democratisch burgerschap’.

²⁷² ‘Learning as response’ en ‘learning as acquisition’.

²⁷³ Verslag Uitwisselingstafel Buurt- en Nabijheidsdiensten Westhoek Denkdag 10.07.2006.

Het lijkt ‘comfortabel’ om zich in te passen in een restrictief activeringsdiscours omdat het zo gemakkelijker kan zijn om subsidies te ontvangen. Het gaat ook om het ‘comfort’ dat men verwacht wanneer men meegaat met het mainstream discours, of wanneer men de lastige vragen die voortkomen uit de conflictueuze omstandigheden van armoede en uitsluiting negeert. Ze proberen de taal te spreken van ‘de hand die hun voedt’. Samen gingen we op zoek naar mogelijke verklaringen om dit beter te begrijpen. De brede wetenschappelijke literatuur over managerialism bleek hiervoor bruikbaar (Gilbert, 2005; Hau, 2004; Traynor, 1999; en Clarke & Newman, 1997). De betrokken buurt- en nabijheidsdiensten hebben het moeilijk om tegen deze overheersende managementslogica in te gaan. Uiteraard vinden deze organisaties criteria zoals efficiëntie en effectiviteit belangrijk en willen die niet zomaar van tafel vegen. Ze vinden het wél problematisch wanneer enkel en alleen deze criteria van efficiëntie nog erkend worden. Andere criteria zoals rechtvaardigheid, solidariteit of zorg dragen voor de meest kwetsbaren, worden in debatten soms als ‘niet van toepassing’ verworpen. Mensen verantwoorden hun handelen dan nog enkel tegenover criteria van efficiëntie, wat ervoor kan zorgen dat ze zich niet meer moreel verantwoordelijk voelen voor ‘de ander’²⁷⁴.

Ook volgens Ortega & Minguez (2001, p. 156) is ‘kostenefficiëntie’ het dominante, misschien zelfs enige, criterium geworden dat sociale, politieke en economische relaties determineert en legitimeert. Biesta (2004) interpreteert de opkomst van ‘managerial accountability’ niet als een geïsoleerd fenomeen, maar eerder als onderdeel van een brede sociale transformatie die vele, misschien zelfs alle, sferen van ons leven beïnvloedt. Deze sociale transformatie houdt in dat economische relaties niet alleen politieke relaties maar de gehele sfeer van het politieke dreigen te vervangen. Sterker zelfs, volgens Biesta (2004, p. 241-250) is ‘accountability’ een a-politieke en anti-democratische strategie die alle significante relaties in economische termen herdefinieert, en relaties van verantwoordelijkheid of ‘responsibility’ onmogelijk maakt.

Binnen de meeste organisaties domineren volgens Kunneman (2005) managementsopvattingen waarin trage vragen²⁷⁵ ofwel afwezig zijn, ofwel voor zover zij noodgedwongen toch aandacht krijgen zo veel mogelijk worden omgevormd tot technisch oplosbare problemen en vastgelegde handelingsvoorschriften. Volgens Kunneman (2005, p. 268) zijn in de meeste beroepsvelden definities van professionaliteit dominant geworden waarin technische expertise centraal staat en de adequaatheid van professioneel handelen wordt afgemeten met outputindicatoren: “In een dergelijk technisch georiënteerde opvatting van professionaliteit verdwijnen alle waardengebonden elementen van professioneel handelen uit beeld”. Kunneman (1996) erkent dat organisaties zo duidelijk mogelijk verantwoording moeten afleggen over de besteding van de verkregen subsidies en de resultaten van hun werk. Maar er is volgens hem iets mis als er door de bedrijfsmatige aanpak essentiële kenmerken

²⁷⁴ Verslag Uitwisselingstafel Buurt- en Nabijheidsdiensten Westhoek Denkdag 10.07.2006.

²⁷⁵ Kunneman (2005) spreekt van ‘trage vragen’ die slechts tot op beperkte hoogte oplosbaar zijn op basis van rationele kennis en professionele expertise. Deze vragen zijn intern verbonden met ervaringen van eindigheid, oncontroleerbaarheid, onzekerheid, verwarring en onmacht.

aan de rand worden gedrongen. Vanuit een managementslogica kan men blind worden voor waarden die zich aan calculaties onttrekken²⁷⁶. Professionals staan volgens Kunneman (1996) onder druk om in hun professionele handelen stelselmatig te kiezen voor strategische en effectieve handelingsvormen gericht op beheersing en controle. Daarmee worden andere vormen van omgaan met mensen en problemen weggedrukt, die gebaseerd zijn op emotionele betrokkenheid. Kunneman (1996, p. 242) beschrijft normatieve professionaliteit als een reflexieve houding tot het eigen professionele handelen. Deze normatieve professionaliteit “sluit technische, op effectiviteit en beheersing gerichte professionaliteit dus niet uit, maar omvat wel zicht op de *beperkingen* daarvan”. Om afstand te nemen van de rol van expert die op alle problemen een technisch antwoord heeft, is er nood aan sensibele voor onbepaaldheid en openheid voor tegenstrijdigheden. Het belang van reflexieve normativiteit komt in beeld wanneer het gaat over “ruimte maken voor en stem geven aan vragen, gevoelens, verlangens en behoeften die door technische, oplossingsgerichte, strategisch planbare handelingsvormen tot zwijgen worden gebracht of pijnlijk vervormd worden” (Kunneman, 1996).

Biesta (2004b) maakt in navolging van Lingis een onderscheid tussen ‘the rational community’ en ‘the community of those who have nothing in common’. Het idee van ‘the rational community’ sluit goed aan bij managerialism en hierin heeft ‘leren als acquisitie’ een belangrijke plaats. Een rationele community wordt niet alleen geconstitueerd door een gemeenschappelijke manier van kijken, uitgangspunten voor actie en visies, maar “produces and is produced by a common discourse in a much stronger sense” (Biesta, 2004b, p. 311). Op deze manier kunnen de beleidsmakers en praktijkwerkers die het dominante restrictieve activeringsdiscours en het daaraan gekoppelde managementsdenken reproduceren, gezien worden als leden van een rationele community. Ze spreken als vertegenwoordigers van het ‘rationele’ discours, en doen dat in overeenstemming met de regels en principes van dit discours: “The rational community thus affords individuals a way to come into communication, but it is a very specific way” (Biesta, 2004b, p. 311). De rationele community betreft zo ook wat bepaalde groepen zien als ‘rationele kennis’. De daarbij horende meest voorkomende en waarschijnlijk meest invloedrijke opvatting van leren ziet leren in termen van acquisitie: het verwerven, vergaren, internaliseren of beheersen van kennis, waarden of vaardigheden. Deze bestonden al voor de activiteit van leren en worden ‘bezit’ van de lerende als resultaat van de leerinspanningen. Individuen worden lid van de rationele community doorheen het verwerven van bepaalde vormen van kennis, logica en waarden. “The idea of learning as acquisition (...) fits the rational community quite well. One can indeed argue that the only way in which individuals can become member of the rational community is through the acquisition of the content and logic that make up the/a rational community” (Biesta, 2004b, p. 320). Het is deze opvatting die door Biesta in navolging van Levinas wordt uitgedaagd.

²⁷⁶ Het spanningsveld tussen efficiëntie en nabijheid, zoals beschreven in het vierde hoofdstuk, illustreert dit.

Volgens Biesta (1999, p. 212-13) ligt Levinas zijn startpunt in een kritiek op de traditie van de Westerse filosofie die veronderstelt dat ‘bewustzijn’ de bron is van alle kennis en betekenis²⁷⁷. Volgens Biesta (2003, p. 62) wordt ook bij educatie de prioritaire relatie van het subject met de wereld (inclusief andere mensen) als een kennisrelatie gezien. Het subject wordt opgevat als een ‘cogito’ dat handelt op basis van de vergaarde kennis. De technologische verwachtingen ten aanzien van educatie en scholing blijkt volgens Biesta (2001) bijvoorbeeld uit de druk die nationale regeringen uitoefenen op het educatieve systeem om vooraf vastliggende output te realiseren. De technologische verwachtingen krijgen vorm in verwachtingen over de transmissie van bepaalde kennis en vaardigheden, maar ook in persoonlijkheidsvorming, bepaalde opvattingen van burgerschapseducatie en zelfs in het idee dat educatie een antwoord kan bieden op armoede en sociale uitsluiting (Biesta, 2006, p. 73). Educatie wordt gezien in het licht van de creatie van bepaalde identiteiten (de levenslange lerende, de goede burger, de presterende student) en in het licht van de creatie van een competitieve en stabiele sociale orde en arbeidsmarkt. Om dit mogelijk te maken wordt het educatieve proces zelf voorgesteld als een technologisch proces of een instrument (Biesta, 2006, p. 99). Hager (2004) stelt dat deze dominante opvatting van ‘leren-als-product’ ervoor zorgt dat de positie van ‘lerende’ als problematisch kan ervaren worden. In deze opvatting is een lerende immers iemand die de juiste kennis en vaardigheden nog moet verwerven. Om ‘lerend’ te zijn, betekent in deze productgeoriënteerde opvatting dat men iemand is met een tekort (incompetent of onervaren) die daarom minder macht, erkenning en legitimiteit bezit. Volgens Hager (2004, p. 14) heeft de acquisitie-metafoor op deze manier onaantrekkelijke implicaties voor levenslang leren. Leren als acquisitie kan zo gekoppeld worden aan het dominante restrictieve activeringsdiscours gericht op employability.

7.2 Leren als verantwoording: ‘onderbreking’ en politiek engagement

In contrast met deze rationele community kan de ‘community of those who have nothing in common’ besproken worden. Hierbij sluit het ethische ‘leren als verantwoording’ aan, dat in spanning staat met de zogezegde neutrale voorschriften vanuit het managerialist discours. De ‘community of those who have nothing in common’ of de ‘community of strangers’ is van een ethische aard en wordt geconstitueerd door “our response to the stranger, the one who asks, seeks – demands, as Levinas would say – *my* response, who seeks to hear *my* unique voice” (Biesta, 2006, p. 65). De taal in deze community is “the language of responsibility – a thoroughly ethical and political language” (Biesta, 2004b, p. 310). De taal waarmee we spreken met de ‘vreemde’ of ‘de ander’ is de taal van verantwoordelijkheid en responsiviteit. “What matters is not the content of what we say, but what is

²⁷⁷ De primaire relatie van het ‘ego’ met de wereld en met anderen wordt geïnterpreteerd als een kennisrelatie. Biesta (2002, p. 45) benadrukt het volgens hem centrale inzicht van Levinas “that Western philosophy has been unable to recognize the alterity of the other because it understands the relationship between human beings and the world (including other human beings) primarily as an *epistemological* relationship, a relationship where an isolated, self-present mind or ego attempts to get accurate knowledge of the external world”.

done. And what is done, what needs to be done, and what only I can do, is to respond to the stranger” (Biesta, 2004b, p. 317). De rationele community en de ‘community of strangers’ zijn niet strikt van elkaar afgescheiden; het zijn geen twee opties waaruit we kunnen kiezen. De ‘community of those who have nothing in common’ komt tot stand doorheen de interruptie of onderbreking van de rationele community. De ‘community of strangers’ “lives ‘inside’ the rational community as a constant possibility and comes into presence as soon as one responds to the other, to the otherness of the other, to what is strange in relation to the discourse and logic of the rational community” (Biesta, 2006, p. 66). Het cruciale verschil tussen de twee communities ligt in de manier waarop ze het ons mogelijk maken om te spreken. In de rationele community is vooral belangrijk *wat* er gezegd wordt, terwijl in de andere community het van belang is *wie* spreekt. In de rationele community is er sprake van *representatieve stemmen*, terwijl er in de andere community gesproken wordt ‘in *our own*, unique and unprecedented way” (Biesta, 2006, p. 67). Educatoren mogen niet negeren of ontkennen dat we leven in een wereld van rationele communities, en dat deze belangrijk zijn om tegemoet te komen aan bepaalde doelen. Maar we mogen ook niet vergeten dat er meer is dan enkel deze rationele communities: “and that it is perhaps even the case that what ultimately matters is not the reproduction of rational communities but the possibility for the other community to come and to stay into existence” (Biesta, 2006, p. 68). De ‘community of those who have nothing in common’ kan niet geïnstrumentaliseerd worden of op een technische manier opgeroepen worden. Het komt niet tot stand doorheen het toepassen van een techniek of instrument. Educatoren kunnen wel ruimte creëren voor de ontmoeting met ‘otherness’ en diversiteit. “It is an educational task to make this language possible – or at least *not* to make this language, this way of speaking, impossible” (Biesta, 2004b, p. 310).

In 1991 beschreef Wildemeersch het onderscheid tussen enerzijds leren ‘from regularity’²⁷⁸ en ‘from irregularity’²⁷⁹ en anderzijds ‘learning as responsibility’. Zowel het leren ‘from regularity’ als leren ‘from irregularity’ missen volgens Wildemeersch (1991) een ethische en politieke dimensie: “Therefore the importance of responsibility as a result of a dialogical process is emphasized”. Betekenis ontstaat niet in isolatie, maar is ingebed “in the capacity to question statements, judgments, appreciations and expressions” (Wildemeersch, 1991, p. 157). Spectaculaire technologische

²⁷⁸ Leren ‘from regularity’ veronderstelt een context met een hoge graad van stabiliteit en de voorspelbaarheid van menselijk gedrag: “In order to define precise or quantifiable outcomes, stability of the environment must be assumed” (Wildemeersch, 1991, p. 152). Lerenden worden gezien als voorspelbare en passieve ontvangers van kennis en vaardigheden.

²⁷⁹ Leren ‘from irregularity’ ziet leren als een proces van aanpassing aan veranderende omstandigheden. Lerenden worden gezien als actief vormgevend aan hun context. De lerenden ondernemen actie en herdefiniëren op basis daarvan hun begrip van de situatie. Zo beïnvloedt de lerende de context, terwijl de context tegelijkertijd de lerende verandert. Niet alleen de middelen, maar ook de doelstellingen kunnen tijdens het proces veranderen. Deze flexibiliteit van middelen en doelen kan in een smalle ‘technocratische’ manier geïnterpreteerd worden in termen van efficiëntie, effectiviteit en controleerbaarheid. Niet alle lerenden willen en kunnen zich echter in alle situaties continu aanpassen aan altijd veranderende contexten. Bovendien kan dit model meehelpen aan het creëren van een mythe van flexibiliteit, “which in the end could be used to legitimize a hazardous dual society where adaptive self-organizers are opposed to ‘irresponsible’ laggards, suggesting that the inability of the latter category to cope with change is the result of its own shortcomings” (Wildemeersch, 1991, p. 155).

voortgang zorgde voor een tendens om maatschappelijke uitdagingen en vragen bijna uitsluitend te begrijpen in instrumentele termen. Op diezelfde manier worden vragen rond leren en educatie vaak begrepen op een technische manier. De consequentie hiervan is dat we het debat rond educatie limiteren tot een debat over effectiviteit en efficiëntie (Wildemeersch, 1991).

Biesta (2006, p. 15) onderlijnt dat cognitie en kennis niet de enige manier zijn om in relatie te staan tot de natuurlijke en sociale wereld en bovendien “not necessarily the most fruitful, important, or liberating”. Volgens Biesta (2008)²⁸⁰ is ‘kennis’ niet nodig om deel uit te maken van de ‘community of those who have nothing in common’. Hij citeert een tekenfilmpersonage om aan te wijzen dat kennis van de ander niet impliceert dat er verantwoordelijkheid wordt opgenomen: “Just because I don’t care, doesn’t mean I don’t understand”. Deze uitspraak kan ook omgekeerd worden: “Just because I don’t understand, doesn’t mean I don’t care”. Om verantwoordelijkheid op te nemen voor de ander, is er geen kennis over die andere nodig. “Responsibility excludes and opposes calculation. It is precisely for this reason that responsibility is related to the community of those who have nothing in common” (Biesta, 2004b, p. 322). Als onze relatie tot de wereld en tot anderen niet in de eerste plaats een kennisrelatie is, wat dan wel? Levinas beargumenteert dat het subject betrokken is in een relatie die ‘ouder’ is dan het ego. Deze relatie is een ethische relatie van oneindige verantwoordelijkheid voor de ander (Biesta, 1999, p. 13). We ervaren een morele eis voorafgaand aan kennis. Biesta (2006, p. 49) verwijst naar het inzicht dat “our primordial being-in-the-world is a being-in-the-world-with-others”. Volgens Biesta (2006) benadrukt Levinas dat dit een relatie van absolute “passie” of “obsessie” is zonder mediatie van enig principe of kennis. Volgens Biesta (2006, p. 51) kan dit samengevat worden in de eenvoudige maar verontrustende zin dat een subject een gijzelaar is, geobsedeerd met verantwoordelijkheden, die niet voortkwamen uit beslissingen genomen door het subject. Het is niet zo dat onze ‘response’ gebaseerd is op kennis over de andere. Het is niet zo dat we eerst (moeten) weten waarvoor we verantwoordelijk zullen zijn en dan (kunnen) beslissen om die verantwoordelijkheid op te nemen.

Het subject is niet alleen geëngageerd in relaties, maar zelfs geconstitueerd door relaties. Volgens Biesta (2003, p. 61) is Levinas’ centrale idee dat “we come into presence through responding”. Wat onze subjectiviteit constitueert is de manier waarop we ‘respond’ of verantwoordelijkheid opnemen. Volgens Biesta (1999, p. 213) benadrukt Levinas dat deze verantwoordelijkheid voor de andere geen verantwoordelijkheid is die we kiezen op ons te nemen of kunnen kiezen te negeren of verwaarlozen. Verantwoordelijkheid heeft niets te maken met calculatie. Ook Zembylas (2005, p. 147) schrijft dat Levinas duidelijk maakt dat deze ethische verantwoordelijkheid voor de andere geen kwestie van vrije wil is, maar een kwestie van oneindige verantwoordelijkheid. We zijn daarbij zelfs verantwoordelijkheid voor “that which we do not will or intend” (Chinnery, 2003, p. 11). Volgens Chinnery (2003, p. 15) is deze ethische verantwoordelijkheid “a position of existential debt wherein

²⁸⁰ Dit zijn geen citaten uit de paper, maar eigen notities tijdens de presentatie en de vragenronde achteraf.

the other's very existence puts obligations on me which I will never be able to fulfil but from which I am also never released". Verantwoordelijkheid heeft te maken met overgave en openheid ten aanzien van de ander, met 'ja' zeggen tegen de andersheid van de andere, en met leiden door pijnlijke situaties die we niet zelf veroorzaakten, "but to which we are nonetheless called to respond" (Chinnery, 2003, p. 7). Pinchevski (2005) beschrijft verantwoordelijkheid of 'responsibility' als "response-ability". Dit is geen product van een rationele berekening en geen resultaat van het volgen van opgelegde sociale waarden en normen. Het is geen verplichting waar achteraf verantwoording voor afgelegd moet worden en heeft niets te maken met een sociale of wettelijke code. "Responsibility here means exceeding rather than following social norms" (Pinchevski, 2005, p. 215-216).

Ook dit past Biesta (2003) toe op educatie en leren. 'Leren als verantwoording' betreft dan niet het verwerven van kennis of iets dat al bestond, maar het is het antwoord op een 'vraag': "it is about response and responding" (Biesta, 2003, p. 64). Het aangaan van educatieve relaties betreft een verantwoordelijkheid voor iets of iemand die we niet kennen en niet kunnen kennen. Binnen deze opvatting van leren, heeft iemand iets geleerd, niet als ze in staat is om te kopiëren en reproduceren wat al bestaat, maar wel wanneer ze antwoordt op wat onbekend en anders is, wat uitdaagt, en zelfs irriteert (Biesta, 2006). Face-to-face relaties kunnen een rol spelen in het uitdagen van vooronderstellingen. Zo moeten educatoren volgens Cook & Young (2004, p. 344) altijd vertrekken vanuit de face-to-face relatie die "continually disrupts our ways of understanding our students and our conceptions of teaching and learning". Todd (2001, p. 439) beschrijft hoe het voor educatoren nodig is om zelf 'lerend' te blijven: "opening oneself up to the rupture of being that the face-to-face encounter entails". Ortega (2004) beschrijft dat de eerste stap in de educatieve relatie er één is van '*reception*'. Dit slaat op het accepteren van de andere persoon in de concrete realiteit van haar traditie, cultuur en context; en dus niet enkel in de abstracte betekenis van 'het individu'. Het betreft de erkenning dat de ander 'iemand' is, die gewaardeerd wordt in haar waardigheid als persoon, niet enkel als lerende van kennis en competenties. Dit betekent dat de educator verantwoordelijkheid moet nemen voor de andere. De educator erkent de lerende als iemand "who is received as what he is and all that he is, not only as what he does or produces" (Ortega, 2004, p. 275). 'To receive' is aanwezig zijn in het leven van de lerenden, als iemand die vertrouwd kan worden. Zo kunnen de lerenden de ervaring opdoen van begrip, affectie en respect voor de totaliteit die ze zijn. Dit vertaalt Ortega (2004) in het ontwikkelen van empathie, solidariteit, dialoog en de vaardigheid om te luisteren en aandachtig te zijn voor de ander, maar ook de vaardigheid om kritisch zijn eigen realiteit en omgeving te analyseren.

Volgens Biesta (2006) moeten we niet eerst alles weten over lerenden voordat we verantwoordelijkheid voor hen kunnen nemen. Het is ook niet zo dat we enkel verantwoordelijkheid nemen wanneer we weten wat deze verantwoordelijkheid omvat, of wanneer we weten wat er in de toekomst zal gebeuren als resultaat van onze (educatieve) inspanningen en interventies. Het is eerder

zo dat het eigen is aan dit soort verantwoordelijkheid dat we niet weten waar we verantwoordelijkheid voor nemen (als ‘nemen’ het juiste woord is). “The responsibility of the educator, the educational responsibility, is a responsibility for something that cannot be known in advance – it is a responsibility *without* knowledge of what one is responsible for” (Biesta, 2006, p. 116). Volgens Zembylas (2005, p. 149) zijn er in de ethiek van Levinas geen concrete regels of voorschriften met betrekking tot de verantwoordelijkheid ten aanzien van de ander. Dit betekent dat iemand nooit kan weten of zij op een ‘juiste’ manier antwoordt. We moeten kwetsbaarheid durven omarmen: “Reception and taking responsibility for the other is a question of attitude, of ‘guts’, which defies any attempt to plan and control it” (Ortega, 2004, p. 279). Het enige dat educatoren kunnen doen is zorgen dat er mogelijkheden zijn “to meet and encounter what is different, strange, and other, and also that there are opportunities for our students to really respond (Biesta, 2006, p. 69).

Ortega (2004, p. 278) beschrijft wat het betekent “to receive another person”. Voor de lerende betekent het erkend te worden, gewaardeerd, geaccepteerd en geliefd voor wie en wat men is: “It means trust, company, guidance and direction, but it also means acceptance of being taught (pupil) by the ‘other’ who breaks into our life (educator)”. Dit betekent voor educator en lerenden een ‘onderbreking’. Die heeft volgens Pinchevski (2005, p. 212) een ethische betekenis “as a point of exposure and vulnerability”. Volgens Biesta (2006, p. 53) moeten we de vraag stellen: “*where* the human being as a unique individual comes *into presence*”. Dit ‘coming-into-presence’ is noodzakelijkerwijze iets dat educatieve programma’s onderbreekt en verstoort. Lang voordat we een doener, kenner of ego zijn die verantwoordelijkheid kan nemen, zijn we al gepositioneerd van buitenaf door een verantwoordelijkheid ouder dan het ego. De eerste vraag over het subject is niet de vraag ‘Waar ben ik?’ maar wel de vraag ‘Waar ben jij?’. Deze vraag kan in een fundamentele manier begrepen worden als een educatieve vraag. Dit is de vraag “that calls *me*, as a singular being, as some *one*, into the world. This world (...) is by necessity a world of plurality and difference; it is a world of otherness” (Biesta, 2006, p. 54). Zo is één van de sleutelverantwoordelijkheden van educatoren om kansen te geven aan mensen “to come into the world” (Biesta, 2006, p. 28). Dit vraagt om de creatie van situaties waarin lerenden “are able and are allowed to respond” (Biesta, 2006, p. 28). Een tweede educatieve verantwoordelijkheid betreft de vraag ‘Wat denk je ervan?’. Dit is een moeilijke vraag, die kan onderbreken of verstoren, maar die ook het potentieel heeft “to call someone into being as a unique, singular individual” (Biesta, 2006, p. 150). Zo wordt educatie eerder een proces van moeilijke vragen stellen (zoals ‘wat is jouw mening hierover?’ of ‘hoe ga je antwoorden?’).

Volgens Biesta (2006, p. 27) is ‘leren als verantwoording’ een reactie op een onderbreking. Pedagogie verbindt lerenden zo met het onbekende, het andere, wat irriteert en angst aanjaagt. Educatie is niet zonder risico’s. Het in vraag stellen van evidenties impliceert altijd een vorm van ‘geweld’. Er is immers geen zekerheid of kennis van het definitieve antwoord of uitkomst van die invraagstelling. Zo is educatie een vorm van geweld die moeilijke vragen stelt en moeilijke ontmoetingen creëert.

Educatoren hebben een impact op de levens van de lerenden en deze impact kan transformerend en verstorend zijn (Biesta, 2006, p. 29). Educatie is volgens Biesta (2003, p. 66) “a questioning that unsettles the obvious”. Een voorwaarde daartoe is het ‘uitstellen’ van pragmatische vragen.

Volgens Ortega & Minguez (2001, p. 162-163) is “the experience of suffering as an affront to dignity, something which *should not be*” de aanzet tot ethiek. ‘Compassion’ of medelijden is een gevoel van solidariteit met het lijden van een ander. Het gaat volgens Ortega & Vallejos (1999, p. 11) om de ‘ander’ als “the face which offers itself”. Dit vraagt niet om ‘begrip’ maar om ‘compassie’. De kracht van het gelaat van de ander ligt juist in de machteloosheid. Het appél dat het gelaat van de ander op mij uitoefent, komt voort uit de kwetsbaarheid of zwakte: “The frailty of the face is paradoxically the source of its command” (Pinchevski, 2005, p. 217). Compassie krijgt een specifieke actieve betekenis als een politiek engagement om te helpen en te bevrijden. Compassie brengt ons tot het werken aan het transformeren van de onrechtvaardige structuren die leed, afhankelijkheid en vervreemding voortbrengen. Compassie is dus niet passief sympathie voelen als een niet-betrokken buitenstaander. Het is geen ‘leeg’ gevoel dat ons ongeïnteresseerd achter laat naar wat het lijden veroorzaakt. De grootste uitdaging voor onze hedendaagse samenleving wordt zo het aanpakken van menselijk lijden en het erkennen van de waardigheid van elk menselijk wezen en onze onvermijdelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van het gelaat van de ander. De ander wordt belangrijk voor ons doorheen de onmiddellijke aanwezigheid van zijn gelaat en waardigheid, eerder dan door argumentatief of rationeel redeneren. Sterker nog, “to attempt to justify it with argumentation would be mocking or sarcastic towards all those whose dignity is denied” (Ortega, 2004, p. 283).

Ook educatie kan opgevat worden als ‘compassie’. Deze educatie voor ‘compassie’ leidt niet enkel tot het kennen of begrijpen van anderen, maar vooral tot het nemen van verantwoordelijkheid voor de echte situatie van de ander. Educatie komt voort uit het recht op een eerlijk en waardig leven. Daartoe is educatie gebaseerd op de confrontatie met onrecht. Protest is dan de enige optie: “protest on behalf of and in the name of those whose only argument in real dialogue is the wrongful loss of their dignity” (Ortega & Vallejos, 1999, p. 3). Educatie is zo tegelijkertijd een politieke aanklacht en engagement. Educatie is een kritiek en een aanklagen van situaties en handelingen “which degrade and offend human beings” (Ortega, 2004, p. 284). Dit vraagt volgens Ortega & Minguez (2001) een stijl van educatie die iemand anders’ lijden ziet als een onrecht en daarbij de eigen verantwoordelijkheid accepteert ten aanzien van de ander en ten aanzien van het herstel van zijn of haar waardigheid. Zo is educatie zowel ethiek als politiek, het is zowel passie als betrokkenheid (Ortega, 2004, p. 282).

7.3 De zes buurt- en nabijheidsdiensten hun leerproces tijdens en na het onderzoek

De praktijkwerkers rond de uitwisselingstafels tonen dat cognitie en kennis niet de enige manieren zijn om in relatie te staan met mensen in armoede en met hun buurt- en nabijheidsdiensten. Er is voor hen

immers enkel onzekerheid: onzekerheid wat betreft de (financiële) toekomst van hun buurt- en nabijheidsdiensten, onzekerheid over het voortbestaan van de eigenheid van buurt- en nabijheidsdiensten in het nieuwe kader van Lokale Diensteneconomie en onzekerheid over het resultaat van al de inspanningen om hun alternatieve reflexieve activeringsdiscours naar voren te schuiven. Daarenboven zijn er de onzekerheden inherent aan de levensomstandigheden van de mensen in armoede waarmee ze werken. Dat ze ondanks al die onzekerheden toch inspanningen leveren, suggereert dat het hier niet gaat om een kennisrelatie, maar eerder om een ethische relatie van verantwoordelijkheid. Het is niet zo dat ze eerst weten waarvoor ze verantwoordelijkheid opnemen. Tijdens de uitwisselingstafels werden evidenties in vraag gesteld. Deze ‘onderbreking’ betreft in het geval van de praktijkwerkers niet alleen de reeds bestaande frustratie betreffende de onmacht om de eigen inspanningen inzake participatie te communiceren naar beleidsmakers, maar ook de confrontatie met mensen in sociale uitsluiting en hun leefomstandigheden tijdens hun werk in de buurt- en nabijheidsdiensten. Daarbij komt nog hun nauwe meewerking aan dit onderzoek tijdens hun uitwisselingstafels. Het vooraf evidente ‘proberen aan te sluiten bij bestaande subsidiekanalen en in te passen in het decreet in ontwikkeling’ werd ‘vreemd’. Het durven verkennen van dit ‘verstorende’ element is de essentie van vorming. Het betreft het durven stellen van de vragen: ‘Waarom is er gebeurd wat er is gebeurd en hoe hebben we hier allemaal iets van geleerd?’ of ‘Hoe ga je antwoorden?’. Educatie is zo een vorm van geweld die moeilijke vragen stelt en moeilijke ontmoetingen creëert. De uitkomst van dit leerproces was de beslissing om als uitwisselingstafel inspanningen te leveren om het alternatieve discours van nabijheid, democratisch burgerschap en reflexieve activering zichtbaar te maken. Leren impliceert een verantwoordelijkheid voor iets of iemand die we niet kennen en zelfs niet kunnen kennen. We moeten de ander niet kennen voordat we ons ermee kunnen engageren. Leren is hier ‘responding to a question’ eerder dan iets verwerven dat al bestond. Leren is antwoorden op wat onbekend, anders, uitdagend en zelfs irriterend is. Het gaat hier om een leerproces van de bij de uitwisselingstafels betrokken praktijkwerkers. Ze engageren zich in een pijnlijk leerproces in de vorm van ‘leren als verantwoording’. Dit engagement van de betrokken praktijkwerkers rond de uitwisselingstafel is zeker geen evidentie. Tijdens het onderzoeksproces kwam ik niet alleen in contact met praktijkwerkers die er bewust voor kozen om aan te sluiten bij een eerder restrictief discours, maar ook met enkelen die zich enorm frustreerden om de uitspraak dat restrictieve activeringspraktijken niet altijd en niet voor iedereen de meest aangewezen oplossing is. Van beiden volgt hieronder een voorbeeld.

- Een belangrijk moment, waar veel voorbereidend werk vanuit de uitwisselingstafel aan voorafging, was de studienamiddag ‘Maken besturen werk van lokale diensteneconomie?’ op 02.02.2007 te

Brugge²⁸¹. Ik presenteerde de onderzoeksresultaten van de zes buurt- en nabijheidsdiensten met bijzondere aandacht voor de moeilijk meetbare sociale meerwaarden. Meer dan 200 personen schreven zich in: beleidsverantwoordelijken en ambtenaren van lokale besturen, OCMW's, buurt- en nabijheidsdiensten, het sociaaleconomische middenveld. De doelstelling was te informeren en sensibiliseren over buurt- en nabijheidsdiensten opdat lokale besturen bestaande buurt- en nabijheidsdiensten mee zouden ondersteunen en nieuwe mee helpen op te richten. Er is bij de initiatiefnemers echter twijfel over hoe ze die doelstelling waar moeten maken: "Moeten we aan visievorming doen op zo'n namiddag? Moeten we hen niet gewoon een aantal zaken meegeven (decreet en hoe het nu gebeurt) en dat is het dan. Of moeten we meer doen? De lokale besturen (...) liggen hier niet wakker van. Ze liggen wél wakker van het decreet (dat een gegevenheid is waar men rekening mee zal moeten houden!) en de centen die hieraan gekoppeld zijn. Ze liggen niet wakker van de sociale meerwaarden, wel van de centen gekoppeld aan het decreet. (...) We moeten dat brengen waar 'lokale besturen' van wakker liggen OF we moeten ook dat brengen waar WIJ willen dat ZIJ van wakker liggen? Hier is geen overeenstemming"²⁸².

- Bij de vele lezingen en vormingen die ik verzorgde, lukte het bijna altijd om de zes onderzochte buurt- en nabijheidsdiensten te tonen als een counter-practice. Regelmatig koppelde ik de presentatie van de resultaten van de zes buurt- en nabijheidsdiensten aan een beleidsanalyse. Zo goed als altijd kreeg ik positieve reacties van de diverse sociale actoren en buurtwerkers: 'veel om over na te denken', 'belangrijk dat dit benoemd wordt' of zelfs 'nu begrijp ik beter waarom ik soms zo gefrustreerd geraak' of 'die spanningen heb ik wel al gevoeld, maar nog nooit zo scherp benoemd'. Eén keer kreeg ik echter zéér negatieve reacties. Een regionale VDAB-directeur beschuldigde me van het 'aanzetten tot werkonwilligheid' en noemde me 'naïef en dom'. Hij was niet alleen onbeleefd ten aanzien van mij, maar vooral ten aanzien van de werklozen die hij omschreef als 'lui' en 'niet-gemotiveerd'. Hij vond 'dat ze zich moeten schamen om zo te profiteren van werkende mensen'. Hij probeerde me te intimideren om 'nooit meer over zo'n flauwe zever als burgerschap en participatie te praten'. Ik probeerde eerst met hem te argumenteren, uit te leggen dat ik arbeidsmarktgerichte activering ook zinvol en belangrijk vind, maar dat dit niet voor iedereen en altijd dé beste weg is. Daar werd de man in kwestie alleen maar agressiever van. Omdat hij fysiek zeer dicht bij mij kwam staan (hij drukte me tegen een muur) en hij steeds meer begon te drinken, heb ik uiteindelijk gewoon gezegd dat hij helemaal gelijk had en ben weggeglipt wanneer hij even afgeleid was.

Deze illustraties tonen dat de beschrijvingen over 'leren als verantwoording' niet gelden voor 'de' praktijkwerker, maar enkel voor de betrokkenen bij de uitwisselingstafel. Dit leerproces toeschrijven

²⁸¹ De studiedag werd georganiseerd en gesteund door het West-Vlaams Overleg van Buurt- en Nabijheidsdiensten, de Provincie West-Vlaanderen, Werk.Waardig, POM Provinciale Ontwikkelingsmaatschappij West-Vlaanderen en de Uitwisselingstafel Buurt- en Nabijheidsdiensten Westhoek.

²⁸² Verslag Overleg m.b.t. Infomoment Meerwaarden Buurt- en Nabijheidsdiensten 30.10.2006.

aan ‘alle’ praktijkwerkers, negeert immers de verschillende opvattingen tussen praktijkwerkers. Niet alle praktijkwerkers maakten tijdens lezingen en workshops ditzelfde leerproces door. Sommigen bleven meer georiënteerd op de ‘rationele community’ en blijven ‘leren als acquisitie’ beklemtonen. Sommigen bleven georiënteerd op de ‘rationele community’ maar zeggen na het kennis maken met de onderzoeksresultaten meer zicht te hebben op de grenzen van hun discours – zonder evenwel plannen tot verandering te maken. Zo waren er VDAB-medewerkers die werklozen toeleiden naar knelpuntberoepen die vertelden dat hun aanpak wél effectief was voor werklozen en mensen die van job willen veranderen. Ze vertelden dat ze na de lezing zich ervan bewust waren dat bij mensen met meervoudige sociale uitsluiting die aanpak alléén niet voldoende zou kunnen zijn. Volgens Biesta (1998) moet een counter-practice niet worden ontworpen vanuit een zekere arrogantie dat het ‘beter’ zal zijn. Een counter-practice kan wél een alternatieve keuzeoptie zichtbaar maken. Zo kan zichtbaar worden dat de dominante beleidspraktijk slechts één (beperkte) keuzemogelijkheid was.

Naar aanleiding van dit denkproces besloten de zes buurt- en nabijheidsdiensten te proberen naast het dominante activeringsdiscours ook aandacht te vragen voor hun alternatieve discours van democratisch burgerschap en nabijheid. “We moeten vechten voor een ander discours, de breuklijnen op tafel leggen, de spanningen en problemen achter de instrumenten zichtbaar maken. (...) Als we dit discours voeren zullen we niet alleen uit politieke hoek, maar ook vanuit andere buurt- en nabijheidsdiensten tegenwind krijgen. Het algemeen aanvoelen is dat de koepel met het beleid praat over het instrumentele. Ze boren de breuklijnen niet aan, voeren geen politiek discours, lijnen echt af tot betaalde arbeid. (...) Het sociale en politieke discours moet aan bod komen (tegenover het instrumentele). Dat is het belangrijkste. Want van daaruit wordt duidelijk dat het instrumentele ons fnuikt, ons beperkt, ons kortwiekt. (...) Het gaat over mensen uit de marge halen en opnieuw in een sociale context plaatsen. Mensen opnieuw een identiteit en waardigheid geven. Dat is iets gemeenschappelijks in al onze projecten. En: we doen dat door mensen een zowel maatschappelijk als persoonlijk zinvolle taak te geven. Op welke manier dan ook, in welk statuut dan ook. Dit alles vanuit een brede definitie van arbeid, en we vragen erkenning voor alle vormen van arbeid die daaraan meehelpen. (...) Het gaat over taken die elders niet meer aan bod komen, regulier niet meer uitgevoerd worden. Omdat ze te kleinschalig zijn, omdat ze niet rendabel genoeg zijn. We doen dit vooral voor die groepen die zelf niet sterk en mondig genoeg zijn om dat recht zelf op te eisen en uit te voeren”. De buurt- en nabijheidsdiensten willen een alternatief zijn voor de dominante vorm van activering. Ze willen tonen dat het eenzijdig doortrekken van de efficiëntielogica gevolgen kan hebben voor de meest kwetsbaren in onze samenleving, én daar iets aan doen. De buurt- en nabijheidsdiensten willen mensen confronteren met maatschappelijke breuklijnen op het gebied van werkloosheid, armoede en uitsluiting. Ze willen ruimte bieden om verantwoordelijkheden op te nemen door randvoorwaarden te creëren en mensen uit te nodigen. Zo willen de betrokken buurt- en nabijheidsdiensten zichtbaar maken dat er meer keuzeopties mogelijk zijn dan die van restrictieve activering.

Het vertrekpunt van ethiek is de ervaring van lijden of van belediging ten aanzien van menselijke waardigheid. De machteloosheid van het gelaat van de ander (bij deze praktijkwerkers zijn dat dan medewerkers, klanten en/of bewoners) is hierbij juist de kracht. Het gaat om een actief politiek engagement om te helpen en de onrechtvaardige structuren te veranderen die het lijden, afhankelijkheid en vervreemding veroorzaken. Protest wordt dan de enige optie. Het leerproces dat de praktijkwerkers doormaken, is zo tegelijkertijd een politieke aanklacht en politiek engagement. De verantwoordelijkheid ten aanzien van de ander en ten aanzien van het herstel van zijn of haar waardigheid maakt educatie tot ethiek en politiek. Vanuit deze houding van response-ability kwamen de praktijkwerkers tot hun kritische positie ten aanzien van de activeringskwestie. De zes buurt- en nabijheidsdiensten formuleerden een eigen definitie van democratisch burgerschap: “Het gaat bij het stimuleren van democratisch burgerschap om maatschappelijke en persoonlijke zinvolle taken, vanuit een brede visie op arbeid. Die taken kunnen op verschillende manieren vorm krijgen: via arbeid, vrijwilligerswerk... (...) Mensen leren door ‘mee’ te doen, ze hoeven niet al op voorhand vanalles geleerd te hebben voordat ze mogen meedoen. Ze mogen hun verantwoordelijkheid verder uitbouwen, laagdrempelig starten”.

Het voorgaande gaf aanleiding tot het formuleren van enkele belangrijke vragen over het toekomstige beleid. Zullen vanuit de dominantie van het efficiëntiedenken subsidiegevers meer gaan kiezen voor de meest ‘kostenefficiënte’ buurt- en nabijheidsdiensten? Wanneer men bijvoorbeeld de keuze moet maken tussen enerzijds het oprichten van een strijkatelier, gericht op de klantengroep van tweeverdienersgezinnen, of anderzijds het oprichten van een kleinschalige klussenploeg in een sociale woonwijk; kunnen de gebruikte keuzecriteria een verschillende uitkomst geven. Wanneer men bij deze concrete keuze alleen kijkt naar kostenefficiëntie, bijvoorbeeld naar de mogelijkheid om financieel zelfbedruipend te worden, dan zal er waarschijnlijk gekozen worden voor de strijkdienst. Indien er echter ook andere criteria meespelen in de besprekingen, is het niet meer evident om te kiezen voor de strijkdienst. De meerwaarden van de klusjesdiensten zijn immers niet zo eenvoudig uit te drukken in termen van financiële opbrengst, aantal geleverde diensten of tewerkstelling- of doorstroomcijfers. Niet alle sociale meerwaarden kunnen gevat worden door een managerialist discours. Dat dit geen fictieve spanning is, wordt geïllustreerd door het OCMW in Wervik, die de boodschappendienst afschafte “op basis van cijfers: omdat er niet genoeg omzet was, te laag aantal klanten... (...) Maar wat als deze boodschappendienst echt noodzakelijk is voor 1 of 2 dames op jaren (die anders naar een bejaardenhuis zouden moeten)? Hoe kan je dit verantwoorden op de OCMW-vergadering?”²⁸³.

De praktijkwerkers van de betrokken zes buurt- en nabijheidsdiensten rond de uitwisselingstafel tonen een grote mate van ‘response-ability’. Deze ethische verantwoordelijkheid voor de uitgesloten mensen

²⁸³ Verslag Uitwisselingstafel Buurt- en Nabijheidsdiensten Westhoek 13.10.2005.

waarmee ze werken, is geen kwestie van vrije wil. Het betreft ook niet het louter volgen van opgelegde sociale waarden, normen, codes of wetten. Deze verantwoordelijkheid overstijgt het volgen van sociale normen en legt eisen op die de praktijkwerkers nooit volledig kunnen vervullen, maar waarvan ze ook nooit verlost kunnen worden. Om naast het dominante discours plaats te maken voor een discours van nabijheid, gesprek en verantwoordelijkheid werden diverse activiteiten²⁸⁴ opgezet, die hieronder worden beschreven. De uitwisselingstafel organiseerde onder meer een informatievergadering voor de lokale beleidsverantwoordelijken en OCMW-verantwoordelijken in hun gemeenten, en een studienamiddag voor alle praktijkwerkers en beleidsverantwoordelijken in West-Vlaanderen die te maken hebben met sociale economie. De uitwisselingstafel wil zorgen dat het lokale beleid mee is in de discussie van buurt- en nabijheidsdiensten. Door aan visievorming te werken rond buurt- en nabijheidsdiensten (wie zijn ze en wat doen ze?) willen ze zorgen voor de lokale verankering van de projecten bij lokale besturen en lokale werkwinkels²⁸⁵. Om te ‘overleven’ is het nodig dat de buurt- en nabijheidsdiensten op langere termijn erkenning krijgen van het lokale beleid en de lokale werkwinkels voor hun eigen manier van denken en werken²⁸⁶. Op 08.03.2007 worden de doelstellingen van de uitwisselingstafel opnieuw besproken: “We moeten de inhoud van het onderzoek van Carmen nog sterker maken en naar buiten brengen. Op basis van aanknopingspunten bij lokale besturen het gesprek aangaan hierover. We moeten zorgen dat ze ons en vooral de meerwaarden van dit soort diensten leren kennen. (...) De meerwaarden die Carmen naar boven heeft gebracht nog beter en aanschouwelijker trachten te verpakken bv. iets sociaal artistieks”²⁸⁷.

De uitwisselingstafel richt haar inspanningen niet alleen op beleidsmakers, maar ook aan het bredere publiek via een grootschaliger mediaoffensief. De uitwisselingstafel kreeg contact met Een Andere Film die een sociaal-maatschappelijke documentairefilm ‘Iemand Ooit Ergens’ maken²⁸⁸. Het uitgangspunt zijn de conclusies van dit onderzoek naar sociale meerwaarden bij de zes buurt- en nabijheidsdiensten. Het doel van de reportage is de problematiek van de heersende managementslogica onder de aandacht van een ruim publiek brengen en het maatschappelijke debat openen. Zo interpreteerde de filmmaker de resultaten van het onderzoek: “Buurt- en nabijheidsdiensten krijgen te maken met het opdringen van managementslogica van kostenefficiëntie en meer diensten in minder tijd. Deze hang naar rendabiliteit is in strijd met het waarborgen van ‘ongeplande tijd’ nodig voor de geleverde sociale meerwaarden. De buurt- en nabijheidsdiensten willen niet enkel ‘tewerkstelling’ en ‘dienstverlening’ leveren, maar ook de nadruk blijven leggen op ‘participatie’ als een vorm van

²⁸⁴ Ik was op die activiteiten niet alleen als observator aanwezig, maar kreeg ook een actieve rol: ik presenteerde de (voorlopige) onderzoeksresultaten en ging in discussie met de aanwezigen.

²⁸⁵ Verslag Uitwisselingstafel Buurt- en Nabijheidsdiensten Westhoek 17.10.2003.

²⁸⁶ Verslag Uitwisselingstafel Buurt- en Nabijheidsdiensten Westhoek 13.10.2005.

²⁸⁷ Verslag Uitwisselingstafel Buurt- en Nabijheidsdiensten Westhoek 08.03.2007.

²⁸⁸ De reportage werd aangeboden aan het productiehuis Lichtpunt en regionale zenders WTV/Focus. Er is een intentieverklaring van Lichtpunt om de documentaire uit te zenden op Canvas en TV1 en een stuk van de documentaire te financieren.

democratisch burgerschap. Deze participatie staat in het teken van sociale cohesie en ‘nabijheid’ en is niet te reduceren tot instrumentele participatie uit efficiëntieoverwegingen. Dit is echter vaak niet in cijfers uitdrukbaar. Wat niet in cijfers uitdrukbaar is, dreigt meer en meer naar de achtergrond te verdwijnen”. De sociale woonwijk ’t Park in Wervik is het decor voor de film: “In de kazerne-achtige nieuwbouw wonen verschillende mensen, die op één of andere manier uit de boot zijn gevallen en nu op de rand van de maatschappij leven. De buurtdienst tracht de leefbaarheid van de wijk op te krikken, maar een nieuw afgevaardigd decreet begrenst hun doelstellingen tot tewerkstelling. (...) De doelstelling van de film is de populaire, maar simplistische stelling dat tewerkstelling armoede oplost te weerleggen door duidelijk te maken dat armoede een complex web van uitsluiting is om zo een maatschappelijk debat op te starten”²⁸⁹. De opbouwwerkster van RISO West-Vlaanderen, die de uitwisselingstafel mee ondersteunen, interpreteerde het als volgt: “Met deze documentaire willen we de problematiek van sociale uitsluiting en langdurige werkloosheid onder de aandacht brengen van een breed publiek en de betekenis en meerwaarden van buurtdiensten voor deze doelgroepen aantonen. Bedoeling is de vele vooroordelen en clichés die bestaan rond deze problematiek te helpen doorbreken zodat er meer begrip komt bij de samenleving en een beter beleid. Een beleid dat durft te kiezen om te investeren in oplossingen die niet onmiddellijke meetbare resultaten opleveren, maar waar de kwalitatieve meerwaarden die op termijn gerealiseerd worden des te meer de moeite waard zijn. En dit in de eerste plaats voor de meest kwetsbaren in onze samenleving”²⁹⁰.

De gebruikte teksten en kaders in de film kunnen door de uitwisselingstafel aangereikt worden en daar ook worden er ook besproken²⁹¹. Net zoals dit onderzoek stap voor stap met de betrokken praktijkwerkers werd besproken, zo maken ook de reportagemakers gebruik van de uitwisselingstafel. Telkens wordt een stand van zaken gegeven en worden de aanwezigen uitgenodigd om feedback te geven op de vorderingen.

Er werd bovendien door RISO West-Vlaanderen een aparte reflectiegroep opgericht. “Omdat we beseffen dat het een moeilijke evenwichtsoefening is om sociale uitsluiting en armoede op een goede manier in beeld te brengen, nemen we het initiatief om een tweetal keer een reflectiegroep te organiseren met externen (zowel uit de sociale sector als uit de filmwereld)”²⁹². Op de agenda staat niet alleen de toelichting van de doelstelling van de documentaire, maar ook de bespreking van het concept, het scenario en enkele gefilmde scènes. Er wordt niet over één nacht ijs gegaan met deze reportage. Sinds het eerste voorstel en de eerste trailer is er bij diverse actoren advies ingewonnen. Deze feedback werd door de leden van de uitwisselingstafels en de filmmakers besproken tijdens de uitwisselingstafels. In dialoog wordt er gezocht naar een vorm en inhoud die de vooropgestelde

²⁸⁹ Een andere wereld films (juli 2008). Beknopt scenario Iemand Ooit Ergens – Grensland.

²⁹⁰ Van Landeghem, N. (2007). Iemand Ooit Ergens-documentaire: Sociale Uitsluiting en meerwaarden van buurtdiensten in beeld. *Surplus Berichten van Samenlevingsopbouw West-Vlaanderen (driemaandelijks krant)*, 17 (4), p. 8.

²⁹¹ Mail filmmakers aan onderzoekster 07.01.2008.

²⁹² Uitnodiging Reflectiegroep Iemand Ooit Ergens 08.04.2008 Brugge door RISO West-Vlaanderen.

ambities kan waarmaken. Dat dit niet eenvoudig is, bleek uit de verzamelde feedback tijdens een onderzoeksseminarie op basis van de trailer van de geplande reportage²⁹³. De gegeven feedback werd integraal doorgespeeld aan de uitwisselingstafel en de filmmakers. Drie ernstigste bedenkingen worden hieronder samengevat:

- In de trailer zitten veel uitspraken van praktijkwerkers en beleidsmakers over het leren van attitudes en stiptheid. Het arbeidsmarktgerichte discours steekt de kop weer op. De praktijkwerkers slagen er niet zomaar in om een alternatief discours van nabijheid en dialoog te ontwikkelen en naar voren te schuiven. De gangbare logica blijft dominant en wordt niet uitgedaagd. Er zouden meer tegenstellingen en tegengestelde logica's naast elkaar gezet moeten worden.
- De nadruk lijkt meer op werkloosheid te liggen dan op armoede. Vaak vanuit de veronderstelling dat subsidiegevers (waar de filmmakers wederom van afhankelijk zijn) eerder geld over hebben voor werkloosheid dan voor sociale uitsluiting en armoede.
- De trailer blijft op het dagdagelijkse microniveau met 'kleine' problemen. De macro-invloeden die de problemen veroorzaken blijven onzichtbaar en komen niet ter sprake. De focus ligt daardoor eerder op 'medelijden met mensen in armoede'. Er kan echter ook aandacht besteed worden aan 'kwaad worden om het onrecht en armoede in de maatschappij en daarom er iets aan willen doen'²⁹⁴.

De diverse feedback werd tijdens de uitwisselingstafels besproken, waarna de filmmakers probeerden hiermee rekening te houden. Er werd ook advies ingewonnen bij een ervaringsdeskundige in armoede. Zij was enthousiast over de trailer: "Ze vindt dat armoede niet-clichématig in beeld gebracht wordt. Armoede in beeld brengen en het thema niet wegsteken, het thema tot bij de mensen brengen ziet zij als een noodzakelijke stap bij armoedebestrijding; omdat het een hefboom kan zijn om – gekende maar nog steeds bestaande – vooroordelen te helpen bestrijden"²⁹⁵. De documentaire wil inderdaad de vele vooroordelen en clichés die er rond armoede hangen, ontcrachten: "Het is de bedoeling dat dit een kritische, maar ook warme, humane film wordt, die terug een gezicht geeft aan de mensen die onzichtbaar worden gemaakt in de samenleving en steeds opnieuw moeten vechten tegen uitsluiting en discriminatie"²⁹⁶.

De voorbereiding van deze film was voor de betrokken praktijkwerkers arbeidsintensief. Ze kozen ervoor om, naast het recht houden van hun respectievelijke buurt- en nabijheidsdiensten, ook hier hun beperkte tijd en middelen aan te besteden. Bij deze activiteiten van de uitwisselingstafel botsten de betrokkenen regelmatig met organisationele en structurele beperkingen, vaak vertaald in tijdsdruk. Op het niveau van hun eigen organisaties werden ze geconfronteerd met toenemende eisen qua monitoring en evaluatie. Terwijl ze enerzijds via de uitwisselingstafel proberen ruimte te creëren voor hun 'moeilijk meetbare' meerwaarden, worden ze op het niveau van hun eigen dienst geconfronteerd met

²⁹³ Onderzoeksseminarie 15.10.2007 te Leuven.

²⁹⁴ Mail onderzoekster aan filmmakers en Uitwisselingstafel Westhoek 16.10.2007.

²⁹⁵ Mail RISO West-Vlaanderen aan filmmakers en Uitwisselingstafel Westhoek 16.10.2007.

²⁹⁶ Intentieverklaring Een Andere Wereld Films: 'Iemand Ooit Ergens'.

de groeiende eis naar ‘meetbare output’ en een inkrimpende financiering, wat weer zorgt voor minder personeel, materiaal en beschikbare tijd.

7.4 Elementen van een reflexieve of responsieve begeleidershouding

Ik ga hieronder op zoek naar elementen van een reflexieve of responsieve begeleidingsstijl ten aanzien van mensen in armoede en sociale uitsluiting. Ik hoop in de buurt- en nabijheidsdiensten meer diepgang te vinden voor de volgende drie elementen die Weil, Wildemeersch & Jansen (2005) aanduiden als bouwstenen: a) valideren van competenties; b) samen zoeken en leren vanuit en doorheen contradicties, diversiteit en complexiteit; en c) sociale cohesie, vertrouwen, verbondenheid en nabijheid als doel op zich. Het is volgens Wildemeersch & Weil (2008) belangrijk om de verantwoordelijkheden van de betrokken actoren in activeringsprojecten uit te breiden, eerder dan hun verantwoordelijkheid te beperken tot het toepassen van voorgestructureerde activeringsinstrumenten. Ik wil niet voorschrijven hoe hieraan invulling *moet* gegeven worden, maar wel in buurt- en nabijheidsdiensten op zoek gaan naar hoe aan deze principes *kan* vormgegeven worden. Telkens vat ik samen welke data ik hieromtrent tegen kwam bij de zes West-Vlaamse buurt- en nabijheidsdiensten²⁹⁷ en welke relevante informatie te halen valt uit de theorie van Biesta en Levinas over ‘leren als verantwoording’. Daarbij verwijs ik ook naar andere relevante theoretische inzichten.

a. Valideren van competenties

Het valideren van competentie impliceert volgens Weil, Wildemeersch & Jansen (2005) dat de zogenaamde overlevingsstrategieën van mensen positief worden gewaardeerd: “What experiences of inventiveness, self-will, perseverance, and courage may open up very different forms of dialogue and practice relating to social and economic participation?” (Weil, Wildemeersch, & Jansen, 2005, p. 213). De praktijkwerkers hebben er aandacht voor dat doorheen het (h)erkennen van de al aanwezige competenties en overlevingsstrategieën van de mensen in armoede nieuwe vormen van sociale of economische participatie vorm kunnen krijgen. Zo wordt er samen gewerkt aan het veranderen van de huidige situatie van de buurt of de regio. Door het doorzettingsvermogen en de koppigheid van de mensen in armoede te beschouwen als creatieve krachten, kan de sociaal geconstrueerde aard van hun negatieve identiteit bespreekbaar gemaakt worden. Het kan ook een basis zijn voor het verduidelijken van de wenselijkheid en waarde van particuliere leertrajecten. Er wordt samen gezocht naar de betekenis en zinvolheid van de geleerde kennis, vaardigheden en praktijken.

Er wordt in de betrokken West-Vlaamse buurt- en nabijheidsdiensten vaak tewerkstelling op maat gecreëerd met veel aandacht voor de kwaliteit van de tewerkstelling. De begeleiders proberen in de mate van het mogelijke ondersteuning en begeleiding op maat te bieden. Het arbeidsproces en de

²⁹⁷ Dit zijn samenvattingen van de beschrijving van de zes buurt- en nabijheidsdiensten in het vierde hoofdstuk.

werkgever zijn flexibel en proberen tegemoet te komen aan de mogelijkheden en beperkingen van de werknemers (gezinssituatie, gezondheidstoestand, mentale toestand...). Ze houden niet enkel rekening met persoonlijke belemmeringen, maar ook met de individuele capaciteiten en sterke kanten. De buurt- en nabijheidsdiensten richten zich op ‘zinnig’ werk dat vaak wil bijdragen aan de sociale cohesie en leefbaarheid in eigen buurt. Deze manier van werken kan beschreven worden als een ‘competentiebenadering’, waarbij vertrokken wordt van de al aanwezige capaciteiten van mensen. Hier worden competenties niet enkel gezien in functie van ‘aanpassing’ (aan de eisen en vooronderstellingen van de arbeidsmarkt), maar ook in functie van ‘transformatie’ (van levensomstandigheden of leefbaarheid in de buurt). Daarnaast worden zowel werknemers, gebruikers, vrijwilligers, buurtbewoners en andere sociale actoren aangesproken en gemotiveerd om sociale verantwoordelijkheid en engagement op te nemen. Vanuit een brede visie op werk en activiteit nodigen buurt- en nabijheidsdiensten uit tot vrijwilligerswerk en betrokkenheid. De nadruk ligt niet enkel op arbeidsmarktparticipatie maar ook op maatschappelijke participatie en democratisch burgerschap. Buurt- en nabijheidsdiensten proberen te werken met een lage instap: mensen kunnen langskomen als deelnemer of klant, ze kunnen enkele uren vrijwilligerswerk opnemen, of zelfs enkele uren betaald werk. Mensen kunnen starten met een ‘beperkt’ engagement en daarin groeien op eigen tempo. Zo kunnen ze zelfvertrouwen en sociale netwerken opbouwen door engagement in praktijken die ze zelf sociaal relevant vinden. De intensiteit en inhoud van hun takenpakket kan veranderen wanneer hun mogelijkheden en beperkingen veranderen. Zo kunnen we naast ‘arbeid op maat’ ook spreken van ‘vrijwilligerswerk op maat’.

De praktijkwerkers in de buurt- en nabijheidsdiensten erkennen de mensen waar ze mee werken als ‘iemand’, niet enkel als producenten of werknemers. Zo kunnen de medewerkers ervaringen opdoen van betrokkenheid, begrip, affectie en respect voor de totaliteit die ze zijn. De totaliteit van de mensen wordt erkend, inclusief het complexe netwerk van uitsluitingen, die iedere dag de buurt- en nabijheidsdienst kunnen ‘onderbreken’. Het gegeven dat mensen in armoede mensen zijn met vele kwetsuren is volgens Vanhee, Laporte & Corvelyn (2001) relevant om rekening mee te houden bij eender welke praktijk van begeleiding of hulpverlening. Elke dag opnieuw moeten deze mensen omgaan met een veelheid van problemen en onzekerheid over schijnbaar evidente levensbehoeften zoals wonen, gezondheid en voeding. Dat er nooit gerustheid of stabiliteit is, leidt tot angst en onzekerheid. De leefsituatie en het kluwen van problemen kan mensen uitputten en aantasten in hun lichamelijk en psychisch welzijn, zodat ze ziek, moe of depressief worden. Bij mensen in armoede ontstaat “het gevoel van nergens pak op te hebben, geen invloed te kunnen uitoefenen op de dingen. Enerzijds gaat het om een concrete (materiële en sociale) realiteit. Anderzijds kunnen verschillende ervaringen in die zin leiden tot een algemeen gevoel en geloof geen controle te kunnen uitoefenen op de situatie” (Vanhee, Laporte & Corvelyn, 2001, p. 46).

Vanhee, Laporte & Corvelyn (2001) adviseren aan praktijkwerkers om in de eerste plaats te benoemen wat mensen in armoede wél weten (inzicht), wél doen (handelingscompetentie), en zich wél voor inzetten (inzet). Soms zijn mensen in armoede zich hier niet van bewust. Als een begeleider dit in de verf zet, krijgen mensen er soms zelf ook aandacht voor en kan er gebouwd worden aan een positiever zelfbeeld. Volgens Vanhee, Laporte & Corvelyn (2001) hebben deze uitingen van positieve waardering voor de inzet van mensen in armoede vaak veel meer gewicht dan slechts een bemoedigend schouderklopje. Het gaat hier immers om mensen die voortdurend met kritiek en afwijzing te maken hadden. Het bevestigen van het positieve kan opbouwend werken voor het zelfwaardegevoel. De begeleiders geven aan dat het hierbij soms lijkt te gaan over ‘kleine of banale’ zaken ‘die tot de evidente dagelijkse routine horen’. Vanhee, Laporte & Corvelyn (2001) vermelden hierbij dat het benoemen van het positieve geen ontkenning mag inhouden van de moeilijke situatie waarin mensen in armoede leven.

Freire (1974, p. 120) wees er dertig jaar geleden al op dat onderdrukten vaak onzeker zijn van zichzelf door het ontbreken van ervaringen van dialoog en participatie: “They have consistently been denied their right to have their say, having historically had the duty to listen and obey”. Zo vindt Freire (1974) het niet verwonderlijk dat ze bijna altijd een zeker wantrouwen bewaren tegenover mensen die met hen in dialoog willen gaan. Dit wantrouwen is trouwens ook tegen henzelf gericht; ze zijn immers niet overtuigd van hun eigen capaciteiten: “They are influenced by the myth of their own ignorance” (Freire, 1974, p. 121). Dit is ook vandaag nog relevant: Vanhee, Laporte & Corvelyn (2001, p. 42) stellen dat generatiearmoede mensen aantast “in hun besef van iemand te zijn, een persoon te zijn met een bepaalde eigenheid, in hun verlangen om te ontwikkelen en te groeien, in het zichzelf op een positieve manier kunnen waarderen en laten waarderen, in hun waardigheid”. Armoede is vernietigend voor het zelfbeeld: “Nooit erkenning gekregen hebben maakt dat men zichzelf niet positief kan waarderen noch waardering verwachten of opeisen van zijn omgeving” (Vanhee, Laporte & Corvelyn, 2001, p. 42). Driessens & Van Regenmortel (2006, p. 268) wijzen in deze context op het belang van wederkerigheid of reciprociteit. Dit wijst op een evenwicht tussen geven en nemen. “Personen die in armoede leven, moeten steeds ontvangen: ofwel geld ofwel zorg. Dit brengt hen in een afhankelijkheidsrelatie en wekt gevoelens van machteloosheid op”. Dit kan tegengegaan worden door hen “de kracht van het geven te laten ervaren” (Driessens & Van Regenmortel, 2006, p. 268).

b. Samen zoeken en leren vanuit en doorheen contradicties, complexiteit en diversiteit

Na het beschrijven van de eerste bouwsteen ‘valideren van competenties’ beschrijf ik hier de daarbij nauw aansluitende bouwsteen ‘samen zoeken en leren vanuit en doorheen contradicties en diversiteit’. Ook dit principe is gerelateerd aan de uitbreiding van de verantwoordelijkheden van de betrokken actoren, en komt voort uit de complexiteit, onvoorspelbaarheid en waardengeladenheid van activeringsprocessen (Wildemeersch & Weil, 2008). De praktijkwerkers en mensen in armoede zoeken

en leren samen met als startpunt de contradicties waarmee de mensen in armoede in hun leefwereld en de praktijkwerkers in hun dagelijkse praktijk geconfronteerd worden. Weil, Wildemeersch & Jansen (2005) beschrijven dit samen zoeken en leren als actief werken vanuit de biografische en sociale situatie van de mensen in armoede. De praktijkwerkers zijn bereid om 'in het vel te kruipen' van de mensen waar ze mee werken om een andere blik te krijgen op de verwarrende situaties waarmee die geconfronteerd worden. "The capacity on the part of the professionals to not fear a loss of control or not knowing 'everything' seemed to contribute to capacities on the part of young people to be less daunted by the uncertainties and complexities they were encountering in their lives" (Weil, Wildemeersch & Jansen, 2005, p. 76). De tegenspraken en verwarring die mensen in armoede zelf aanduiden, dienen als uitgangspunt voor het bespreken van vooronderstellingen, voor het verkennen van keuzes en voor het experimenteren met nieuwe manieren van denken en handelen. Dagelijkse ervaringen worden bevraagd op hun zinvolheid en betekenis. Mensen in armoede leren zo om hun situatie op meerdere manieren te bekijken en te benoemen. Ze worden gestimuleerd om reflexief om te springen met de moeilijkheden die ze persoonlijk, in hun familie en/of in hun buurt ervaren. Er wordt samen gezocht hoe ze hun persoonlijke en collectieve krachten en vaardigheden op andere manieren kunnen inzetten om deze problemen proberen aan te pakken.

Zowel de fragmentaire wereldvisie van de deelnemers als die van de praktijkwerkers wordt bevraagd. Samen-leren wordt geassocieerd met het doorbreken van bekende en gevestigde vooronderstellingen, perspectieven, wereldvisies en keuzes. De mensen in armoede worden uitgedaagd door de praktijkwerker die vragen stelt naar feiten en argumenten, die op alternatieven wijst, die contexten zichtbaar maakt. Deze praktijkwerkers moeten tonen dat zij zelf ook kritisch durven nadenken over hun eigen fragmentaire wereldvisie en hun eigen functioneren. Ook zij moeten vragen uitnodigen over de contradicties in hun dagelijkse praktijk. De praktijkwerkers krijgen kansen om hun begrip te verrijken en te verdiepen doorheen het onderhandelen en het verkennen van betekenissen en interpretaties in dialoog met de mensen in armoede. Ze kunnen bijleren over hun eigen positie, competenties en beperkingen: "It offers professionals both the chance for deeper insights into their own position and competence, and their implied limitations, and for greater attunement to the lifeworlds of the participants, including their problems, concerns and hopes" (Weil, Wildemeersch & Jansen, 2005, p. 164).

Zowel bij de definitie van het probleem, in de formulering van de doelstellingen en in het uitwerken en opvolgen daarvan wordt er samengewerkt. Dit vraagt om een dialogische houding. Bij dit proces met een open einde staan de praktijkwerkers voor de taak om te blijven zoeken naar nieuwe antwoorden en oplossingen, voor elke medewerker en voor elke specifieke situatie, tegen de achtergrond van de veranderende arbeidsmarkt. Het zoeken naar evenwicht tussen de twee realiteiten van enerzijds het sociaal beleid en de arbeidsmarktdoelstellingen en anderzijds de biografische dynamieken en complexe leefwereld van de medewerkers, is een voortdurende uitdaging. Enerzijds wordt van de

activeringsinitiatieven verwacht dat ze de waarden en normen overbrengen en versterken die mensen nodig hebben om kunnen deel te nemen aan de arbeidsmarkt. Anderzijds hebben mensen ook hun eigen verhalen, dromen, wensen en ervaringen, die niet genegeerd worden, ook al zijn ze in veel gevallen contradictorisch met de vereisten van de arbeidsmarkt. Dit zorgt er volgens Weil, Wildemeersch & Jansen (2005, p. 141) voor dat “inherent in many education, training, employment, and guidance projects therefore, is a distinct tension between individual choice and social obligations”. Uitgesloten personen zijn vaak verwickeld in een gecompliceerd web van persoonlijke, sociale, emotionele en materiële problemen, waarvan werkloosheid maar één aspect is. Vanhee, Laporte & Corvelyn (2001) beschrijven het belang van een integrale aanpak waarbij de problemen gezien worden als met elkaar samenhangend. De problemen wisselen elkaar af in hoogdringendheid en situeren zich op verschillende levensdomeinen tegelijk. De activeringsinitiatieven zouden er dus aan moeten werken om de deelnemers leren om te gaan met een diversiteit van fysieke, psychologische, emotionele, financiële en relationele noden. Vaak is het zo dat instrumentele vaardigheden en kennis gepercipieerd worden als minder belangrijk voor een gunstig toekomstperspectief, dan het bevorderen van zelfvertrouwen en opdoen van ervaringen als competente actor (Weil, Wildemeersch & Jansen, 2005).

Bij het opstarten van een buurt- en nabijheidsdienst kan er gebruik gemaakt worden van een brede waaier participatieve werkwijzen om werkzoekenden, klanten of wijkbewoners te betrekken. Buurt- en nabijheidsdiensten zetten ‘participatie’ in als instrument om te verzekeren dat de tewerkstelling haalbaar en ‘op maat’ is, en dat de diensten nauwer aansluiten bij de wensen van de gebruikers. Naast het participatief identificeren van behoeften en noden streven buurt- en nabijheidsdiensten naar continue dialoog met en feedback van medewerkers en gebruikers om indien nodig en wenselijk kunnen bij te sturen. Ze willen vertrekken vanuit de complexe leefomstandigheden van mensen die geconfronteerd worden met sociale uitsluiting. Buurt- en nabijheidsdiensten doen inspanningen om te vertrekken van de vormen van actief zijn die mensen al beoefenen in hun gezin of buurt. Ze willen ‘kort op de bal spelen’ en ‘inspelen op wat leeft’. Vooral de buurtontwikkelingsdiensten vallen op door bijzondere inspanningen op het gebied van participatie. Met een participatief behoeftenonderzoek worden de on vervulde individuele en sociale noden van de buurt geanalyseerd. Bewoners worden aangesproken als deskundigen wat betreft de verbetering van hun eigen leefomgeving. Als vertrekpunt vragen buurtontwikkelingsdiensten zich af welke activiteiten belangrijk kunnen zijn voor de buurt en de bewoners. Buurt- en nabijheidsdiensten willen mensen betrekken bij het vormgeven van hun eigen leefwereld. Er wordt uitgegaan van het verlangen naar betrokkenheid van mensen, die worden aangesproken om hun persoonlijke verantwoordelijkheid voor hun wijk of regio op te nemen. Bij de participatieve diagnose is het een aandachtspunt om te letten op het heterogene karakter van de groepen actoren of de buurt die bevraagd worden. Er is aandacht nodig voor diverse visies, conflict en uitsluiting binnen een buurt, gemeenschap of groep actoren. Leren heeft hier niet de betekenis van leren een consensus te bereiken of verschillen te overstijgen.

Wildemeersch (1992) beschrijft een vorm van ‘samen zoeken’ die hier relevant is: de ander roept ons op om ons te legitimeren en ons standpunt te verduidelijken. De eigen evidenties en standpunten worden uitgedaagd door de praktijken van anderen. Zo kan ruimte ontstaan voor nieuwe inzichten, standpunten, gevoelens of emoties. Volgens Wildemeersch (1992) is het vruchtbaar om het principe van continue invraagstelling als uitgangspunt te nemen. Streven naar consensus wordt vervangen door streven naar tijdelijke coalities van veelvuldige, verschuivende, elkaar overlappende en soms zelfs tegenstrijdige standpunten. Wildemeersch (1992) definieert vorming als een proces van wederzijdse verantwoording met onvoorspelbare output. De ander roept mij op tot verantwoording.

Participatie en feedback hebben te maken met ‘vragen stellen’ en met het uitdagen van evidenties en vooronderstellingen. Belangrijke (educatieve) vragen zijn: ‘Wat denk je ervan?’, ‘Wat is jouw mening hierover?’ of ‘Hoe ga je antwoorden?’. Dit zijn moeilijke vragen die kunnen onderbreken of verstoren. Educatie is zo een vorm van geweld die moeilijke vragen stelt en moeilijke ontmoetingen creëert. Er is geen zekerheid over de uitkomst van die invraagstelling. Er zijn geen concrete regels of voorschriften met betrekking tot deze responsieve verantwoordelijkheid voor de ander. Praktijkwerkers kunnen nooit weten of ze op een ‘juiste’ manier antwoorden. In deze praktijk van ‘niet zeker zijn’ wordt kennis gezien als ‘in the making’. Praktijkwerkers zijn aandachtig voor de ander en tegelijkertijd kritisch ten aanzien van de eigen realiteit en omgeving. Ze moeten hun eigen visie tussen haakjes kunnen plaatsen om ruimte te creëren voor diverse visies die kunnen leven en ontwikkelen. Daarbij moet echter niet zomaar alle diversiteit getolereerd worden. Biesta (2006, p. 59) benadrukt dat hij niet wil suggereren dat “all otherness or strangeness is simply good and simply has to be valued and respected because it is other and strange”. Er zijn moeilijke vragen die gesteld moeten worden over de grenzen van tolerantie. Ook Brookfield (1998) schrijft dat ervaringen en meningen niet zonder meer mogen overgenomen en bevestigd worden. “There are many adults who live a unitary moral existence in which the same emotions and perceptions recur in a self-confirming loop”. Situaties kunnen zo generationaliseerd worden dat ze telkens dezelfde vooronderstellingen blijven bevestigen. Reflectie en kritische analyse worden aangemoedigd. Het is volgens Brookfield (1998) nodig om vragen te stellen over hoe ervaringen begrepen kunnen worden vanuit verschillende perspectieven, welke aspecten van de ervaringen bevraging en verder onderzoek nodig hebben, en welke aspecten van de ervaring misschien worden vervormd of genegeerd.

Brookfield (1986) beschreef het belang van kritische reflectie bij volwasseneneducatie, waarbij lerenden worden uitgedaagd door de educator en de andere lerenden om alternatieve manieren van denken, handelen, werken en leven te verkennen. Doorheen deze kritische reflectie kan het bewustzijn groeien dat waarden, geloof, gedrag en ideologie voorlopig en relatief zijn. Dit bewustzijn dat de zogezegde evidenties van werk, relaties en politiek eigenlijk culturele constructies zijn, kan ervoor zorgen dat mensen diverse aspecten van hun eigen professionele, persoonlijke en politieke leven in

vraag stellen. Volgens Brookfield (1986) resulteert het meest significante leren vaak van een externe gebeurtenis of prikkel waardoor we een onaangename en soms zelfs pijnlijke herevaluatie moeten maken van (bepaalde aspecten van) ons leven. Leren wordt zo “an unsettling, painful struggle in which glimpses of insight alternate with confusion, uncertainty, and ambiguity” (Brookfield, 1986, p. 22). Om dit bewustzijn te stimuleren, moet de educator alternatieve interpretaties formuleren over het leven, werk, relaties en wereldvisie van de lerenden. De educator kan lerenden uitdagen door alternatieve interpretaties van ervaringen, ideeën en gedrag zichtbaar te maken zodat ze hun eigen waarden, gedrag en vooronderstellingen kritisch zouden onderzoeken. “The task of the educator, then, becomes that of encouraging adults to perceive the relative contextual nature of previously unquestioned givens” (Brookfield, 1986, p. 284).

Seynaeve, Hermans, Declercq & Lammertyn (2004) herinneren eraan dat de relatie tussen hulpverlener en hulpvrager steeds een ongelijke relatie is. Zelfs bij de participatief werkende buurt- en nabijheidsdiensten blijft er ongelijkheid tussen de mensen in armoede en de praktijkwerkers: “Deze hulpverlener genoot een hogere opleiding, beschikt over waardevolle interactiemiddelen en zit ingebed in een organisatie die hem extra kansen biedt”. De ongelijkheid op inhoudelijk niveau wordt blijkbaar niet als problematisch ervaren: “Het werd verwacht en is inherent aan de hulpverleningsrelatie” (Seynaeve, e.a., 2004, p. 248). Een afstandelijke relatie, waar de hulpverlener de inhoudelijke ongelijkheid en statusverschillen benadrukt of mensen afhankelijk maakt of houdt, wordt als negatief ervaren. Terwijl van de hulpvrager verwacht wordt om zijn/haar persoonlijke problemen bloot te geven, voelen ze zich bij een dergelijk zakelijke hulpverleningsrelatie behandeld als ‘nummers’ of als het zoveelste problematische geval (Seynaeve, Hermans, Declercq & Lammertyn, 2004). Volgens Driessens & Van Regenmortel (2006) moet er geen sprake zijn van gelijkheid, maar wel van gelijkwaardigheid tussen hulpverlener en hulpvrager zonder echter het verschil in macht te ontkennen. Streven naar een gelijkwaardige relatie betekent dat dit machtsverschil niet onder tafel wordt geschoven, maar bespreekbaar wordt gemaakt. Hiërarchische machtsongelijkheid is typerend voor elke hulpverleningsrelatie, maar is niet per definitie negatief. “Inhoudelijke ongelijkheid, gebaseerd op deskundigheid en op de positie van de hulpverlener, is voor mensen in armoede juist de reden om een beroep te doen op de hulpverlening en houdt de mogelijkheid tot verandering en emancipatie in” (Driessens & Van Regenmortel, 2006, p. 323-324). Mensen in armoede hopen een deskundige hulpverlener te ontmoeten, die ze kunnen vertrouwen. “Op inhoudelijk vlak willen ze een hulpverlener die hen als gids kennis overdraagt, een wegwijzer is en hen aan hun recht(en) laten komen. Ze willen een vakman die hun handelingscompetenties versterkt en een belangenbehartiger die voor en samen met hen bemiddelt om hun handelingsmogelijkheden te verruimen” (Driessens & Van Regenmortel, 2006, p. 324). Zo kan machtsongelijkheid positief aangewend worden.

c. Sociale cohesie, vertrouwen, verbondenheid en nabijheid als doel op zich

Als voorwaarde om dit samen-zoeken mogelijk te maken, is het nodig dat er verbondenheid en vertrouwen kan groeien. De termen sociale cohesie, vertrouwen, verbondenheid en nabijheid kwamen in het derde hoofdstuk al aan bod. Hier worden ze in het kader van de zoektocht naar een meer reflexieve begeleidershouding nog eens aangehaald. Ik hervat de betekenis die deze termen kregen in de zes West-Vlaamse buurt- en nabijheidsdiensten in combinatie met de theoretische inzichten van Biesta, Levinas en anderen.

De dienstverlening op maat staat in de bestudeerde buurt- en nabijheidsdiensten in het teken van nabijheid en verbondenheid. Er is een uitdrukkelijke aandacht voor ‘mensen samen brengen’. Dit kan zowel betrekking hebben op de medewerkers onderling, buurt en klanten, medewerkers en klanten, medewerkers en begeleiders... Zo is verbondenheid niet alleen een instrument, maar ook een doelstelling op zich. Buurt- en nabijheidsdiensten willen mensen de kans geven verantwoordelijkheid te nemen voor elkaar. Naast verbindende contacten (het opbouwen van groepsidentiteit en het stimuleren van solidariteit binnen groepen) is er ook ruimte voor overbruggende of groepsoverschrijdende contacten. Bij sommige diensten is er tijd om een babbeltje te maken; bij andere diensten is ‘gezelschap’ de kern. Er is aandacht voor het stimuleren van een gevoel van samenhorigheid door het ondersteunen van informele ontmoetingsruimten waar mensen kunnen bijeenkomen en praten over leven, werk en wijk. De nadruk ligt op het bevorderen van sociaal contact. Er is objectieve nabijheid door de lokale inankering of de inbedding in het dagelijkse leven van de gebruikers en medewerkers. Zo kan een buurt- en nabijheidsdienst bijvoorbeeld ingebed zijn in een uitgebreider dienstencentrum. Deze lokale inbedding heeft als voordeel dat een signaalfunctie vervuld kan worden naar andere diensten toe. De medewerkers van de buurt- en nabijheidsdiensten kunnen horen en zien wanneer er kleine of meer ernstige problemen zijn in de leefsituatie van de gebruikers. Dit is mogelijk door de tijd die er beschikbaar is om ‘een babbel’ te doen over de dienstverlening, maar ook over hun gezondheid, gezinssituatie of zelfs hun huisdier. Dit gesprek gebeurt vaak tijdens het uitvoeren van de diensten. Zo kan er ‘kort op de bal’ gespeeld worden. Op een flexibele manier proberen ze tegemoet te komen aan de individuele en collectieve noden. Subjectieve nabijheid bestaat in de onderlinge relaties die de louter technische prestaties en dienstverlening overstijgen. Het gaat hier om de bijkomende gevoelswaarde van de relationele diensten. ‘Vertrouwen’ is een gevolg van deze ‘nabijheid’ en ontwikkelt zich doorheen de tijd via het opdoen van ervaring met en informatie over de andere. De medewerkers hebben vaak een persoonlijke band opgebouwd met de klanten. De medewerkers van buurt- en nabijheidsdiensten maken tijd voor gesprek, voor aanwezig en aandachtig zijn. Peters & Debosscher (2006, p. 60) wijzen op het belang van een informele omgangsvorm en ‘smalltalk-competenties’: “het vermogen om met een kort, schijnbaar oppervlakkig praatje een aangename sfeer te scheppen én informatie op te doen”. Over kinderen, huisdieren, het weer... kan

iedereen meepraten. Dit kan herkenbaarheid creëren, terwijl er tegelijkertijd keuzevrijheid blijft: “Je vertelt wat je wil vertellen en niet iedereen hoeft alles over je te weten” (Peters & Debosscher, 2006, p. 60). Deze informele babbels hebben een verbindende kracht. Bovendien kan er zo krediet opgebouwd worden voor wanneer er ‘lastige’ gesprekken moeten gevoerd worden.

De aandacht voor nabijheid staat in spanning met de groeiende invloed van het efficiëntiedenken. De buurt- en nabijheidsdiensten ondervinden groeiende druk om sneller te werken en meer diensten te leveren. Vooral degenen die zich richten op de moeilijk meetbare ‘nabijheid en sociale cohesie’ komen in de problemen wanneer ze uitsluitend met efficiëntiecriteria beoordeeld worden. Naarmate de klemtoon meer komt te liggen op efficiëntie, krijgen aspecten van nabijheid minder ruimte. Door toenemende druk om meer diensten in minder tijd te leveren, wordt alle beschikbare tijd grondig gepland en ingevuld. Zo is er steeds minder ‘ongeplande tijd’ of ‘betekenistijd’, die nochtans nodig is voor het opbouwen van relationele diensten. Sociale cohesie, vertrouwen en (subjectieve) nabijheid zijn niet planbaar, maar er kunnen wel voorwaarden toe gecreëerd worden. Pedagogien kunnen mensen kansen bieden om in relatie te treden met elkaar op nieuwe manieren. Driessens & Van Regenmortel (2006) beschrijven enkele voorwaarden voor het tot stand komen van een vertrouwensrelatie, waaronder respect en openheid voor de leefwereld en betekenisgevingen van de hulpvrager. Driessens & Van Regenmortel (2006, p. 258) beschrijven hoe in een positieve basishouding ‘ontmoeting’, ‘er zijn voor iemand’ en ‘erkennen dat de ander ertoe doet’ belangrijk zijn. Betrokkenheid wordt vertaald naar een ondersteunende basishouding van de hulpverlener gebaseerd op respect, vertrouwen, eerlijkheid, openheid en zorgzaamheid. Deze betrokkenheid moet volgens hen wel ‘op maat’ zijn en rekening houden met de persoonlijke grenzen van de hulpvrager, de hulpverlener en de context.

Een andere voorwaarde voor het opbouwen van een vertrouwensrelatie is volgens Vanhee, Laporte & Corvelyn (2001) continuïteit van hulpverlener. Volgens hen blijkt een wisseling van hulpverleners hinderlijk omdat mensen in armoede dan telkens opnieuw hun verhaal moeten doen en schaamte en wantrouwen moeten overwinnen. Ook volgens Seynaeve, Hermans, Declercq & Lammertyn (2004, p. 246-247) bekritiseren OCMW-cliënten dat ze tijdens de hulpverleningsperiode meermaals moesten veranderen van maatschappelijke werker. Het opnieuw opbouwen van een vertrouwensband met een andere maatschappelijke werker vergt veel inspanningen. Eigenlijk moet er opnieuw van nul begonnen worden, waarbij het risico reëel is dat mensen zich die moeite besparen en enkel de meest noodzakelijke en oppervlakkige informatie doorgeven.

Seynaeve, Hermans, Declercq & Lammertyn (2004, p. 256) noemen de hulpverleningsrelatie een gespannen verhouding tussen vertrouwen en controle. Participatie, inspraak, dialoog en kansen tot inzicht en informatie worden genoemd als sleutels tot verbetering van de relatie tussen hulpverleners en rechthebbenden. Hulpverleners nemen vaak een moeilijke positie in. Enerzijds staat de hulpverlener in voor de belangenbehartiging van de rechthebbende. Anderzijds heeft diezelfde hulpverlener vaak

tegelijkertijd controlerende taken, wat het opbouwen van een vertrouwensrelatie kan bemoeilijken. Dit wordt ook door Weil, Wildemeersch & Jansen (2005, p. 142) aangehaald: “On the one hand, increasingly in ‘activation policy’ the promotion of employability is seen as requiring individual commitment, a client-centered approach and the building of trust between professionals and participants. In this respect the espoused objective seems to be the empowerment of young adults as active citizens. On the other hand, professionals are expected to be key social actors in enhancing labor market participation and reducing unemployment figures”.

d. Creativiteit en improvisatie

De eisen die gesteld worden aan de praktijkwerkers zijn hoog: Er zijn niet alleen de verschillende (soms tegenstrijdige) doelstellingen en verwachtingen vanuit het activeringsproject waarin ze tewerkgesteld zijn. Er is ook de ernst en de complexiteit van de problemen waarmee de mensen waarmee ze werken, geconfronteerd worden. Dan is er nog de continue onzekerheid die samengaat met veranderende organisationele en beleidscontexten. Dit vraagt een toenemende mate van flexibiliteit van de hulpverleners. “The co-interpretive professional has to learn to juggle different roles, responsibilities and artful practices” (Weil, Wildemeersch, & Jansen, 2005, p. 164). Op deze manier moet een praktijkwerker niet hoofdzakelijk bekeken worden als een ‘technische expert’ maar eerder als iemand die zich engageert in een praktijk die essentieel uit improvisatie en creativiteit bestaat. Dit wordt mooi uitgedrukt door de coördinatrice van Leren Ondernemen: “Een belangrijke eigenschap (...) voor het werk met mensen (...) in armoede is dat je telkens energie moet hebben om opnieuw te beginnen, opnieuw voluit, met al onze zintuigen terug onbevangen open staan. Maar de gevoelens die dit allemaal teweeg heeft gebracht ook kunnen zeggen. (...) Zekerheden zijn weg, nu pas kunnen we beginnen”²⁹⁸.

Dit kan vergeleken worden met wat Kunneman (1996) beschrijft als een ‘normatieve professionaliteit’. Dit is een reflexieve houding ten aanzien van het eigen professionele handelen, die erkent dat voor sommige ‘trage vragen’ de technisch-professionele professionaliteit weinig houvast bieden kan. Praktijkwerkers hebben volgens Kunneman (1996) ook de verantwoordelijkheid om op beleidsniveau stem te geven aan de spanningen die worden opgeroepen door praktijkwerkers te dwingen ‘om op één been te lopen’, namelijk om voor eender welk probleem telkens een technische rationele oplossing te voorzien. Daarnaast zijn er echter ook trage vragen waar het belang van ‘aanwezigheid, intimiteit en betrokkenheid een belangrijke rol spelen. Die aspecten komen onder druk te staan door het toenemend afrekenen van de gerealiseerde output van praktijkwerkers op basis van extern gedefinieerde beleidsdoelen.

²⁹⁸ Mail van coördinatrice Leren Ondernemen Leuven 08.04.2004.

Het is volgens Wildemeersch & Weil (2008) realistischer om al deze verschillende functies en rollen te verdelen over een team van praktijkwerkers, eerder dan om te proberen deze te verenigen in één praktijkwerker. “All of our individual knowing is only partial. Therefore, it involves teamwork, rather than individual professionals ‘getting it right’” (Weil, Wildemeersch & Jansen, 2005, p. 162).

Korte samenvatting

Dit hoofdstuk beschrijft het leerproces dat het terugkoppelen van de onderzoeksresultaten naar de betrokken zes buurt- en nabijheidsdiensten teweeg bracht. Tijdens hun uitwisselingstafels besloten ze om samen meer ruimte en aandacht te vragen voor hun specifieke activeringsaanpak. Zo wordt er naast diverse activiteiten om te lobbyen bij beleidsactoren ook een documentaire voor het bredere publiek gemaakt. Het leerproces dat de buurt- en nabijheidsdiensten doormaakten, beschrijf ik als ‘leren als verantwoording’, geïnspireerd op Levinas en Biesta. Dit is een verdieping van de theorie omtrent reflexieve activering, waar een ethische dimensie aan wordt toegevoegd. Evidenties werden verstoord en in vraag gesteld. Deze ‘onderbreking’ betreft in het geval van de praktijkwerkers de reeds bestaande frustratie betreffende de onmacht om de eigen inspanningen inzake participatie te communiceren naar beleidsmakers, de confrontatie met mensen in sociale uitsluiting en hun leefomstandigheden tijdens hun werk in de buurt- en nabijheidsdiensten en ten slotte het nauw meewerken aan dit onderzoek tijdens de uitwisselingstafels. Het vooraf evidente ‘proberen aan te sluiten bij bestaande subsidiekanalen en in te passen in het decreet’ werd ‘vreemd’. Het durven verkennen van dit ‘verstorende’ element is de essentie van vorming. De uitkomst van dit leerproces was de beslissing om als uitwisselingstafel inspanningen te leveren om het alternatieve discours van nabijheid, democratisch burgerschap en reflexieve activering zichtbaar te maken.

Dit theoretisch kader dient meteen ook als aanzet tot het uitwerken van een meer reflexieve of ‘responsieve’ begeleidingsstijl ten aanzien van mensen in armoede. Ik zocht in de buurt- en nabijheidsdiensten meer diepgang voor de volgende bouwstenen (Weil, Wildemeersch & Jansen, 2005): a) valideren van competenties; b) samen zoeken en leren; en c) sociale cohesie, vertrouwen, verbondenheid en nabijheid. De eisen die gesteld worden aan de praktijkwerkers zijn hoog: Bij dit proces met een open einde zoeken de praktijkwerkers en de mensen in armoede samen naar nieuwe antwoorden en oplossingen waarbij de uitdaging vaak is om de structurele eisen van de arbeidsmarkt te linken aan de biografische dynamieken van de mensen in armoede.

Hoofdstuk 8 - Eindconclusies

In dit laatste hoofdstuk probeer ik antwoorden te construeren op de onderzoeksvragen met betrekking tot activering, werk, participatie en dienstverlening in buurt- en nabijheidsdiensten. In de vorige hoofdstukken werd telkens een gedeeltelijk antwoord gegeven op één of meerdere van de onderzoeksvragen. Deze probeer ik hier samen te brengen, zij het in minder uitgebreide vorm.

De onderzoeksvragen waren als volgt: Wat betekenen restrictieve en reflexieve activering (Weil, Wildemeersch & Jansen, 2005) voor de betrokken beleidsmakers, voor de koepel van de buurt- en nabijheidsdiensten, en voor de medewerkers van de concrete buurt- en nabijheidsdiensten? Welke betekenis geven deze actoren aan buurt- en nabijheidsdiensten? Welke betekenis geven ze aan de drie functies van buurt- en nabijheidsdiensten: tewerkstelling, participatie en dienstverlening? Welke vorm neemt het spanningsveld tussen restrictieve en reflexieve activering aan in de buurt- en nabijheidsdiensten? Bieden buurt- en nabijheidsdiensten een alternatief voor het dominante activeringsdiscours? Zo, ja, hoeveel ruimte hebben zij daarvoor? Hoe geven de praktijkwerkers in de buurt- en nabijheidsdiensten vorm aan een meer reflexieve begeleidersstijl? Welke spanningen ervaren de betrokken praktijkwerkers daarbij?

Ik wil activeringsdiscoursen, liefst zo veel mogelijk samen met praktijkwerkers én mensen in armoede, helpen ontrafelen en zichtbaar maken. Dit kan begrepen worden vanuit de structuratietheorie van Giddens (1979), waarbij de relatie tussen de actor en de context wordt geïnterpreteerd in termen van ‘agency’ én ‘structure’. De betrokken actoren interfereren in de context en geven er betekenis aan. Zo definiëren bijvoorbeeld beleidsmakers en praktijkwerkers wat een maatschappelijk probleem is en wat mogelijke oplossingen daarvoor zijn. De context co-determineert tegelijkertijd de mogelijkheden en beperkingen van de actiemogelijkheden van de betrokken actoren. Ze kunnen bijvoorbeeld enkel denken met woorden die al bestaan. Actoren ontleen noodzakelijkerwijs hun hulpmiddelen, betekenissen en normen aan structuren die relatief onafhankelijk van hen opereren. Tegelijkertijd zijn die structuren echter toch afhankelijk van de actoren, die via hun acties telkens weer de structuren actualiseren. Alle actie wordt zo begrensd door structurele dimensies, terwijl anderzijds die structuur weer het product is van actie van actoren. Weil, Wildemeersch & Jansen (2005, p. 158) verwijzen naar Giddens’ structuratietheorie, om te stellen dat praktijkwerkers en de uitgesloten groepen waarmee ze werken niet volledig gedetermineerd zijn door de structuren die hun praktijken afgrenzen: “As actors they actively (re)produce the structural context in which their meeting takes place. Therefore they are involved in the permanent (re)creation of the conditions of their encounter, not just as passive performers on a pre-given stage”. Dit veronderstelt wel de moed om kritisch te kijken naar de eigen praktijken en contexten.

Volgens Hajer (2000) hebben discoursen geen eigen leven, maar ze moeten gereproduceerd worden via strategisch gedrag van allerlei actoren in diverse praktijken. Hajer (2000) raadt aan om oog te hebben voor de wijze waarop het gebruik van bepaalde concepten een bepaalde realiteit kan versterken. Bepaalde actoren, zoals hier de buurt- en nabijheidsdiensten en hun koepel, werden ‘gedwongen’ zich te conformeren aan een bepaalde taal, in concreto het economische restrictieve activeringsdiscours. Ze zijn onmachtig om met eigen verhalen of metaforen de verborgen gebreken in de geldende bestuurstaal naar voren te brengen. Dit ‘vanzelfsprekende’ denken vanuit het dominante activeringsdiscours in beleid en praktijk werd doorheen de voorgaande hoofdstukken zichtbaar gemaakt – als het ware doorprikt. Ik portretteer het ‘evidente’ discours over restrictieve activering op een problematiserende manier en probeer zelfs een steentje bij te dragen in de co-constructie van een meer reflexief alternatief. Het zich ontwikkelende discours rond reflexieve activering kan het restrictieve activeringsdenken bekritisieren. “Adding a marginalized voice to the picture of “what is going on” democratises the dominant voices rather than downsize them” (Moss, 2004, p. 366). Wanneer de dominante discoursen kritiekloos worden overgenomen als voorschrijvende teksten door praktijkwerkers, dan kunnen ze totaliserend en repressief werken (Fowler & Lee, 2007). Het is nodig om het potentieel aan verschillen, spanningen en strijd zichtbaar te maken.

8.1 Tewerkstelling?

Bij de zes betrokken buurt- en nabijheidsdiensten observeerde ik een spanning tussen een brede en smalle visie op arbeid. De aandacht voor maatschappelijk engagement en vrijwilligerswerk waarmee buurt- en nabijheidsdiensten experimenteren, staat onder druk door het decreet Lokale Diensteneconomie dat de nadruk legt op tewerkstelling en doorstroom naar de formele arbeidsmarkt.

Er wordt in de betrokken buurt- en nabijheidsdiensten vaak tewerkstelling op maat gecreëerd. Het gaat om laaggekwalificeerde en haalbare jobs. Hier blijkt dat economische activering wel degelijk een hefboom uit armoede en sociale uitsluiting kan zijn, indien er voldoende aandacht is voor de kwaliteit van de tewerkstelling. Het arbeidsproces en de werkgever zijn flexibel en proberen tegemoet te komen aan de mogelijkheden en beperkingen van de werknemers. Ze houden niet enkel rekening met persoonlijke belemmeringen, maar ook rekening met de individuele capaciteiten en sterke kanten. Er wordt in de mate van het mogelijke dag na dag rekening gehouden met de fysieke en mentale toestand van de werknemers. De begeleiders hebben aandacht voor de totaliteit van ‘hun mensen’ (gezinssituatie, gezondheidstoestand...) en proberen ondersteuning op maat te bieden. De buurt- en nabijheidsdiensten richten zich op zinvol werk dat wil bijdragen aan de sociale cohesie en leefbaarheid in eigen buurt of regio. Deze manier van werken kan beschreven worden als een competentiebenadering, waarbij vertrokken wordt van de al aanwezige capaciteiten van mensen. De werknemers krijgen verantwoordelijkheid over (een stuk van) hun takenpakket en hebben zo kansen

om ervaringen op te doen als competente actor. Hun mening en ervaring wordt gevalideerd. Het werk wordt niet alleen samen gepland, maar ook geëvalueerd en bijgestuurd. Daarbij ligt de nadruk vaak op het onderling uitwisselen van ervaringen tussen werknemers.

De zes onderzochte buurt- en nabijheidsdiensten bieden naast tewerkstelling ook een brede variëteit van manieren om engagement en verantwoordelijkheid op te nemen aan wijkbewoners en vrijwilligers. Vanuit een brede visie op werk nodigen deze buurt- en nabijheidsdiensten uit tot vrijwillig engagement en betrokkenheid, zonder dat dit noodzakelijkerwijs een arbeidsmarktfinaliteit moet hebben. Zo worden kansen geboden om ervaringen op te doen van solidariteit en engagement bij een gemeenschappelijk project. De nadruk ligt niet enkel op arbeidsmarktparticipatie maar ook op democratisch burgerschap en maatschappelijke participatie. De vrijwilligers vermelden sociaal contact en de kans tot maatschappelijke erkenning en waardering.

Buurt- en nabijheidsdiensten proberen te werken met een lage instap. Mensen kunnen langskomen als deelnemer of klant. Ze kunnen starten met een ‘beperkt’ engagement (van enkele uren) en daarin groeien op eigen tempo. Zo krijgen mensen de kans om zelfvertrouwen en sociale netwerken op te bouwen doorheen engagement in praktijken die ze zelf sociaal relevant vinden. De intensiteit en inhoud van hun takenpakket kan veranderen wanneer hun mogelijkheden en beperkingen veranderen²⁹⁹. Het blijkt echter niet evident om het werken met betaalde werknemers en vrijwilligers te combineren. Een relevante vraag is bijvoorbeeld: Welke taken worden door de betaalde werknemers en welke door de vrijwilligers uitgevoerd?

De enige stukjes van het alternatieve discours van de buurt- en nabijheidsdiensten die hun neerslag kregen in de uiteindelijke wettelijke kaders waren deze die verzoenbaar zijn met de dominante beleidsdoelstelling van het verhogen van de tewerkstellingsgraad. In het decreet Lokale Diensteneconomie ligt de nadruk op jobcreatie. Er wordt daarnaast ook wel erkend dat er wordt bijgedragen aan sociale cohesie en dat buurt- en nabijheidsdiensten een hefboom zijn in de leefbaarheid van een buurt, maar dat wordt niet verder uitgewerkt of gefinancierd. De overheid ziet in buurt- en nabijheidsdiensten vooral een bron van tewerkstelling voor laaggeschoolden. De vooraf vastliggende doelstellingen ‘creatie van tewerkstelling’ en ‘stimulatie van doorstroom’ dreigen te zorgen voor een toenemende standaardisatie van de buurt- en nabijheidsdiensten.

De onderzochte buurt- en nabijheidsdiensten streefden ernaar om hun werknemers niet slechts kortetermijn contracten aan te bieden, maar ook contracten van onbepaalde duur. Ze willen werkzekerheid en een lange termijn perspectief bieden, zodat de werknemers de mogelijkheid krijgen om hun leven op langere termijn te plannen. Bovendien kan er zo een vertrouwelijke relatie opgebouwd worden. ‘Duurzame arbeid’ werd conceptueel echter niet voldoende uitgewerkt en meteen vertaald in één

²⁹⁹ De laagdrempelige instap via PWA-cheques is vanaf 1.01.2008 niet meer mogelijk. Dit systeem werd afgeschaft omdat het een werkloosheidsval zou zijn.

concreet instrument ‘contract van onbepaalde duur’. De buurt- en nabijheidsdiensten kregen met het decreet Lokale Diensteneconomie inderdaad de mogelijkheid om contracten van onbepaalde duur aan te bieden; meer nog, ze kregen de verplichting om enkel nog deze contracten aan te bieden. Dit kan zorgen voor een ‘afroming’: de buurt- en nabijheidsdiensten kunnen alleen nog werk aanbieden aan degenen voor wie een (halftijds) contract haalbaar en wenselijk is.

De buurt- en nabijheidsdiensten kregen bovendien de verplichting om de doorstroom van werknemers naar reguliere tewerkstelling te stimuleren. In het decreet Lokale Diensteneconomie wordt bepaald dat kansengroepen in de reguliere arbeidsmarkt moeten geïntegreerd worden. Toch willen buurt- en nabijheidsdiensten mensen die goed presteren, niet dwingen om de organisatie te verlaten. De Koepel van Buurt- en Nabijheidsdiensten is van mening dat de vraag rond doorstroom niet geweigerd kan worden. Ze nemen de gelegenheid aan om mee te werken aan een ‘haalbaar en aangepast’ instrument en procedure rond deze doorstroom. De VDAB krijgt een rol in de externe controle van de doorgroeicapaciteiten van de werknemers van de buurt- en nabijheidsdiensten. Indien een werknemer met voldoende capaciteiten niet doorstroomt naar reguliere tewerkstelling, dan neemt de loonsubsidie af. Zo krijgen de buurt- en nabijheidsdiensten de rol van opstapje naar een job in een reguliere onderneming. Bovendien zou de VDAB de werknemers van de buurt- en nabijheidsdiensten behandelen ‘alsof ze nog werkloos zijn’. Zo moet het werk in de buurtdienst bijvoorbeeld geannuleerd worden voor een gesprek met de VDAB. ‘Actief zijn’ wordt blijkbaar verengd tot ‘actief zijn op de formele arbeidsmarkt’. Andere keuzeopties zoals tewerkstelling in de sociale economie of vrijwilligerwerk worden zo teniet gedaan. Zelfs vrijwilligerwerk wordt meer en meer geïnterpreteerd in functie van het opdoen van ervaringen die relevant kunnen zijn op de arbeidsmarkt of als een deel van het traject naar werk.

Er zijn meerdere risico’s verbonden met het afrekenen van de sociale economie op basis van de gerealiseerde doorstroom. Ten eerste kan dit betekenen dat buurt- en nabijheidsdiensten zich meer (moeten) richten op de ‘sterkeren’ voor wie doorstroom een haalbare optie is. Zo gaan ze zich misschien meer richten op werklozen dan op mensen die te maken hebben met een complexe meervoudige uitsluitingsproblematiek. Ten tweede kan de betaalbaarheid van vorming en opleiding problematisch worden indien men telkens de best opgeleide personeelsleden moet laten gaan en nieuwe onervaren werknemers moet inschakelen en opleiden. Ten derde kan men zich afvragen wat deze druk tot doorstroom betekent in een landelijke context waar het globale aandeel jobs en vacatures lager ligt. Vooral voor oudere werknemers of werknemers met een fysiek letsel houdt de druk tot doorstroom geen reële kansen in tot een aangepaste job in een reguliere onderneming. Ten vierde is het moeilijk om een lange termijn relatie aan te gaan met klanten en buurtbewoners en vertrouwen op te bouwen indien de medewerkers telkens moeten doorstromen. Een belangrijke vraag is tenslotte naar welke jobs in de reguliere ondernemingen deze mensen doorstromen. Niet alle jobs zijn immers een hefboom uit armoede en uitsluiting. Er is nood aan zorg, emotioneel welzijn, ondersteuning op maat,

vorming en opleiding. De randvoorwaarden en de kwaliteit van de arbeid zijn cruciaal. Om kunnen te spreken van duurzame doorstroom moet het gaan om jobs die geen negatieve effecten hebben op de andere levensdimensies. Men kan moeilijk spreken van duurzame doorstroom indien de nieuwe tewerkstelling na enkele maanden terug wordt afgebroken.

Werklozen worden gezien als passieven, die door anderen geactiveerd moeten worden. Hierop antwoorden Hvinden & Halvorsen (2002) dat werklozen niet zomaar 'actief' gemaakt moeten worden, maar dat er wél meer erkenning moet komen voor de vormen van 'actief' zijn die zij al beoefenen. Er is nood aan het erkennen van alternatieve vormen van arbeid en actief zijn. Een bredere definitie van arbeid, eventueel geïnspireerd door Arendt (1999) haar onderscheid tussen werk, arbeid en politieke activiteit, zou beter recht kunnen doen aan de verschillende posities en mogelijkheden van mensen. Zo wordt nu bijvoorbeeld onbetaalde arbeid in het gezin of in de buurt niet voldoende gevaloriseerd.

8.2 Dienstverlening?

Na de bespreking van de spanning tussen de betekenissen die aan tewerkstelling worden toegeschreven, volgt hier de beschrijving van de betekenissen achter de functie dienstverlening. De dienstverlening op maat staat in de bestudeerde buurt- en nabijheidsdiensten in het teken van nabijheid en verbondenheid. Er is aandacht voor het samenbrengen van mensen en het stimuleren van een gevoel van samenhang door het ondersteunen van (informele) ontmoetingsruimten waar mensen kunnen bijeenkomen en praten over leven, werk en wijk. De buurt- en nabijheidsdiensten willen het sociale weefsel versterken door mensen de kans te geven verantwoordelijkheid te nemen voor elkaar en hun leefomgeving. Bij sommige diensten is er tijd om een babbel te doen (vervoersdienst, klusjesdienst, boodschappendienst...); bij andere diensten is 'gezelschap' de kern. Buurt- en nabijheidsdiensten bieden kansen aan mensen om op nieuwe manieren met elkaar in contact te komen. Enerzijds zijn er verbindende contacten. Deze hechte banden die houvast en vertrouwen bieden, stimuleren het opbouwen van groepsidentiteit en solidariteit binnen groepen. Daarnaast is er vaak ook ruimte voor overbruggende of groepsoverschrijdende contacten. Dit zijn lossere relaties met onbekenden, waarbij mensen relaties aangaan met mensen die anders zijn dan zichzelf. Sociale cohesie betreft zo openheid en het omgaan met diversiteit en dissensus.

Er is objectieve nabijheid door de lokale inankering of door de verankering in het dagelijkse leven van de gebruikers en medewerkers. Verder is er objectieve nabijheid in de ruimte (in een bepaalde buurt of regio) en in de tijdsdimensie (langdurige relaties met herhaalde contacten). Zo kan een buurt- en nabijheidsdienst bijvoorbeeld ingebed zijn in een uitgebreider dienstencentrum. Deze lokale inbedding heeft als voordeel dat er een signaalfunctie vervuld kan worden in de richting van andere diensten. De medewerkers van de buurt- en nabijheidsdiensten kunnen horen en zien wanneer er problemen zijn in de leefsituatie van de gebruikers. Dan kunnen ze ofwel zelf advies geven of de informatie doorspelen

aan andere gespecialiseerde diensten. Dit is mogelijk door de tijd die er beschikbaar is voor een ‘gesprek’ over de dienstverlening, hun gezondheid, gezinssituatie of zelfs hun huisdier.

Subjectieve nabijheid bestaat in de onderlinge relaties die de louter technische prestaties en dienstverlening overstijgen. Het gaat om de bijkomende gevoelswaarde van de relationele diensten. Vertrouwen is een gevolg van deze nabijheid en ontwikkelt zich doorheen de tijd via het opdoen van ervaring met en informatie over de ander. Er kan een persoonlijke band en vertrouwen opgebouwd worden door de aandacht voor gesprek en ‘aanwezig en aandachtig zijn’. De medewerkers van buurt- en nabijheidsdiensten zijn zich bewust dat hun gebruikers soms eenzaam of geïsoleerd zijn. De medewerkers zijn voor de gebruikers geen anonieme dienstverleners, maar personen met een naam. Deze intieme relatie maakt het mogelijk om zelfs het gesprek aan te gaan over gevoelige onderwerpen. Moeilijke communicatie wordt niet uit de weg gegaan, zij het met respect en voorzichtigheid. Het besef leeft dat verschillende mensen diverse normen en waarden kunnen hanteren. Dit vraagt groot persoonlijk engagement van de medewerkers. Deze vorm van subjectieve nabijheid kan zowel betrekking hebben op de relatie tussen de medewerkers en de gebruikers van de diensten, als op de relatie tussen de medewerkers en de praktijkwerkers die hen begeleiden en ondersteunen.

Het is niet evident om voor dit soort diensten een geschikte tewerkstellingsstructuur te vinden. Sommige diensten vereisen zeer veel flexibiliteit van de medewerkers, terwijl deze ook nood hebben aan een zekere structuur om goed te kunnen functioneren. Het is niet vanzelfsprekend om voorbereid te zijn op de verwachtingen van de gebruikers. Om de kwaliteit van de diensten proberen te garanderen, wordt er vaak gekozen voor een sociale mix van medewerkers.

De aandacht voor nabijheid en verbondenheid staat in spanning met de groeiende invloed van het efficiëntiedenken. Naarmate de klemtoon meer komt te liggen op efficiëntie, krijgen aspecten van nabijheid minder ruimte. Door toenemende druk om meer diensten in minder tijd te leveren, wordt alle beschikbare tijd grondig gepland en ingevuld. Zo is er steeds minder ‘ongeplande tijd’ of ‘betekenistijd’, die nochtans nodig is voor het opbouwen de eigenheid van relationele diensten. Wanneer hier minder tijd en aandacht voor is, ontstaat het risico dat zowel voor de medewerkers als de gebruikers de beleefde kwaliteit van de dienst vermindert. Betekenistijd is niet te plannen, er kunnen hoogstens voorwaarden toe gecreëerd worden. Nabijheid en vertrouwen kunnen niet gepland of geïnstrumentaliseerd worden.

Er is nood aan een re-moralisering van de onderhandelingen betreffende de buurt- en nabijheidsdiensten en de lokale diensteneconomie. De buurt- en nabijheidsdiensten erkennen dat efficiëntie wel degelijk belangrijk is, maar vinden het problematisch wanneer dat het enige criterium is bij onderhandelingen. Er zijn binnen buurt- en nabijheidsdiensten immers ook andere relevante sociale meerwaarden, die niet meetbaar zijn zoals nabijheid, vertrouwen en ‘zorg dragen voor de meest kwetsbaren in onze samenleving’. Deze krijgen momenteel echter weinig ruimte en legitimiteit. De Koepel Buurt- en Nabijheidsdiensten en in het verlengde daarvan de individuele buurt- en

nabijheidsdiensten werden beïnvloed door de logica van economie, efficiëntie en effectiviteit. Alternatieve vormen van verantwoording en waardengebonden elementen die zich aan calculatie onttrekken, werden door KBN niet naar voren geschoven in de onderhandelingen met het beleid.

De buurt- en nabijheidsdiensten vinden het moeilijk om de complexiteit en rijkdom van hun praktijken uit te drukken. Het is verleidelijk om in termen van een restrictief activeringsdiscours te praten omdat het zo gemakkelijker lijkt om subsidies te ontvangen. Buurt- en nabijheidsdiensten hebben het moeilijk om tegen de overheersende managementslogica in te gaan. Dit 'managerialism' is een set van praktijken en discoursen met betrekking tot efficiëntie, effectiviteit, kostenbeheersing en meetbaarheid. Het is problematisch wanneer mensen hun handelingen en beslissingen enkel nog verantwoorden ten aanzien van deze efficiëntiecriteria, en zich niet meer moreel verantwoordelijk voelen voor de ander. Het managementsdiscours slaagt erin om alternatieve discoursen als het ware te 'koloniseren' door een schijnbare consensus of gedeelde doelstellingen te creëren. Zo werd participatie versmald tot 'overleg met werknemers' en werd tewerkstelling versmald tot 'jobcreatie en doorstroom'. Dit zorgt voor een letterlijke 'loss of words'. Managerialism markeert de grenzen van wat mogelijk, denkbaar en zegbaar is en wordt voorgesteld als universeel toepasbaar in elke context en elke organisatie. Zo wordt efficiëntie het dominante, soms zelfs enige, criterium dat sociale, politieke en economische relaties determineert en legitimeert. Economische relaties dreigen zo de gehele sfeer van het politieke te vervangen en alle significante relaties in economische termen te herdefiniëren. KBN en de individuele buurt- en nabijheidsdiensten werden in zekere mate gekoloniseerd door dit efficiëntiedenken. Het risico leeft bovendien dat subsidiegevers meer gaan kiezen voor de meest kostenefficiënte buurt- en nabijheidsdiensten. De meerwaarden van buurt- en nabijheidsdiensten zijn echter niet eenvoudig uit te drukken in termen van financiële opbrengst, aantal geleverde diensten of tewerkstellings- of doorstroomcijfers. Niet alle sociale meerwaarden kunnen gevat worden in dit managerialist discours.

Managerialism gaf mee vorm aan de referentiekaders en taal waarin KBN met de beleidsmakers in onderhandeling ging. De logica van economie, efficiëntie en effectiviteit werd als vanzelfsprekend door KBN overgenomen, zonder dit in vraag te stellen. KBN leek zich niet bewust te zijn dat het reproduceren van dit discours ook materiële effecten heeft. Het is niet gemakkelijk om bekommernissen rond armoede en uitsluiting ter sprake te brengen in door efficiëntie en effectiviteit gedomineerde onderhandelingen met de betrokken beleidsmakers. Dit houdt het risico in dat er nog enkel gewerkt wordt aan hetgeen gemeten wordt door de zogenaamde 'neutrale' monitoringsinstrumenten. In de context van buurt- en nabijheidsdiensten houdt dit in dat zowel de bestaande als de nieuwe lokale diensten zich misschien meer gaan richten op de aspecten tewerkstelling en dienstverlening. KBN dreigt blind te worden voor sociale meerwaarden die zich aan calculaties onttrekken. KBN en de individuele buurt- en nabijheidsdiensten staan onder druk om meer

te kiezen voor efficiënte vormen van omgaan met mensen en problemen. Zo dreigen alternatieve handelingsopties gebaseerd op emotionele betrokkenheid op de achtergrond te geraken. Vooral buurt- en nabijheidsdiensten die zich toespitsen op moeilijk meetbare output zoals participatie en nabijheid krijgen het moeilijk.

Het risico bestaat bovendien dat er een soort secundaire arbeidsmarkt wordt opgebouwd. De relatief kleine kern kenniswerkers kampt met een druk vanuit de werkgevers en de samenleving om meer te presteren op het gebied van arbeid. Zogenaamde ‘banale’ taken worden overgenomen door een grotere groep van ‘periferiewerkers’. De ontwikkeling van sociale infrastructuur zoals kinderopvang, strijkateliers of buurt- en nabijheidsdiensten wordt zo in dienst gesteld van het doel van een verhoogde arbeidsmarktparticipatie. Conter & Zachary (2002) wijzen op het risico op dualisering van de arbeidsmarkt en de sterke toename van huishoudelijke diensten “aangeboden aan consumenten die er de middelen voor hebben en uitgevoerd door anderen die ze zich niet kunnen veroorloven” (Conter & Zachary, 2002, p. 790). Ze adviseren om toe te zien op de gelijke toegang tot de geboden diensten, zodat die toegankelijk zijn voor wie er het meeste nood aan heeft én voor de werknemers die ze uitvoeren. De vraag kan gesteld worden: wie helpt de strijster in het strijkatelier ’s avonds als ze moe thuis komt met haar was en strijk? Wie zorgt voor gezinsondersteuning bij de mensen die werken in de flexibele en occasionele kinderopvang?

8.3 Participatie?

Hieronder beschrijf ik tenslotte de derde en meest ‘bedreigde’ functie participatie. Niet alleen is er hier een spraakverwarring tussen enerzijds participatie als instrument om efficiënter of beter ‘op maat’ te werken en anderzijds participatie als democratisch burgerschap. Daarnaast werd in het decreet Lokale Diensteneconomie deze participatiefunctie niet uitgewerkt en niet gefinancierd.

Volgens de betrokken praktijkwerkers op de uitwisselingstafels zijn ‘het verlenen van diensten’ en ‘het creëren van tewerkstelling’ instrumenten ter ondersteuning van de doelstelling van participatie en democratisch burgerschap. Democratisch burgerschap verwijst daarbij naar alle manieren om sociale verantwoordelijkheid en engagement op te nemen. Zowel werknemers, gebruikers, buurtbewoners en andere sociale actoren worden hiertoe aangesproken en gemotiveerd. Er wordt uitgegaan van een verantwoordelijkheidsgevoel van mensen, die worden aangesproken op hun persoonlijke verantwoordelijkheid voor hun wijk of regio. Buurt- en nabijheidsdiensten proberen uit te gaan van een competentiebenadering en willen daartoe stimulerende leeromgevingen creëren.

Buurt- en nabijheidsdiensten doen inspanningen om te vertrekken van de vormen van actief zijn die mensen al beoefenen in hun gezin of buurt. De doelstellingen zijn niet al op voorhand gedefinieerd in de richting van arbeidsmarkt. Bij het opstarten van een buurt- en nabijheidsdienst kan gebruik gemaakt worden van een diverse waaier participatieve werkwijzen. Zowel werknemers, vrijwilligers,

gebruikers, buurtbewoners en/of andere lokale sociale actoren kunnen betrokken worden. Ondanks het feit dat deze werkwijze arbeidsintensief is, vermelden de betrokkenen grote voordelen wat betreft de inzet en motivatie van zowel medewerkers als gebruikers. Die krijgen het gevoel dat ze meetellen, dat ze iets goed kunnen en dat ze gerespecteerd worden. Als vertrekpunt vragen buurt- en nabijheidsdiensten zich af welke activiteiten belangrijk kunnen zijn voor de buurt en de bewoners. Zo kunnen ze er bijvoorbeeld naar streven om een ‘probleemwijk’ om te vormen tot een wijk waar mensen trots op kunnen zijn. Er kan een veelzijdige werking opgebouwd worden met zowel betaalde tewerkstelling als niet-arbeidsmarktgeoriënteerd vrijwilligerwerk en engagement. Buurt- en nabijheidsdiensten willen mensen betrekken bij het vormgeven van hun eigen leefwereld.

Voor de buurtontwikkelingsdiensten vallen op door bijzondere inspanningen op het gebied van participatie en hun buurtgericht werken vertrekkend vanuit sociale cohesie, leefbaarheid en armoedebestrijding. Met een participatief behoeftenonderzoek worden de on vervulde individuele en sociale noden van de buurt geanalyseerd. Bij deze participatieve diagnose is het heterogene karakter van de bevroegde actoren of buurt een aandachtspunt. Het is een uitdaging om probleemdefinities en mogelijke oplossingen te benaderen vanuit heterogene invalshoeken. Doordat buurt- en nabijheidsdiensten willen vertrekken van zaken die mensen al bezig houden, worden bewoners van achtergestelde wijken aangesproken als deskundigen wat betreft de verbetering van hun eigen leefomgeving. Er is plaats voor vrijwilligerswerk en diverse gradaties van engagement. Mensen krijgen de kans om een positiever zelfbeeld en zelfwaardegevoel op te bouwen. Door haalbare taken tot een goed einde te brengen, kan zichtbaar gemaakt worden dat ook zij competente actoren zijn die een stempel kunnen drukken op hun omgeving.

Naast participatie als democratisch burgerschap is er ook participatie als middel om de efficiëntie te verhogen. Zo wordt participatie ingezet als instrument om te verzekeren dat de tewerkstelling haalbaar en op maat is, en dat de diensten nauwer aansluiten bij de wensen van de gebruikers. De gebruikers van buurt- en nabijheidsdiensten kunnen in diverse vormen feedback geven. Dit is een voice-model, waar gebruikers kunnen participeren in het plannen, vormgeven en leveren van de diensten zodat die beter op maat zijn. Zo spreken de gebruikers zich als co-producenten uit over de kwaliteit van de diensten. Dit staat in contrast met het choice-model, waar gebruikers kunnen kiezen om van dienstleverancier te veranderen en zo de wetten van de vrije markt laten te werken. Dit tweede model blijkt niet aangewezen wanneer het gaat om minder kapitaalkrachtige klanten en om diensten die zich richten op (kleinschalige) niches die door de vrije markt over het hoofd worden gezien (onvervulde sociale noden, niet rendabel, te uitgestrekt gebied, wachtlijsten).

Naast het participatief identificeren van behoeften en noden streven buurt- en nabijheidsdiensten naar continue dialoog met medewerkers en gebruikers om indien nodig bij te sturen. Ook in deze instrumentele participatie kunnen mensen de kans krijgen om te groeien op eigen tempo en geleidelijk

aan meer verantwoordelijkheden op te nemen. Vaak zijn instrumentele participatie en participatie als doel op zich in elkaar verstrengeld. Soms staan ze echter ook in spanning tot elkaar. Ruimte maken voor democratisch burgerschap is niet altijd 'efficiënt'. Zo zorgt werken aan solidariteit en verdraagzaamheid niet voor een snellere dienstverlening. Participatie, inspraak en democratie kosten tijd en geld. Tijdens het overleg worden er geen arbeidsprestaties geleverd.

In het decreet Lokale Diensteneconomie wordt participatie afgeslankt tot één criterium waaraan voldaan moet worden om erkend te worden: er moet 'op regelmatige basis overlegd worden met de werknemers'. In het decreet verdwijnt participatie in een vage, ruim interpreteerbare formulering naar de achtergrond. Er is geen financiering voorzien voor de ruimere definitie van participatie die de buurt- en nabijheidsdiensten naar voren schuiven. Het bottom-up werken vanuit concrete vragen en noden van mensen in armoede krijgt in de nieuwe constellatie geen aandacht meer. In het decreet krijgen vooral de functies tewerkstelling en dienstverlening een prominente plaats. De participatieve processen die bij meerdere van deze diensten ervoor zorgden dat werknemers, vrijwilligers, wijkbewoners, sociale actoren en/of andere betrokkenen mee hun stempel drukten op de inhoud, vormgeving en ontwikkeling van de diensten, worden teruggeschroefd. De buurtontwikkelingsdiensten die via participatieve processen bottom-up vorm kregen, moeten zich heroriënteren naar top-down opgelegde kaders. Ze moeten zich aanpassen aan drie factoren, namelijk:

- Ten eerste aan de criteria opgelegd via het decreet Lokale Diensteneconomie: Voorlopig zijn enkel aan de tewerkstelling van doelgroepwerknemers subsidies verbonden. Deze criteria hebben in de eerste plaats betrekking op het creëren van tewerkstelling met contracten van onbepaalde duur voor kansengroepen, die liefst doorstromen naar reguliere tewerkstelling. Sommige buurt- en nabijheidsdiensten zoals Mobiel@elier en Nestor werden niet erkend als lokale diensteneconomie. Blijkbaar is het voor Mobiel@elier niet mogelijk om jongeren tijdens hun deeltijds onderwijs en deeltijdse werkloosheid tewerk te stellen binnen de lokale diensteneconomie. Je moet wachten tot ze 'helemaal' werkloos zijn. Dorpsdienst Nestor draait volledig op vrijwilligerwerk en wordt dus ook niet erkend omdat er geen tewerkstelling wordt gecreëerd.

- Ten tweede aan de prioriteiten die de ministers van de belendende beleidsdomeinen kunnen stellen: Afhankelijk van het belendende domein dat een deel van het klaverblad financiert, kunnen specifieke uitvoeringsbesluiten opgemaakt worden. Er is slechts weinig concreets bekend over de financiële bijdrage van de belendende sectoren en wat er zal gebeuren indien zij niet bereid zijn om hun deel van de klaverbladfinanciering in te vullen. Elke bevoegde minister kan andere prioriteiten leggen en naargelang van die prioriteiten middelen ter beschikking stellen. Per kabinet wordt nagegaan welke diensten ze willen meefinancieren. Het is echter nu al duidelijk dat de meeste kabinetten niet in alles zullen meegaan. Er wordt gevreesd voor een eenzijdige perceptie van wat zij zien als 'aanvullende' diensten;

- Ten derde aan de lokale beleidscontext: Na de invoering van het decreet Lokale Diensteneconomie ervaren alle zes de betrokken buurt- en nabijheidsdiensten veranderingen in de financiering. Algemeen blijkt dat de lokale besturen meer financieel moeten steunen en daardoor ook meer eisen stellen aan het rendement van de buurt- en nabijheidsdiensten. Buurtdiensten Bellewijk ervaren dat nu het lokale OCMW veel meer zelf moet betalen, de brede waaier van diverse taken van de groenploeg dreigt verengd te worden tot enkel groenonderhoud zoals reguliere groendiensten. Ook bij Buurtdiensten 't Park te Wervik moet het lokale OCMW nu veel meer zelf betalen. Dit zorgt er bijvoorbeeld voor dat ze twijfelen of ze vrijwilligerwerk nog willen ondersteunen.

De met zorg opgezette participatieprocessen, de alternatieve vormen van arbeid die de buurt- en nabijheidsdiensten bottom-up vorm gaven en de vele informele elementen die hieraan gekoppeld zijn, worden niet erkend en niet gefinancierd. Er is steeds minder gelegenheid voor de mensen in armoede om de doelstellingen en vooronderstellingen van de buurt- en nabijheidsdiensten te bevragen, uit te dagen of te 'verstoren'. De continue dialoog waarbij samen beslist wordt welke doelstellingen, hoe aanpakken, wat participatie betekent en wat de grenzen ervan zijn, dreigt verloren te gaan.

8.4 Restrictieve en reflexieve activering?

Na het beschrijven van de drie functies van buurt- en nabijheidsdiensten blijkt dat er telkens een spanning achter schuil gaat. Zo is er met betrekking tot tewerkstelling een spanning tussen een smal discours over employability en een breder discours over arbeid als maatschappelijke participatie. Bij de functie dienstverlening bleek er een spanning tussen enerzijds de nadruk op efficiënte dienstverlening en anderzijds de nadruk op nabijheid en vertrouwen. De functie participatie herbergt niet alleen een spraakverwarring tussen instrumentele participatie en participatie als democratisch burgerschap, maar staat in zijn geheel onder druk. Deze spanningen kunnen begrepen worden vanuit ruimere spanningen tussen restrictieve activering en reflexieve activering (Weil, Wildemeersch & Jansen, 2005). Hieronder beschrijf ik eerst het restrictieve activeringdiscours dat dominant bleek in zowel Europees, Belgisch als Vlaamse beleid. Het dominante Europese discours van arbeidsmarktgerichte activering beïnvloedt zowel het federale als het Vlaamse beleid met betrekking tot sociale economie, tewerkstelling en armoede. Deze beleidsdiscoursen sijnpielen door in diverse sectoren en (educatieve) praktijken. De Europese Tewerkstellingsstrategie draagt bij tot de normalisering van een specifieke politieke logica met betrekking tot activering. Volgens Triantafyllou (2006) is normalisering een proces waardoor de politieke logica een bepaalde problematisering, een bepaald vocabularium of wijze van beleidsmaken bepaalt, waar alle andere actoren naar moeten verwijzen. Dit zorgt ervoor dat de lidstaten geen werkgelegenheidsbeleid formuleren gebaseerd op alternatieve politieke logica's. Op Europees, federaal en Vlaams niveau streeft men naar het optrekken van het aandeel werkende personen tegen 2010 tot 70%. De doelstelling om de

werkgelegenheidsgraad te verhogen, vereist dat de participatie in de werkgelegenheid van jongeren, vrouwen, personen afkomstig uit niet-Europese landen, 55-64-jarigen en de mindergeschoolden verhoogd wordt.

De druk om de arbeidsmarkt te betreden of een opleiding te volgen groeit. In het bijzonder uitgesloten groepen zoals armen en langdurig werklozen worden aangespoord om ‘actief’ te worden. Ze worden gestimuleerd (of onder druk gezet) om hun individuele verantwoordelijkheid op te nemen voor hun eigen inzetbaarheid of employability op de arbeidsmarkt. Het economische activeringsdiscours van de EU over flexibiliteit, employability en competitie wordt niet in vraag gesteld, maar overgenomen. De klemtoon ligt in het federale beleid op het afbouwen van werkloosheidsvallen en het activeren van uitkeringen. De structurele problemen waaraan gewerkt wordt, zijn de te lage werkgelegenheids groei en de te beperkte flexibiliteit en mobiliteit van de arbeidsmarkt. De betaalbaarheid van de pensioenen en de sociale zekerheid zijn een belangrijk argument voor het aanklagen van de te lage arbeidsmarktparticipatie. Door voldoende opleiding en vorming te garanderen, wil de federale overheid ervoor zorgen dat grotere mobiliteit of veranderen van job niet als problematisch wordt ervaren. Ook in de meeste Vlaamse beleidsdocumenten ligt de klemtoon op het verhogen van de werkzaamheidsgraad. De centrale uitdaging is meer mensen aan het werk krijgen. Werkbereidheid is daarbij de regel voor elke Vlaming op actieve leeftijd. Er wordt aandacht gegeven aan drempels die de toegang tot werk bemoeilijken en aan arbeidsomstandigheden die de motivatie van werknemers om te blijven werken beknotten. Om de werkzaamheid te kunnen verhogen, is er bij sommige groepen zoals hooggeschoolde mannen, geen ruimte meer. Daarom worden de pijlen gericht op de zogenaamde kansengroepen, waar er wél nog ruimte is om de werkzaamheidsgraad te verhogen. Voor alle kansengroepen blijft integratie in de reguliere arbeidsmarkt een na te streven doel.

Flexibiliteit komt in het Vlaamse beleid op de voorgrond: niet enkel om de afstemming tussen gezin en werk vlotter laten te verlopen, maar ook in de richting van meer flexibele arbeidstijdstelsels, versoepeling van de ontslagregels en meer flexibele contractvormen ten voordele van het vlotte aanpassingsvermogen van de bedrijven. De eis wordt gesteld dat het omgaan met veranderingen een tweede natuur moet worden voor Vlamingen. Werknemers moeten tijdens hun loopbaan meer en meer van job veranderen en daarom moet volgens de beleidsmakers hun geografische en functionele mobiliteit gestimuleerd worden. Mensen moeten vlot nieuwe vaardigheden opdoen en zich gemakkelijk omscholen. De nadruk ligt op het geschikt maken van mensen voor de arbeidsmarkt. Er is echter een groot verschil tussen ‘inzetbaar zijn’ en ‘ingezet worden’. De plicht en individuele verantwoordelijkheid om zich flexibel en ‘employable’ op te stellen, houdt weinig emancipatorische mogelijkheden in wanneer er geen voldoende haalbare laaggekwalficeerde jobs voorhanden zijn.

De federale overheid gaat ervan uit dat het armoederisico veel groter is voor mensen zonder werk dan voor werkenden, hoewel ze erkent dat voor werkenden het armoederisico niet verdwijnt. De federale

regering engageert zich om de bestrijding van armoede te voeren op verschillende domeinen, maar tewerkstelling wordt telkens als eerste genoemd. Tewerkstelling wordt gezien als een belangrijk instrument om de sociale integratie in de maatschappij te bevorderen, als een wapen tegen uitsluiting en als dé beste garantie om niet in de armoede terecht te komen. Zelfs het ‘recht op arbeid’ kadert in het raam van het algemene werkgelegenheidsbeleid dat gericht is op het waarborgen van een zo hoog mogelijk werkgelegenheidspeil. Armen worden niet beschermd tegen de vrije open markt, maar krijgen wel kansen om als individu eraan deel te nemen. Dit is in lijn met het advies van de EU om armoede te bestrijden door te investeren in actieve arbeidsmarktmaatregelen en om de sociale zekerheid zo vorm te geven dat ze degenen die kunnen werken, ook aanzet om te werken.

De belangrijkste wapens tegen armoede zijn volgens de Vlaamse en Belgische beleidsmakers arbeid en daarbij aansluitend onderwijs en opleiding. Het grootste deel van het activeringsdiscours blijft daarbij geadresseerd aan de werklozen zelf. Dit beleid is niet gericht op sociale verandering, maar op het aanpassen van werklozen aan de bestaande sociale verhoudingen. Leren in functie van employability wordt een plicht en een individuele verantwoordelijkheid. Zo blijkt het activeringsdiscours – vooral voor degenen die ‘niet meekunnen’ op de competitieve arbeidsmarkt – een moraliserend en individualiserend project dat uitsluiting en stigmatisering inhoudt.

In het Vlaamse en federale beleid haalt het restrictieve activeringsdiscours de bovenhand. Er is niet veel ruimte beschikbaar om een reflexief alternatief waar te maken. In alle onderzochte buurt- en nabijheidsdiensten sijpelen elementen van restrictieve activering door. Er is toenemende druk tot standaardisatie van de werkzaamheden door de groeiende verplichting om zich te verantwoorden voor het ‘efficiënt’ besteden van de ontvangen subsidies. De nadruk wordt steeds meer gelegd op berekenbare output, zoals het aantal tewerkgestelde personen uit kansengroepen. Zowel de Koepel van Buurt- en Nabijheidsdiensten als de individuele buurt- en nabijheidsdiensten werden in zekere mate ‘gekoloniseerd’ door dit restrictieve activeringsdiscours, dat nauw gerelateerd blijkt aan het efficiëntiedenken. De buurt- en nabijheidsdiensten en hun koepel conformeerden zich aan de dominante beleidstaal. De termen waarin een probleem geformuleerd worden, geven echter mee richting aan de aard en de omvang van de interventies. De voordelen die vanuit het oogpunt van de beleidsmakers worden vastgekoppeld aan de sociale economie hebben te maken met evenredige arbeidsmarktparticipatie, de betaalbaarheid van de sociale zekerheid en het aanbieden van maatschappelijk relevante goederen en diensten. Een belangrijke ambitie daarbij is dat mensen niet langer afhankelijk zijn van vervangingsinkomens. De algemene doelstelling blijft werkgelegenheid en employability. De doelgroep voor de sociale economie bestaat volgens de Vlaamse minister sociale economie uit een groep mensen die (tijdelijk) te kwetsbaar zijn om in het gewone arbeidscircuit te functioneren. Voor hen kan de sociale economie een startpunt zijn waar leerervaringen en valorisering van competenties centraal staan. De sociale economie dient zo in de eerste plaats als een opstap naar een job in een reguliere onderneming. De minister verwijst naar een brede maatschappelijke consensus

dat mensen met een risicoprofiel zo veel mogelijk in een gewone werkomgeving aan de slag moeten en pleit voor het belang van doorstroom. Er worden instrumenten ontwikkeld om doorgroei capaciteiten te meten en vaardigheden in kaart te brengen.

KBN richt zijn aandacht vooral op structurele financiële middelen en een wetgevend kader die nodig zijn om enerzijds concreet door te werken met de bestaande buurt- en nabijheidsdiensten en anderzijds om nieuwe buurt- en nabijheidsdiensten op te richten. KBN gebruikt daarbij hoofdzakelijk conventionele strategieën gericht op overleg met beleidsmakers. Jammer genoeg leveren deze gesprekken weinig op en verlopen ze traag, terwijl de financiële noden van de buurt- en nabijheidsdiensten acuut zijn. De eigen visie van buurt- en nabijheidsdiensten over een meer reflexieve activering krijgt niet veel ruimte binnen KBN. Terwijl er elementen aanwezig zijn binnen de individuele buurt- en nabijheidsdiensten en in de denkgroepen Kansengroepen en Buurtontwikkelingsdiensten, integreert KBN deze niet tot een omvattend alternatief discours. De bestaande beleidskaders worden niet in vraag gesteld. KBN slaagt er niet in om het dominante en 'evidente' discours over restrictieve activering op een problematiserende manier te portretteren. KBN wil vooral nauwer aansluiten bij de heersende beleidsdiscoursen en -instrumenten. Gemeenschappelijke waarden en normen waarmee (nieuwe) buurt- en nabijheidsdiensten zich kunnen identificeren, worden niet voldoende gevalideerd en uitgewerkt zodat ze een impact hebben. KBN zag over het hoofd dat een discours veel meer is dan een instrument waarmee ze subsidies kunnen binnenrijven. Het gebruiken van een restrictief activeringsdiscours zorgt er meteen ook voor dat het moeilijk of zelfs onmogelijk wordt om de alternatieve activeringslogica in de onderhandelingen in te brengen.

Demonstratieve of confronterende strategieën worden amper ingezet. Misschien worden zo wel kansen gemist om de politieke onverschilligheid te doorbreken? Het ontbreekt binnen KBN en binnen de onderhandelingen met de overheden aan een conflictbenadering. Er is weinig of geen confrontatie tussen verschillende politieke projecten of debat over verschillende mogelijke alternatieven. Er is weinig ruimte voor tegenstrijdigheden en onzekerheden, eigen aan het werken rond een complexe problematiek zoals armoede en sociale uitsluiting. KBN probeert verzoenend te werken tussen het beleid en de individuele buurt- en nabijheidsdiensten door aan te sturen op efficiënte instrumenten. Ethische vragen worden van de onderhandelingsagenda geschrapt en een instrumentalistische opvatting wordt meer en meer dominant. KBN en de beleidsmakers reduceren problemen vaak tot financiële problemen, die opgelost kunnen worden door structurele financiële middelen en door aan te sluiten bij de bestaande tewerkstellingsmaatregelen. KBN doet wel inspanningen om kleine aanpassingen te bekomen in wettelijke kaders zodat de individuele buurt- en nabijheidsdiensten beter kunnen omgaan met hun onvermijdelijke lot dat hen overkomt.

De vanzelfsprekendheid van de restrictieve activering en het efficiëntiedenken is misschien zelfs een bedreiging voor de democratische instelling die KBN als koepel en belangenverdediger van alle buurt- en nabijheidsdiensten wil zijn. Er wordt van uitgegaan dat er geen alternatief is voor de heersende beleidskaders, waardoor ook binnen KBN de mogelijkheid kan verdwijnen om op een legitieme manier kritiek te formuleren op deze ontwikkelingen en de dominante discoursen. Indien de activerende welvaartsstaat en het verhogen van de arbeidsmarktparticipatie niet als spelregels geaccepteerd worden, is het moeilijk of zelfs onmogelijk om toegang te krijgen tot de zogenaamde ‘neutrale’ onderhandelingen en debatten. Het decreet Lokale Diensteneconomie wordt gepresenteerd als dé enige mogelijke uitkomst van een rationeel en efficiënt keuze- en onderhandelingsproces. Dit op deze manier presenteren, zorgt ervoor dat kritieken en bedenkingen hierbij moeilijk formuleerbaar zijn, zowel binnen KBN als binnen de onderhandelingen met het beleid.

De mensen in armoede en de betrokken praktijkwerkers in de door mij onderzochte buurt- en nabijheidsdiensten wijzen er echter op dat buurt- en nabijheidsdiensten een alternatief willen zijn voor de restrictieve economische activering. Het gaat om duurzame en zinvolle tewerkstelling, vaak in eigen buurt, die bijdraagt aan de leefbaarheid van die buurt of regio. Daarbij is er continue aandacht voor de kwaliteit van het werk op maat. Ze zijn niet enkel gefocust op participatie op de arbeidsmarkt, maar hanteren een breder concept van werk en hebben oog voor andere vormen van participatie zoals vrijwilligerswerk. Deze reflexieve benadering maakt ruimte voor een bottom-up benadering. De zes betrokken buurt- en nabijheidsdiensten besloten om naast het dominante activeringsdiscours ook aandacht te vragen voor hun alternatieve activeringsdiscours van democratisch burgerschap en nabijheid. Ze willen tonen dat het eenzijdig doortrekken van de efficiëntiologica gevolgen kan hebben voor de meest kwetsbaren in onze samenleving. De buurt- en nabijheidsdiensten willen de maatschappelijke breuklijnen en de problemen achter de instrumenten zichtbaar maken. Reflexieve activering heeft volgens hen te maken met ‘mensen uit de marge halen, hen opnieuw in een sociale context plaatsen en terug waardigheid geven’. Ze willen kansen, ruimte en vrijheid bieden om verantwoordelijkheden op te nemen. De buurt- en nabijheidsdiensten vragen erkenning voor alle vormen van arbeid die hieraan kunnen bijdragen.

Het reflexief activeringsdiscours is zo een comprehensief (geïntegreerd) discours met aandacht voor democratisch burgerschap, sociale integratie via (reguliere) arbeid én bredere maatschappelijke participatie. Mensen worden ook burger via hun werk.

Restrictieve activeringspraktijken kunnen effectief zijn bij werkloosheidsbestrijding in de strikte zin, maar zijn niet voldoende bij de aanpak van de complexere problematiek van armoede en sociale uitsluiting. Werkloosheid of de moeilijkere toegang tot de formele arbeidsmarkt is slechts één van de kenmerken die aan armoede of sociale uitsluiting worden toegeschreven. Naast deze achtergestelde positie op de arbeidsmarkt zijn er echter nog meerdere aspecten van uitsluiting in zo goed als alle

levenssferen, die armoede en uitsluiting vorm geven. Er zijn meerdere domeinen van achterstelling zoals sociale vereenzaming, moeilijke toegang tot de arbeidsmarkt, gebrekkige kwaliteit van huisvesting en beperkte participatie aan het maatschappelijke leven. Armoede is altijd multi-aspectueel: “Verschillende vormen van uitsluiting interacteren en versterken elkaar in de armoede” (Vranken, 2004, p. 50). Aangezien armoede bestaat uit een uitsluiting op meerdere gebieden, moet er ook op meerdere gebieden geactiveerd worden. Er is naast economische activering ook nood aan sociale, culturele en politieke activering. Het verplichte karakter van de economische activering zou volgens de verhalen van mensen in armoede deze andere vormen van activering bovendien in het gedrang brengen.

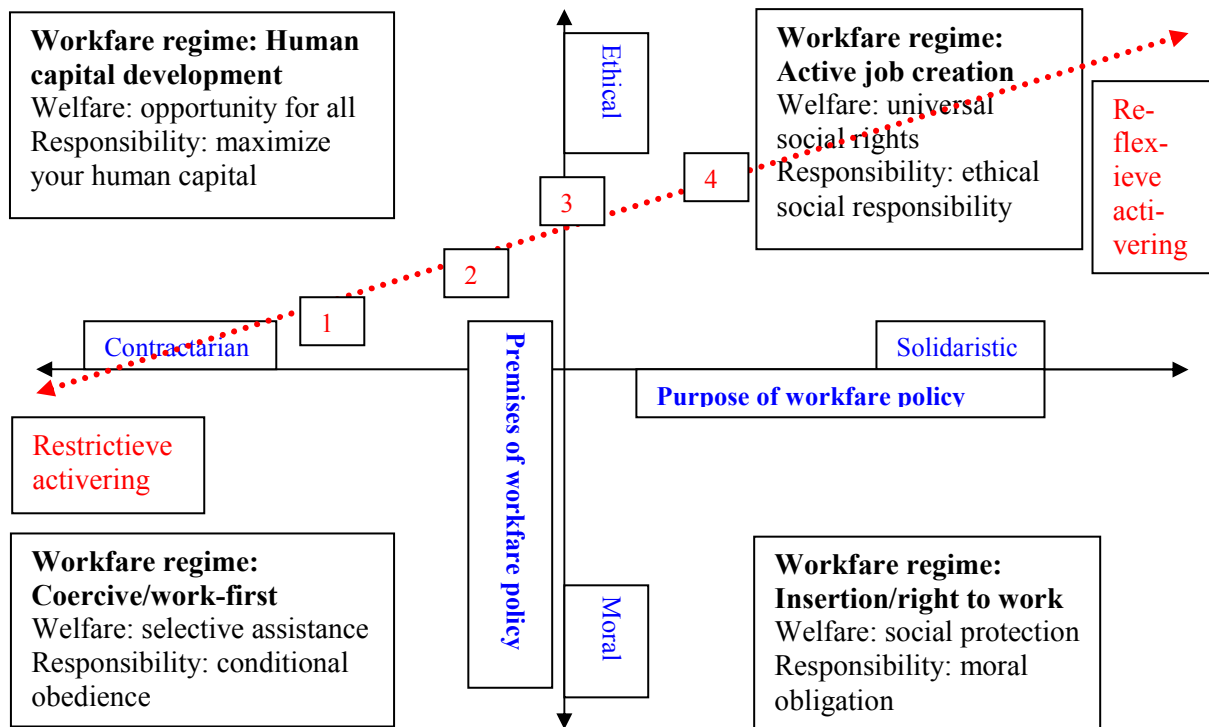
Volgens De Boyser (2004) is de arbeidsmarkt voor de meeste mensen een belangrijk structurerend gegeven in hun dagelijkse leven en dit gedurende hun hele levensloop heen. Arbeid heeft impact op het sociale en mentale welzijn en is de belangrijkste bron van inkomen en sociale zekerheid. De Boyser (2004, p. 69) herinnert ons eraan dat een job een beschermende dam kan opwerpen tegen inkomensarmoede, maar dat niet eender welke job een hefboom uit de armoede vormt: “Zonder de aandacht voor zorg, emotioneel welzijn en ondersteuning vanuit de omgeving leidt het krijgen van werk niet tot een vooruitgang in het leven”. Bij generatiearmen leidt het krijgen van een job of het volgen van onderwijs op zich niet tot opwaartse sociale mobiliteit. Dat kan wel wanneer dit plaats heeft “binnen een context van randvoorwaarden waarbij deze jobs geen voedingsbodem vormen voor nieuwe problemen” (De Boyser, 2004, p. 70). De kansen op kwaliteitsvol werk zijn echter niet gelijk verdeeld over de bevolking. Mensen die in armoede leven, blijken bijvoorbeeld disproportioneel vaak terecht te komen in jobs met een hoger risico op depressie.

8.5 De betrokken actoren in de spanning tussen restrictieve en reflexieve activering

Dean (2004b, p. 67) ontwikkelt een taxonomie van discoursen en beschrijft de noties van ‘workfare’ die daarmee geassocieerd worden. Die discoursen beïnvloeden mensen in verschillende mate en in een variëteit aan vaak contradictorische combinaties. Ik voeg Dean zijn denkwerk uit 2003, 2004, 2004b en 2006 samen met behulp van twee assen³⁰⁰. Daarin positioneer ik de verschillende bestudeerde actoren in dit onderzoek, namelijk de Europese, Belgische en Vlaamse beleidsmakers, de Koepel van Buurt- en Nabijheidsdiensten en de zes West-Vlaamse buurt- en nabijheidsdiensten. Deze taxonomie en de positionering daarin van de betrokken actoren heeft niet de ambitie om een exacte weergave van de werkelijkheid te zijn. “Actual welfare-to-work regimes are invariably hybrid in nature, reflecting contested discourses of responsibility and the inherent instability of the ethical foundations of welfare” (Dean, 2006, p. 13). In dit onderzoek bleken vooral de activeringsdiscoursen met ethische

³⁰⁰ Deze taxonomie, de betekenis van de twee assen en de vier vormen van workfare worden beschreven in het eerste hoofdstuk.

vooronderstellingen boven de as ‘purpose of workfare policy’ relevant te zijn. Dit wordt aangeduid met een rode stippellijn en verderop verklaard.



1 = Het Europees activeringsdiscours sluit nauw aan bij het ‘human capital’ discours. De armen en werklozen worden benaderd met een ‘nieuw sociaal contract’ en krijgen kansen om hun eigen inzetbaarheid te verhogen. Uitkeringen en sociale zekerheid zijn niet langer onvoorwaardelijk, maar hangen af van werkbereidheid. Zo komt het discours van de EU in de buurt van een moralistische opvatting waarbij werk gezien wordt als een morele vereiste.

2 = Het Belgische & Vlaamse activeringsdiscours leunt nauw aan bij het Europese restrictieve activeringsdiscours. In zowel België als Vlaanderen wordt er bijzondere aandacht besteed aan de ondersteuning van sociale economie, meerwaardeconomie en armoedebestrijding – ondanks dat dit zo goed als altijd beargumenteerd wordt vanuit het verhogen van arbeidsmarktparticipatiegraden. Er zijn wel sancties voor werkonwilligen, maar ze worden niet aan hun lot overgelaten. Zo komt het Belgische en Vlaamse activeringsbeleid meer in de buurt van een ethische opvatting van werk en dichter bij een solidaire opvatting met betrekking tot sociale zekerheid.

De human capital benadering sluit aan bij een restrictieve activeringsopvatting. Deze benadering van welfare-to-work benadrukt in de eerste plaats het ontwikkelen van sociale en instrumentele vaardigheden die mensen moeten uitrusten om een job te vinden en behouden. Uitkeringsgerechtigden worden geholpen om zichzelf in de arbeidsmarkt en zo ook in de samenleving te integreren. Dit is volgens (Dean, 2004b, p. 73) vandaag het meest dominante repertoire en wordt gelinkt aan de

heersende Third Way doctrine. Die benadrukt een individualistische ethiek van verantwoordelijkheid, die wordt weerspiegeld in de manier waarop er niet meer wordt gesproken over rechten maar wel over kansen. Beleidsmakers willen ervoor zorgen dat alle individuen kansen krijgen om hun eigen productieve potentieel en arbeidsmarktkansen te optimaliseren. Zo worden er bijvoorbeeld meer kansen gecreëerd om betaalde arbeid en gezin te combineren. De daaraan gekoppelde individuele verantwoordelijkheid kan gezien worden als een soort burgerlijke plicht om geen ‘last’ te zijn voor de sociale zekerheid, maar actief te investeren in je eigen ‘human capital’ door het volgen van opleiding, training, vorming en dergelijke. Het gaat hierbij om een contractuele verplichting.

Er is argwaan nodig wanneer activeringsmaatregelen zich enkel op uitkeringsgerechtigden richten en uitgaan van het individuele schuldmodel. Zo wordt uitsluiting toegeschreven aan persoonlijk disfunctioneren, terwijl structurele belemmeringen niet geproblematiseerd worden. Opleiding lanceren als wondermiddel tegen werkloosheid is problematisch. Maatschappelijke problemen van armoede en werkloosheid worden zo herleid tot individuele problemen van ‘onaangepastheid’ die door gedrags- en mentaliteitsverandering en opleiding kunnen worden opgelost. Dat enkele mensen erin slagen om via een opleiding of job uit de armoede te geraken, is niet voldoende om dit restrictieve activeringsdiscours kritiekloos te reproduceren. Het is nodig dat activeringsbeleid mensen toeleidt naar kwalitatieve arbeid die niet schadelijk is voor de persoon die ze uitvoert. De randvoorwaarden en de kwaliteit van de arbeid zijn essentieel. Activering kan wel degelijk emancipatorische vormen aannemen. Hier kunnen de buurt- en nabijheidsdiensten hun rol opnemen om haalbare jobs te creëren. Gedoemd zijn tot ‘passief’ een vervangingsinkomen ontvangen komt inderdaad niet tegemoet aan de wens van vele armen om een volwaardige plaats in de samenleving in te nemen en een zinvolle bijdrage te kunnen leveren. Wanneer een zinvolle bijdrage leveren aan de samenleving echter eng wordt opgevat als participeren aan de formele arbeidsmarkt, worden vele keuzeopties teniet gedaan.

3 = De Koepel Buurt- en Nabijheidsdiensten probeert aan te sluiten bij de heersende Vlaamse en federale beleidskaders en neemt een groot deel van het restrictieve activeringsdiscours met betrekking tot tewerkstelling, doorstroom en efficiëntie over. Tegelijkertijd ontwikkelen diverse Werkgroepen binnen KBN wél elementen van een alternatief reflexief activeringsdiscours gebaseerd op solidariteit met mensen in armoede. Vandaar de positie van KBN ‘op de wip’ tussen een ‘contractarian’ of ‘solidaristic’ discours. KBN lijkt in een sandwichpositie te zitten tussen de beleidsmakers en deze individuele buurt- en nabijheidsdiensten die de solidariteitsdimensie beklemtonen. Enerzijds willen ze de eigenheid van de buurt- en nabijheidsdiensten communiceren naar de beleidsmakers, anderzijds willen ze zorgen voor meer aansluiting bij de heersende beleidsdiscoursen en –instrumenten.

4 = De zes onderzochte buurt- en nabijheidsdiensten streven ernaar om dichter aan te sluiten bij een reflexief activeringsdiscours, hoewel hun mogelijkheden om dit in de realiteit waar te maken beperkt blijken binnen de huidige beleidskaders. Reflexieve activering sluit aan bij het ‘solidaire’ welfare-to-

work regime van ‘Life-first/active job creation’: “A life-first approach would prioritise the life needs of the individual above any obligation to work. In so doing it would recognise, none the less, that the need to work – though not necessarily to engage in paid employment – tends to be integral to human identity and should be supported” (Dean, 2006, p. 16). Werk wordt breder gedefinieerd dan verplichte participatie op de arbeidsmarkt. ‘Verantwoordelijkheid’ krijgt de vorm van een ethische sociale verantwoordelijkheid, geënt op een solidair begrip van burgerschap. De focus ligt op “the inclusive potential of labour processes and the shared responsibilities associated with labour participation” (Dean, 2006, p. 13). Hier is er sprake van universele sociale rechten met de nadruk op gelijkheid en sociale rechtvaardigheid.

8.6 Reflexieve begeleidershouding

Reflexieve activering impliceert een complexe evenwichtsoefening tussen enerzijds het overbrengen van waarden, normen en competenties die nodig zijn voor de deelname aan de arbeidsmarkt, en anderzijds het tegemoet komen aan de complexe leefwereld van mensen in armoede, waarvan werkloosheid slechts één aspect is. Dit is vergelijkbaar met de ‘life-first’ aanpak die Dean promoot. Er is aandacht nodig voor het gecompliceerde netwerk van persoonlijke, sociale, emotionele en materiële problemen die duurzame economische en sociale participatie in de weg staan. Mensen in armoede worden geconfronteerd met een veelzijdig kluwen van problemen. Indien praktijkwerkers enkel kijken naar het deelprobleem waarvoor zij een oplossing kunnen bieden, krijgen ze geen beeld van de gehele situatie. De tegenspraken en verwarring die mensen in armoede zelf aanduiden, dienen als uitgangspunt voor het bespreken van vooronderstellingen, het verkennen van keuzes en het experimenteren met nieuwe manieren van denken en handelen. De praktijkwerker stelt vragen naar feiten en argumenten, wijst op alternatieven en maakt contexten zichtbaar.

Samen zoeken naar dit evenwicht en daardoor samen leren doorheen contradicties en diversiteit, geeft vorm aan de bouwstenen die Weil, Wildemeersch & Jansen (2005) aanduiden voor een meer reflexieve of responsieve begeleidershouding. Er worden hoge eisen gesteld aan praktijkwerkers. Er zijn niet alleen de verschillende en soms tegenstrijdige doelstellingen en verwachtingen vanuit het activeringsproject zelf. Daarbij is er ook de ernst en de complexiteit van de problemen waarmee de mensen in armoede waarmee ze werken, geconfronteerd worden. Dit gaat samen met de continue onzekerheid wat betreft organisationele en beleidsmatige veranderingen. Er wordt veel flexibiliteit en creativiteit van de praktijkwerkers verwacht. Ze moeten telkens energie hebben om opnieuw te beginnen. Samen zoeken en leren (bij de definiëring van het probleem, de formulering van de doelstellingen en de uitwerking van het project) zorgt er dat het hier essentieel gaat om ‘improvisatie’ en ‘creativiteit’, waarbij de praktijkwerker moet omgaan met diverse, ingewikkelde trajecten naar sociale inclusie. Deze processen zijn niet voorspelbaar.

Er zijn geen exacte voorschriften of stappenplannen hoe de competentiebenadering ‘juist’ vorm te geven. Praktijkwerkers moeten telkens opnieuw zoeken naar de meest gepaste pedagogische interventie. Er kan op diverse manieren mee geëxperimenteerd worden. Idealiter is er in de buurt- en nabijheidsdiensten plaats voor het voortdurend bijsturen en aanpassen van de werking doorheen de participatie van de klanten en medewerkers. De uitdagingen en het opzet van het project worden zo voortdurend in vraag gesteld en indien mogelijk en wenselijk bijgestuurd. De werknemers, vrijwilligers, buurtbewoners en klanten van buurt- en nabijheidsdiensten worden erkend als ‘iemand’. Ze worden erkend als integrale personen. Ook wordt rekening gehouden met het complexe netwerk van uitsluitingen die iedere dag de buurt- en nabijheidsdienst kunnen ‘verstoren’. De moeilijke situatie waarin mensen in armoede leven wordt erkend, maar daarnaast worden ook de positieve aspecten benoemd. Praktijkwerkers geven ook aan wat mensen in armoede wél in huis hebben qua inzichten, handelingscompetenties en inzet. Dit kan een positieve invloed hebben op het zelfwaardegevoel van deze mensen. Armoede kan mensen immers aantasten in hun besef ‘iemand’ te zijn. Doorheen het (h)erkennen van de al aanwezige competenties en overlevingsstrategieën van mensen in armoede kunnen nieuwe vormen van sociale of economische participatie zich ontwikkelen. Door het creëren van mogelijkheden tot ervaringen van wederkerigheid, kunnen mensen ervaringen als competente actor opdoen.

Het principe van continue invraagstelling is het uitgangspunt. Ervaringen en meningen worden niet zomaar overgenomen of bevestigd. Reflectie en kritische analyse worden aangemoedigd. Praktijkwerkers positioneren zich niet als alleswetende experts. Zowel de fragmentaire visie van mensen in armoede als die van de praktijkwerkers wordt bevraagd en uitgedaagd. Ook praktijkwerkers kunnen kritisch nadenken over hun eigen functioneren en bijleren over hun eigen positie, competenties en beperkingen. Zo kan vorming bekeken worden als een proces van wederzijdse verantwoording. In deze praktijk van ‘niet zeker zijn’ word kennis gezien als ‘in the making’.

De hoge eisen gesteld aan de praktijkwerkers binnen hun eigen buurt- en nabijheidsdiensten wordt in deze case nog aangevuld met de werkzaamheden van de uitwisselingstafel. De deelnemers aan de uitwisselingstafel ondernamen samen actie ter verbetering van de situatie van de eigen buurt- en nabijheidsdienst, maar ook om méér enthousiasme bij beleidsmakers en het brede publiek te stimuleren voor buurt- en nabijheidsdiensten in het algemeen. Zo streven ze lokale verankering na van de projecten bij lokale besturen en sensibiliseren ze beleidsactoren rond de meerwaarden van buurt- en nabijheidsdiensten. Daartoe werden meerdere activiteiten voor beleidsmakers, praktijkwerkers en het ruime publiek opgezet, waarbij dit onderzoek werd gepresenteerd. Er is bovendien een sociaal-maatschappelijke documentairefilm in de maak met als uitgangspunt de conclusies van dit onderzoek. Door de medewerking aan deze film wil de uitwisselingstafel de problematiek van sociale uitsluiting en langdurige werkloosheid onder de aandacht brengen van een breed publiek en meteen ook beleidsmakers stimuleren om te durven investeren in oplossingen die niet onmiddellijk meetbare

resultaten opleveren. Het is de bedoeling om armoede niet-clichématig in beeld te brengen en ‘terug een gezicht te geven aan de mensen die onzichtbaar worden gemaakt in de samenleving’.

Het evidente ‘willen aansluiten bij bestaande subsidiekanalen en het decreet’ werd verstoord door de vragen die werden opgeroepen aan de uitwisselingstafel. Evidenties werden in vraag gesteld. Deze ‘onderbreking’ heeft in eerste instantie te maken met de frustraties over de onmacht om de eigen participatieve werking te formuleren en hiervoor subsidies te vinden, in tweede instantie met de confrontatie met mensen in armoede en hun leefomstandigheden en in derde instantie met de nauwe samenwerking met dit onderzoek tijdens de uitwisselingstafels. De essentie van vorming tijdens de uitwisselingstafels ligt in het durven verkennen van deze verstorende elementen. Waarom is gebeurd wat er is gebeurd en hoe hebben we hier iets van geleerd? Hoe ga je antwoorden? Educatie is zo een vorm van geweld die moeilijke vragen stelt. Leren als verantwoording of ‘learning as response’ volgt uit het geven van antwoorden op wat onbekend, uitdagend, irriterend en zelfs angstaanjagend is.

De betrokken praktijkwerkers rond de uitwisselingstafel stelden zich kwetsbaar op tijdens dit onderzoek, omdat er in overleg vertrokken werd van hun onvermogen om uit te drukken dat buurt- en nabijheidsdiensten meer zijn dan tewerkstelling en dienstverlening en hun onvermogen om hun participatieve werking in de verf te zetten. Dat de praktijkwerkers ondanks de vele onzekerheden waarmee ze doorheen hun dagelijks werk en dit onderzoeksproces geconfronteerd worden, toch inspanningen blijven leveren, suggereert dat het hier niet gaat om een ‘kennisrelatie’, maar om een relatie van voortdurende verantwoordelijkheid voor de ander. De ethische verantwoordelijkheid overstijgt het louter volgen van sociale normen, codes of wetten. Zo tonen de praktijkwerkers een grote mate van response-ability. Voor de betrokken praktijkwerkers en mezelf was het vertrekpunt van ons leerproces de confrontatie met onrecht. De ervaring van lijden of van schending van de menselijke waardigheid is het vertrekpunt van ethiek. Leren betekent hier het aangaan van een actief politiek engagement om te helpen en de onrechtvaardige structuren proberen te veranderen. De verantwoordelijkheid ten aanzien van het herstel van de waardigheid van de ander, maakt van het leerproces dat we doormaken tegelijkertijd een politieke aanklacht en een politiek engagement. Door het verkennen van dit leerproces in termen van ‘leren als verantwoording’ (geïnspireerd op Biesta en Levinas) en door het reflecteren over een meer reflexieve of responsieve begeleidershouding, werd een ethische dimensie toegevoegd aan de zich ontwikkelende ‘theory of practice’ rond reflexieve activering. Levinas en Biesta geven uitzicht op een pedagogie(k) van verantwoordelijkheid en solidariteit. Het gaat hier niet om ‘passief medelijden’, maar om een actief engagement om iets te veranderen aan de structuren die onrecht en schending van de waardigheid van anderen veroorzaken.

Literatuurlijst

Alaguero, A. (2006, October 20-21). *Voluntary Work as a Strategy of Labour Market Incorporation in a Context of Labour Market Crisis. How Insecurity and Non-standard Forms of Unemployment are being fostered within the Third Sector in Spain*. Paper presented at Aspen-Etui Conference Activation Policies in the EU, Brussels.

Arendt, H. (1999). *Vita Activa: De Mens: Bestaan en Bestemming*. Boom: Amsterdam.

Atkinson, P., & Coffey, A. (2003). Revisiting the relationship between participant observation and interviewing. In J. Gubrium & J. Holstein (Eds.), *Postmodern Interviewing* (pp. 109-122). Thousand Oaks: Sage Publications.

Baert, H. (2005). Lifelong learning in a changing work environment. In J. Vranken, M. Jans, & P. Van der Hallen (Eds.), *De Arbeidsmarkt in Vlaanderen* (pp. 195-224). Antwerpen: Garant.

Baert, H., & Jansen, R. (1998). Community education in het perspectief van sociale integratie en participatie. *Vorming*, 14 (2), 91-109.

Bassey, M. (1999). *Case Study Research in Educational Settings*. Buckingham: Open University Press.

Barone, T. (1992). On the demise of subjectivity in educational inquiry. *Curriculum Inquiry*, 22 (1), 25-38.

Beck, U. (1992). *Risk Society towards a New Modernity*. London: Sage.

Benn, R. (2000). The genesis of active citizenship in the learning society. *Studies in the Education of Adults*, 32 (2), 241-256.

Biesta, G. (1998). Say you want a revolution: Suggestions for the impossible future of critical pedagogy. *Educational Theory*, 48 (4), 499-511.

Biesta, G. (1999). Radical intersubjectivity: Reflections on the “different” foundation of education. *Studies in Philosophy and Education*, 18 (4), 203-220.

Biesta, G. (2001). How difficult should education be? *Educational Theory*, 51 (4), 385-400.

Biesta, G. (2002). “Preparing for the incalculable”: Deconstruction, justice, and the question for education. In G. Biesta & D. Egéa-Kuehne (Eds.), *Derrida & Education* (pp. 32-54). London: Routledge.

Biesta, G. (2003). Learning from Levinas: A response. *Studies in Philosophy and Education*, 22 (1), 61-68.

Biesta, G. (2004). Education, accountability, and the ethical demand: Can the democratic potential of accountability be regained? *Educational Theory*, 54 (3), 233-250.

Biesta, G. (2004b). The community of those who have nothing in common: Education and the language of responsibility. *Interchange*, 35 (3), 307-324.

Biesta, G. (2005, November 4-5). *Towards the Learning Democracy: In Search of Spaces for Democratic Learning*. Keynote address at International Conference Democratic Practices as Learning Opportunities, New York.

Biesta, G. (2006). *Beyond Learning: Democratic Education for a Human Future*. Boulder/London: Paradigm Publishers.

- Biesta, G. (2008, September 19-20). *How to Exist Politically and Learn from it: Hannah Arendt and the Problem of Democratic Education*. Paper presented at International Seminar of WOG-network Dealing with Otherness and Difference in Urban Environments, Leuven.
- Bishop, R. (1998). Freeing ourselves from neo-colonial domination in research: A Maori approach to creating knowledge. *Qualitative Studies in Education*, 11 (2), 199-219.
- Bochner, A. (2002). Criteria against ourselves: In N. Denzin & Y. Lincoln (Eds.), *The Qualitative Inquiry Reader* (pp. 257-265). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Burrell, G. (1988). Modernism, post modernism and organizational analysis 2: The contribution of Michel Foucault. *Organization Studies*, 9 (2), 221-235.
- Bradbury, H., & Bergman Lichtenstein, B. (2000). Relationality in organizational research: Exploring the space between. *Organization Science*, 11 (5), 551-564.
- Brookfield, S. (1986). *Understanding and Facilitating Adult Learning: A Comprehensive Analysis of Principles and Effective Practices*. Milton Keynes: Open University Press.
- Brookfield, S. (1998). Understanding and facilitating moral learning in adults. *Journal of Moral Education*, 27 (3), 283-301.
- Carr, S. (2007). Participation, power, conflict and change: Theorizing dynamics of service user participation in the social care system of England and Wales. *Critical Social Policy*, 27 (2), 266-276.
- Ceglowski, D. (2002). Research as a relationship. In N. Denzin & Y. Lincoln (Eds.), *The Qualitative Inquiry Reader* (pp. 5-24). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Cervero, R., & Wilson, A. (1994). *Planning Responsibility for Adult Education: A Guide to Negotiating Power and Interests*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Chinnery, A. (2003). Aesthetics of surrender: Levinas and the disruption of agency in moral education. *Studies in Philosophy and Education*, 22, 5-17.
- Clarke, J., Cochrane, A., & McLaughlin, E. (1994). Mission accomplished or unfinished business? The impact of managerialisation. In J. Clarke, A. Cochrane & E. McLaughlin (Eds.), *Managing Social Policy* (pp. 226-242). London: Sage Publications.
- Clarke, J., & Newman, J. (1997). *The Managerial State: Power, Politics and Ideology in the Remaking of Social Welfare*. London: Sage Publications.
- Cleaver, F. (2001). Institutions, agency and limitations of participatory approaches to development. In B. Cooke & U. Kothari (Eds.), *Participation: The New Tyranny* (pp. 36-55). London: Zed Books.
- Coffield, F. (1999). Breaking the consensus: Lifelong learning as social control. *British Educational Research Journal*, 25 (4), 479-499.
- Colonne, L. (2007). Galerij Actieve Burgers: Interview met Dorpsdienst Nestor – Netwerk voor Steun aan Ouderen in de Rurale Gebieden. *Perspectief: Driemaandelijks Tijdschrift van Sociumi vzw*, 3 (1), 4-8.
- Commissie Cultureel Verdrag Vlaanderen-Nederland (2004). *Welzijn in Tijden van Onbehagen*, Werkteksten conferentie Brussel, 17.06.2004. Brussel: Author.
- Conter, B., & Zachary, M. (2002). Buurtdiensten: De werklozen activeren of de vraag ondersteunen? *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, 773-798.
- Cook, P., & Young, J. (2004). Face-to-face with children. *Journal of Curriculum Studies*, 36 (3), 341-360.

- Cooke, B. (2001). The social psychological limits of participation? In B. Cooke & U. Kothari (Eds.), *Participation: The New Tyranny* (pp. 102-121). London: Zed Books.
- Cooke, B., & Kothari, U. (2001). The case for participation as tyranny. In B. Cooke & U. Kothari (Eds.), *Participation: The New Tyranny* (pp. 1-15). London: Zed Books.
- Cornwall, A. & Brock, K. (2005). What do buzzwords do for development policy? A critical look at 'participation', 'empowerment' and 'poverty reduction'. *Third World Quarterly*, 26 (7), 1043-1060.
- Cornwall, A., & Gaventa, J. (2001). *From Users and Choosers and Shapers: Repositioning Participation in Social Policy*, IDS Working Paper 127, Sussex: Institute of Development Studies.
- Deacon, R. (2002). Truth, power and pedagogy: Michel Foucault on the rise of the disciplines. *Educational Philosophy and Theory*, 34 (4), 435-456.
- Dean, H. (2003). Re-conceptualising Welfare-to-work for people with multiple problems and needs. *Journal of Social Policy*, 32 (3), 441-459.
- Dean, H. (2004). *The Ethics of Welfare: Human Rights, Dependency and Responsibility*. Bristol: Policy Press.
- Dean, H. (2004b). Popular discourse and the ethical deficiency of 'Third Way' conceptions of citizenship. *Citizenship Studies*, 8 (1), 65-82.
- Dean, H. (2006, October 20-21). *Activation policies and the changing ethical foundations of welfare*. Plenary paper presented at Aspen-Etui conference Activation Policies in the EU, Brussels.
- Dean, M. (1991). *The Constitution of Poverty: Towards a Genealogy of Liberal Governance*. London: Routledge.
- De Boyser, K. (2004). Sociale uitsluiting en ongelijkheid: Een actuele schets. In J. Vranken, K. De Boyser & D. Dierckx (Eds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting: Jaarboek 2004* (pp. 55-88). Leuven: Acco.
- De Boyser, K. (2004b). Sociaal Europa in de steigers? In J. Vranken, K. De Boyser & D. Dierckx (Eds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting: Jaarboek 2004* (pp. 275-294). Leuven: Acco.
- De Grande, L. (2003). Participatie van armen op beleidsniveau: Het Vlaamse armoedebeleid. In M. Bouverne-De Bie, A. Claeys, A. De Cock & J. Vanhee (Eds.), *Armoede en Participatie* (pp. 63-72). Gent: Academia Press.
- Denzin, N., & Lincoln, Y. (2003). Introduction: The discipline and practice of qualitative research. In N. Denzin & Y. Lincoln (Eds.), *Strategies of Qualitative Inquiry* (pp. 1-45). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Denzin, N., Lincoln, Y., & Giardina, M. (2006). Disciplining qualitative research. *International Journal of Qualitative Studies in Education*, 19 (6), 769-782.
- Depaepe, M. (1993). *Historische Pedagogiek Deel 2: Van de Aufklärung tot Heden*. Leuven: Acco.
- Depaepe, M. (1998). *De Pedagogisering Achterna, Aanzet tot een Genealogie van de Pedagogische Mentaliteit in de Voorbije 250 jaar*. Leuven: Acco.
- De Roo, N., & Thissen, F. (1997). *Leefbaarheidsonderzoek in de Plattelandskernen van de Westhoek: Eindrapport (Deel 4)*. Brugge: Provincie West-Vlaanderen.
- De Venanzi, A. (2004). Discursive and social practices in the construction of exclusion: A comparative study. *Electronic Journal of Sociology*. Retrieved 13.08.2007, from <http://www.sociology.org/content/2004/tier1/venanzi.html>.

- Driessens, K. (2003). Mensen in armoede als participanten in onderzoek: Over de meerwaarde van kwalitatief onderzoek in het welzijnswerk. In M. Bouverne-De Bie, A. Claeys, A. De Cock & J. Vanhee (Eds.), *Armoede en Participatie* (pp. 115-136). Gent: Academia Press.
- Driessens, K., & Van Regenmortel, T. (2006). *Bind-Kracht in Armoede: Leefwereld en Hulpverlening*. Leuven: Lannoo Campus.
- Ellis, C., & Berger, L. (2003). Their story/my story/our story: Including the researcher's experience in interview research. In J. Gubrium & J. Holstein (Eds.), *Postmodern Interviewing* (pp. 157-178). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Evans, K. (1998). *Shaping Futures: Learning for Competence and Citizenship*. Aldershot: Ashgate.
- Eyerman, R., & Jamison, A. (1991). *Social Movements: A Cognitive Approach*. Cambridge: Polity Press.
- Federale Planbureau (1996). *Ontwikkeling van Buurtdiensten: Bakens voor een Debat: Sociaal-economische Benadering*. Brussel: Author.
- Field, J. (2003). *Social Capital*. London: Routledge.
- Flinker, D. (2006, October 20-21). *Comparison of the Reform of the Unemployed's Duties in Belgium and France? Towards a New Social Compromise?* Paper presented at Aspen-Etui conference Activation Policies in the EU, Brussels.
- Flynn, N. (1994). Control, commitment and contracts. In J. Clarke, A. Cochrane & E. McLaughlin (Eds.), *Managing Social Policy* (pp. 210-225). London: Sage Publications.
- Foley, F. (2002). Critical ethnography: The reflexive turn. *International Journal of Qualitative Studies in Education*, 15 (4), 469-490.
- Foucault, M. (1965). *Madness and Civilisation: A History of Insanity in the Age of Reason*. New York: Pantheon Books.
- Fowler, C., & Lee, A. (2007). Knowing how to know: Questioning 'knowledge transfer' as a model for knowing and learning in health. *Studies in Continuing Education*, 29 (2), 181-193.
- Freire, P. (1974). *Education for Critical Consciousness*. London: Sheed and Ward.
- Gaventa, J., & Cornwall, A. (2001). Power and knowledge. In P. Reason & H. Bradbury (Eds.), *Handbook of Action Research: Participative Inquiry and Practice* (pp. 70-80). London: Sage Publications.
- Gee, P. (1989). Literacy, discourse, and linguistics: Introduction. *Journal of Education*, 171 (1), 5-16.
- Gee, P. (2003). Opportunity to learn: A language-based perspective on assessment. *Assessment in Education*, 10 (1), 27-46.
- Gee, J., Hull, G., & Lankshear, C. (1996). *The New Work Order: Behind the Language of New Capitalism*. St. Leonard: Allen and Unwin.
- Geldof, D., & Driessens, K. (2003). Tijd voor aanwezigheid als voorwaarde voor duurzame hulpverlening: Kritische reflecties bij de presentietheorie. *Sociale Interventie*, 12 (2), 18-30.
- Gergen, K. (1997). Constructing constructionism: Pedagogical potentials. *Issues in Education*, 3 (2), 195-202.
- Gergen, K., Lightfoot, C., & Sydow, L. (2004). Social construction: Vistas in clinical child and adolescent psychology. *Journal of Clinical Child and Adolescent Psychology*, 33 (2), 389-399.

- Giddens, A. (1979). *Central Problems in Social Theory: Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*. London: Macmillan.
- Giddens, A. (2000). *The Third Way and its Critics*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A. (2001) (Ed.). *The Global Third Way Debate*. Cambridge: Polity Press.
- Gilbert, T. (2005). Trust and managerialism: Exploring discourses of care. *Journal of Advanced Nursing*, 52 (4), 454-463.
- Godemont, J., Goyvaerts, K., & Marynissen, R. (2006). *De Vergrijzing Verzilverd? Een Verkennend Onderzoek naar Ouderen in het Vlaamse Vrijwilligerswerk*. Antwerpen: Steunpunt Gelijkekansenbeleid; Consortium Universiteit Antwerpen en Universiteit Hasselt.
- Gössling, T. (2004). Proximity, trust and morality in networks. *European Planning Studies*, 12 (5), 675-689.
- Guba, E. (1990). The alternative paradigm dialogue. In E. Guba (Ed.), *The Paradigm Dialog* (pp. 17-27). London: Sage Publications.
- Guba, E., & Lincoln, Y. (1993). Competing paradigms in qualitative research. In N. Denzin & Y. Lincoln (Eds.), *Handbook of Qualitative Research* (pp. 105-117). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Greene, G., & Freed, S. (2005). Research as improvisation: Dancing among perspectives. *The Qualitative Report*, 10 (2), 276-288. Retrieved 18.08.2005, from <http://www.nova.edu/ssss/QR/QR10-2/greene.pdf>.
- Hager, P. (2004). Conceptions of learning and understanding learning at work. *Studies in Continuing Education*, 26 (1), 3-17.
- Hajer, M. A. (2000). *Politiek als Vormgeving*. Rede bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar in de politicologie, in het bijzonder op het gebied van beleids- en bestuursprocessen aan de Universiteit van Amsterdam op 16.06.2000. Amsterdam: Vossiuspers AUP.
- Hanrahan, M., Cooper, T., & Burroughs-Lange, S. (1999). The place of personal writing in a PhD thesis: Epistemological and methodological considerations. *Qualitative Studies in Education*, 12 (4), 401-416.
- Hau, W. (2004). Caring holistically within new managerialism. *Nursing Inquiry*, 11 (1), 2-13.
- Hefboom (2002). *Buurt- en Nabijheidsdiensten: Analyse van de Geselecteerde Projectaanvragen in het Kader van het Experimentenfonds 2002 gerealiseerd door Hefboom*. Brussel: Author.
- Hermans, K. (2005). *De actieve Welvaartsstaat in Werking: Een Sociologische Studie naar de Implementatie van het Activeringsbeleid op de Werkvloer van de Vlaamse ocmw's*. Unpublished doctoral dissertation, KULeuven, Faculteit Sociale Wetenschappen, Departement Sociologie.
- Herremans, W., & Van Gils, S. (2004). Het beleid inzake evenredige arbeidsdeelname. In J. Vranken, K. De Boyser & D. Dierckx (Eds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting: Jaarboek 2004* (pp. 309-314). Leuven: Acco.
- Heron, J., & Reason, P. (2001). The practice of co-operative inquiry: Research 'with' rather than 'on' people. In P. Reason & H. Bradbury (Eds.), *Handbook of Action Research: Participative Inquiry and Practice* (pp. 179-188). London: Sage Publications.
- Heshusius, L. (1994). Freeing ourselves from objectivity: Managing subjectivity or turning toward a participatory mode of consciousness? *Educational Researcher*, 23 (3), 15-22.
- Hvinden, B., & Halvorsen, R. (2002). Nieuwe noties rond actief burgerschap in Europa. *Tijdschrift voor Arbeid en Participatie*, 24 (2), 87-104.

Illeris, K. (2002). *The Three Dimensions of Learning: Contemporary Learning Theory in the Tension Field between the Cognitive, the Emotional and the Social*. Roskilde: University Press Roskilde.

IPO Interbestuurlijk Plattelandsoverleg (2006). *Advies Lokaal Woonbeleid. Advies goedgekeurd op Bestuurlijk Overleg van 30.01.2006*. Retrieved 23.05.2006 from <http://www.ipo-online.be/platteland.cgi>.

Jacobs, R. (2001). Levenslang en levensbreed leren: Recht of plicht? *Opbouwwerk Brussel, driemaandelijks informatieblad*, 17 (19), 28-29.

Jacobs, R., & van Doorslaer, J. (2000). *Het Pomphuis van de 21^{ste} Eeuw: Educatie in de Actieve Welvaartsstaat*. Antwerpen: EPO.

Jamison, A. (2006). Social movements and science: Cultural appropriations of cognitive praxis. *Science as Culture*, 15 (1), 45-59.

Jamison, A., & Eyerman, R. (1989). *The Making of the New Environmental Consciousness: A Comparative Study of the Environmental Movements in Sweden, Denmark and the Netherlands*. Philadelphia: Temple University Press.

Janks, H., & Ivanic, R. (1991). Critical Language Awareness and emancipatory discourse. In N. Fairclough (Ed.), *Critical Language Awareness* (pp. 305-331). London: Longman.

Jansen, T., Chioncel, N., & Dekkers, H. (2006). Social cohesion and integration: Learning active citizenship. *British Journal of Sociology of Education*, 27 (2), 189-205.

Jansen, T., & Notredame, L. (2003). Samenlevingsopbouw en sociale politiek: Ontwikkelingen en visies. In H. Baert, M. De Bie, A. Desmet, M. Van Elslander & L. Verbeke (Eds.), *Handboek Samenlevingsopbouw in Vlaanderen* (pp. 125-144). Brugge: Die Keure.

Jansen, T., & Van der Veen, R. (1992). Reflexive modernity, self-reflexive biographies: Adult education in the light of the risk society. *International Journal of Lifelong Education*, 11 (4), 275-286.

Jansen, T., & Wildemeersch, D. (1996). Adult Education and critical identity development, from a deficiency orientation towards a competency orientation. *International Journal of Lifelong Learning*, 15 (5), 325-340.

Jansen, T., & Wildemeersch, D. (1998). Beyond the myth of self-actualisation: Reinventing the community perspective of adult education. *Adult Education Quarterly*, 48 (4), 216-226.

Jaspers, J., Mortelmans, J., & Willockx, D. (2007). *Het nieuwe Financieringsmodel Hoger Onderwijs: De Macht van het Getal*. Open brief, gepubliceerd in De Morgen en De Standaard op 27.06.2007. Retrieved 18.08.2007, from <http://www.decreethogeronderwijs.be/>.

Jorgensen, H. (2006, October 20-21). *Activation Policies and the EU*. Paper presented at Aspen-Etui conference Activation Policies in the EU, Brussels.

Kafka, F. (1950). *De Gedaanteverwisseling*. Amsterdam: Wereldbibliotheek.

Kesteloot, C. (2007). De sociale agenda op het platteland. In Commissie Cultureel Verdrag Vlaanderen-Nederland (Ed.), *Bewonersparticipatie op het Platteland: Verslagboek Studiedag Overijse, 8.11.2007* (pp. 10-28). Brussel: Commissie Cultureel Verdrag Vlaanderen-Nederland.

Koning Boudewijnstichting (2003). *Buurt- en Nabijheidsdiensten: Beleidsaanbevelingen. Het Resultaat van de Ronde Tafelgesprekken georganiseerd door de Koning Boudewijnstichting in het Kader van het Experimentenfonds*. Brussel: Author.

Koning Boudewijnstichting (2004). *Bereiken Wie Onbereikbaar Lijkt: Evaluatierapport Buurt- en Nabijheidsdiensten*. Brussel: Author.

- Kothari, U. (2001). Power, knowledge and social control in participatory development. In B. Cooke & U. Kothari (Eds.), *Participation: The New Tyranny* (pp. 139-152). London: Zed Books.
- Kunneman, H. (1996). *Van Theemutscultuur naar Walkman-ego: Contouren van Postmoderne Individualiteit*. Amsterdam: Boom.
- Kunneman, H. (2005). *Voorbij het Dikke-Ik: Bouwstenen voor een Kritisch Humanisme*. Utrecht: Humanistic University Press.
- Kvale, S. (1995). The social construction of validity. *Qualitative Inquiry*, 1 (1), 19-40.
- Landuyt, R., & Anciaux, B. (2003). Voorwoord. In Goris, R. *Getuigenissen – Buurt- en Nabijheidsdiensten: Meer dan een job*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Latham, M. (2001). The Third Way: An Outline. In A. Giddens (Ed.), *The Global Third Way Debate* (pp. 25-35). Cambridge: Polity Press.
- Lather, P. (1990). Reinscribing otherwise: The play of values in the practices of the human sciences. In E. Guba (Ed.), *The Paradigm Dialog* (pp. 316-326). London: Sage Publications.
- Lather, P. (2005, April 11-15). *Scientism and Scientificity in the Rage for Accountability: A Feminist Deconstruction*. Paper presented at The American Research Annual Convention, Montreal.
- Laville, J., & Nyssens, M. (2000). Solidarity-based third sector organizations in the “proximity services” field: A European Francophone perspective. *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 11 (1), 67-84.
- Lawy, R., & Biesta, G. (2006). Citizenship-as-practice: The educational implications of an inclusive and relational understanding of citizenship. *British Journal of Educational Studies*, 54 (1), 34-50.
- Leren Ondernemen (2002). 'Activering' en 'actief zijn' volgens Franz Kafka en wij, gezinnen in armoede uit Leuven. In Vlaamse Overheid en Koning Boudewijnstichting. *Van Straks en Nu: Bestrijding van Armoede en Sociale Uitsluiting: Reflecties over Activering en Solidariteit. Verslagboek van het Toekomstverkennd congres van 17.10.2002, Brugge*. Brussel: Vlaamse Overheid.
- Leroy, F. (2001). Tekst over de relatie tussen arbeid en burgerschap door Fons Leroy, kabinetschef van de Vlaamse Minister van Werkgelegenheid en Toerisme Landuyt. *Arbeid als Remedie tegen Maatschappelijke Uitsluiting: Werken in de Actieve Welvaartsstaat*.
- Lincoln, Y. (1995). Emerging criteria for quality in qualitative and interpretative research. *Qualitative Inquiry*, 1 (3), 275-289.
- Lincoln, Y. (1998). Commodation and contradiction in academic research. *Studies in Cultures, Organizations and Societies*, 4 (2), 263-278.
- Lincoln, Y., & Denzin, N. (1994). The fifth moment. In N. Denzin & Y. Lincoln (Eds.), *Handbook of Qualitative Research* (pp. 575-586). London: Sage Publications.
- Lincoln, Y., & Guba, E. (1985). *Naturalistic Inquiry*. Newbury Park: Sage Publications.
- Lind, J., & Moller, I. (2006, October 20-21). *Whose Activation?* Paper presented at Aspen-Etui Conference Activation Policies in the EU, Brussels.
- Lis, C., & Soly, H. (1986). *Armoede en Kapitalisme in Pre-industrieel Europa*. Antwerpen: Standaard Uitgeverij.

- Lis, C., & Vanthemse, G. (1995, October 20-21). Sociale zekerheid in historisch perspectief. In M. Despontin, M. Jegers (Eds.), *De sociale Zekerheid verzekerd? Vlaamse Wetenschappelijk Economisch Congres Brussel* (pp. 23-71). Brussel: VUB Press.
- Marshall, J. (1989). Foucault and education. *Australian Journal of Education*, 33 (2), 99-113.
- Marshall, C. (1990). Goodness criteria: Are they objective or judgment calls? In E. Guba (Ed.), *The Paradigm Dialog* (pp. 190-195). London: Sage Publications.
- Martin, I. (2003). Adult education, lifelong learning and citizenship: Some ifs and buts. *International Journal of Lifelong Learning*, 22 (6), 566-579.
- Masschelein, J., & Quaghebeur, K. (2005). Participation for better or for worse? *Journal of Philosophy of Education*, 39 (1), 51-65.
- Maso, I. (1989). *Kwalitatief Onderzoek*. Amsterdam: Boom.
- Mathijssen, C. (2003). Samenlevingsopbouw en sociale bewegingen. In H. Baert, M. De Bie, A. Desmet, M. Van Elslander & L. Verbeke (Eds.), *Handboek Samenlevingsopbouw in Vlaanderen* (pp. 471-492). Brugge: Die Keure.
- McDonald, C., & Marston, G. (2005). Workfare as welfare: Governing unemployed in the advanced liberal state. *Critical Social Policy*, 25 (3), 374-401.
- Meert, H. (2003). Maken we vooruitgang in het bestrijden van vervoersarmoede in Vlaanderen? In *Armoede en Sociale Uitsluiting: Eindverslag van het derde Vooruitgangscongres inzake de Bestrijding van Armoede en Sociale Uitsluiting in Vlaanderen 2003* (pp. 26-37). Brussel: Vlaamse Overheid.
- Merkel, W. (2001). The Third Ways of Social Democracy. In A. Giddens (Ed.), *The Global Third Way Debate* (pp. 50-73). Cambridge: Polity Press.
- Mestrum, F. (2001). *Armoedebestrijding of Ontwikkeling*. IPIS-Dossier 132, Antwerpen: IPIS.
- Mestrum, F. (2002). Van maakbaarheid naar natuurlijke orde: De politieke economie van de internationale armoedebestrijding. In P. Saeys, F. Mestrum, R. Tinnevelt & A. Braeckman (Eds.), *Monografieën over Interculturaliteit. Ruimte voor het Verhaal van de Andere: Over het in- en uitsluitend Vermogen van het Denken en het Discours*. (pp. 29-41). Mechelen: CIMIC-EPO.
- Mestrum, F. (2003). Poverty reduction and sustainable development. *Environment, Development and Sustainability*, 5, 41-61.
- Michielse, H. (1978). *De Burger als Andragoog: Een Geschiedenis van 125 Jaar Welzijnswerk*. Boom: Meppel.
- Midgley, J. (2001). Growth, redistribution, and welfare: Towards social investment. In A. Giddens (Ed.), *The global Third Way Debate* (pp. 157-171). Cambridge: Polity Press.
- Miles, M., & Huberman, A. (1994). *Qualitative Data Analysis: An expanded Sourcebook*. Thousand Oaks: Sage.
- Mills, C. (2003). Contesting the political: Butler and Foucault on power and resistance. *The Journal of Political Philosophy*, 11 (3), 253-272.
- Moss, G. (2004). Provisions of trustworthiness in critical narrative research: Bridging intersubjectivity and fidelity. *The Qualitative Report*, 9 (2), 359-374. Retrieved 18.08.2005 from <http://www.nova.edu/ssss/QR/QR9-2/moss.pdf>.
- Mouffe, C. (1993). *The Return of the Political*. London: Verso.
- Mouffe, C. (1999). Deliberative democracy or agonistic pluralism? *Social Research*, 66 (3), 745-758.

- Mouffe, C. (2000). *The Democratic Paradox*. London: Verso.
- Mouffe, C. (2005). *On the Political*. London: Routledge.
- Newman, J. (2001). *Modernising Governance: New Labour, Policy and Society*. London: Sage Publications.
- Newman, J., & Clarke, J. (1994). Going about our business? The managerialisation of public services. In J. Clarke, A. Cochrane & E. McLaughlin (Eds.), *Managing Social Policy* (pp. 13-31). London: Sage Publications.
- Nicaise, I., Rubbrecht, J., Matheus, N., & D'Addio, A. (2005). *Do Active Labour Market Policies Invest in Capabilities? The Case of Flemish Social Enterprises*. TLM.NET 2005 Working Papers. Amsterdam: SISWO/Social Policy Research.
- Ortega, P., & Vallejos, R. (1999). The role of compassion in moral education. *Journal of Moral Education*, 28 (1), 5-17.
- Ortega, P., & Minguez, R. (2001). Global inequality and the need for compassion: Issues in moral and political education. *Journal of Moral Education*, 30 (2), 155-172.
- Ortega, P. (2004). Moral education as pedagogy of alterity. *Journal of Moral Education*, 33 (3), 271-289.
- Parker, M. (2002). *Against Management: Organization in the Age of Managerialism*. Cambridge: Polity Press.
- Parker, Z. (1998). PhD students and the auto/biographies of their learning. In M. Erben (Ed.), *Biography and Education: A Reader*. (Social Research and Educational Studies Series, 19). (pp. 116-129). London: Falmer Press.
- Patton, M. (1980). *Qualitative Evaluation Methods*. Beverly Hills: Sage Publications.
- Pedagogisch Instituut J.L. Vivès vzw i.s.m. partners van Regie Buurt- en Nabijheidsdiensten (2004). *Coaching in Buurtdiensten*. In Equal – Een draaiboek voor buurtdiensten. Retrieved 01.02.2008 from <http://www.werkwaardig.be/Draaiboek/Draaiboek.htm>.
- Pedagogisch Instituut J.L. Vivès vzw i.s.m. partners van Regie Buurt- en Nabijheidsdiensten (2004b). *Participatie in Buurtdiensten*. In Equal – Een draaiboek voor buurtdiensten. Retrieved 01.02.2008 from <http://www.werkwaardig.be/Draaiboek/Draaiboek.htm>.
- Peeters, A., Van Pelt A., & Sanders, D. (2007). *Evaluatie van het Stelsel van de Dienstencheques voor Buurtdiensten en –banen 2006: Eindrapport (in opdracht van de Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg, Algemene Directie Werkgelegenheid en Arbeidsmarkt, uitgevoerd door Idea Consult)*. Brussel: Idea Consult.
- Peters, A., & Debosscher, T. (2006). *Praktijkgids Sociale Cohesie*. Brussel: Vlaams Minderheden Centrum vzw.
- Pinchevski, A. (2005). The ethics of interruption: Toward a Levinasian philosophy of communication. *Social Semiotics*, 15 (2), 211-234.
- Pols, J. (2005). Enacting appreciations: Beyond the patient perspective. *Health Care Analysis*, 13 (3), 203-221.
- Power, M. (2003). Evaluating the audit explosion. *Law & Policy*, 25 (3), 185-202.
- Quaghebeur, K., Masschelein, J., & Nguyen, H. (2004). Paradox of participation: Giving or taking part? *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 14, 154-165.

- Rainbird, H. (2000). Skilling the unskilled: Access to work-based learning and the lifelong learning agenda. *Journal of Education and Work*, 13 (2), 183-197.
- Reason, P. (1998). Political, epistemological, ecological and spiritual dimensions of participation. *Studies in Cultures, Organizations and Societies*, 4 (2), 147-168.
- Reason, P. (2003). Action research and the single case: A response to Bjorn Gustavsen and Davydd Greenwood. *Concepts and Transformation*, 8 (3), 281-294.
- Ricci, R. (2003). Autoethnographic verse: Nicky's boy: A life in two worlds. *The Qualitative Report*, 8 (4), 591-597. Retrieved 18.08.2005, from <http://www.nova.edu/ssss/QR/QR8-4/ricci.pdf>.
- Rosanvallon, P. (1995). *La Nouvelle Question Sociale: Repenser l'Etat-providence*. Paris: Seuil.
- Rose, N. (2002). *The Powers of Freedom: Reframing Political Thought*. Cambridge: University Press.
- Rubbrechts, I., Matheus, N., D'Addio, A., & Nicaise, I. (2005). *Sociale Tewerkstelling in Vlaanderen: Effecten en Maatschappelijk Rendement op Lange Termijn*. HIVA: Leuven.
- Sandlin, J. (2003) Sympathy and scorn: Negotiating popular rhetoric about welfare recipients in welfare-to-work educational programs. *Adult Basic Education*, 13 (3), 146-167.
- Sandlin, J. (2004). "It's all up to you": How welfare-to-work educational programs construct workforce success. *Adult Education Quarterly*, 54 (2), 89-104.
- Sandlin, J., & Cervero, R. (2003). Contradictions and compromise: The curriculum-in-use as negotiated ideology in two welfare-to-work classes. *International Journal of Lifelong Education*, 22 (3), 249-265.
- Seidman, I. (1991). *Interviewing as Qualitative Research*. New York Columbia University: Teachers College Press.
- Sels, L., Vandersteene, T., Van Hootegem, G., De Witte, H., & Forrier, A. (2002). Op zoek naar een balans tussen flexibiliteit en zekerheid. In Viona Stuurgroep Strategisch Arbeidsmarktonderzoek Administratie Werkgelegenheid. *Werkt de Arbeidsmarkt? Beleidsgericht Arbeidsmarktonderzoek in Vlaanderen* (pp. 153-166). Antwerpen: Standaard Uitgeverij.
- Seynaeve, T., Hermans, K., Declercq, A., & Lammertyn, F. (2004). *Aan de Rand van de Actieve Welvaartsstaat: Een Socio-biografisch Onderzoek naar Jongeren en ocmw-Hulpverlening*. Gent: Academia Press.
- Silverman, D. (2001). *Interpreting Qualitative Data: Methods for Analyzing Talk, Text and Interaction*. London: Sage Publications.
- Simons, H. (1996). The paradox of case study. *Cambridge Journal of Education*, 26 (2), 225-241.
- Smaling, A. (2002). The argumentative quality of the qualitative research report. *International Journal of Qualitative Methods*, 1 (3), 1-16.
- Smeyers, L. (2003). Participatieve diagnose. In H. Baert, M. De Bie, A. Desmet, M. Van Elslander & L. Verbeke (Eds.), *Handboek Samenlevingsopbouw in Vlaanderen* (pp. 557-571). Brugge: Die Keure.
- Smith, A. (1998). *Laclau and Mouffe: The Radical Democratic Imaginary*. London: Routledge.
- Smith, J. (1984). The problem of criteria for judging interpretive inquiry. *Educational Evaluation and Policy Analysis*, 6 (4), 379-391.
- Smith, J. (1988). The evaluator/researcher as person vs. the person as evaluator/researcher. *Educational Researcher*, 17 (2), 18-23.

- Snick, A. (2002). Word opgenomen! Activering ter bestrijding van armoede en exclusie: Grenzen en mogelijkheden. In Vlaamse overheid en Koning Boudewijn Stichting. *Van Straks en Nu: Bestrijding van Armoede en Sociale Uitsluiting: Reflecties over Activering en Solidariteit. Verslagboek van het Toekomstverkennd Congres van 17.10.2002, Brugge*. Brussel: Vlaamse Overheid.
- Snick, A. (2004, May 6). *Het Recht op Werk: Een Antwoord op de Problematiek van Armoede en Uitsluiting?* Paper presented at Armoedecongres van de Vlaamse Regering. Retrieved 01.01.2008, from http://www.wvg.vlaanderen.be/armoede/brochure/EXPNOTAS/recht_op_werk.doc.
- Snick, A., & Robeyns, I. (2004). *Werk-tekst over de Economie van het Sociale en het Sociale van de Economie: Een Denkkader voor de Samenwerking tussen Sociale Economie en Commerciële Bedrijven*. Retrieved 13.03.2008, from <http://www.florainfo.be/nl/floranl.php?tri=publi3>.
- Soenen, R. (2001). *Diversiteit in Verbondenheid: Derde versie van de paper in het kader van de Task Force Leven in de Stad. Thema Sociale Cohesie en Etnische Diversiteit*. Retrieved 05.04.2008, from <http://www.thuisindestad.be/html/witboek/downloads/Soenen.pdf>.
- Soenen, R. (2006). *Het Kleine Ontmoeten: Over het Sociale Karakter van de Stad*. Antwerpen: Garant.
- Sol, E., & Westerveld, M. (2006, October 20-21). *The Individual Job Seeker in the Sphere of Contractualism*. Paper presented at Aspen-Etui Conference on Activation Policies in the EU, Brussels.
- Soute, L. (1999). *Arbeid en Niet-arbeid: Naar een Volwaardige Participatie: Aanbevelingen van de Commissie Arbeid en Niet-arbeid aan de Koning Boudewijnstichting*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Stake, R. (1995). *The Art of Case Study Research*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Stake, R. (2003). Case Studies. In N. Denzin & Y. Lincoln (Eds.), *Strategies of Qualitative Inquiry* (pp. 134-164). Thousand Oaks: Sage Publications.
- Stake, R., & Kerr, D. (1995). René Magritte, constructivism, and the researcher as interpreter. *Educational Theory*, 45 (1), 55-61.
- Stroobants, V., Celis, R., Snick, A., & Wildemeersch, D. (2001). Actief burgerschap: Een leerproces. *Sociale Interventie*, 10 (4), 13-22.
- Struyven, L., & Vanhoren, I. (2004). *Neemt de Markt over? Ontwerpkeuzes voor Marktwerving bij de Begeleiding van Langdurig Werklozen in Vlaanderen*. Leuven: HIVA.
- Suarez, E., & Pascual, A. (2005). De paradoxen van het actieve subject in het discours van de Europese Unie instituties. *Tijdschrift voor Arbeid en Participatie*, 26 (2/3), 111-130.
- Suijs, S. (2004, September 13-14). *Diversity Beyond Context? Struggling with Ethnography in 4 Qualitative Studies on Intercultural Education in Flemish Primary Schools (1993-2004)*. Paper presented at The Oxford Ethnography and Education Conference, Oxford.
- Swanborn, P. (1996). *Case-study's: Wat, Wanneer en Hoe?* Meppel: Boom.
- Tenni, C., Smyth, A., & Boucher, C. (2003). The researcher as autobiographer: Analysing data written about oneself. *The Qualitative Report*, 8 (1), 1-12. Retrieved 18.08.2005, from <http://www.nova.edu/ssss/QR/QR8-1/tenni.pdf>.
- Terpstra, J. (1990). Social employment provision as a marginalizing institution. In D. Van Damme & F. Simon (Eds.), *Beyond the Pale, behind Bars: Marginalization and Institutionalization from the 18th to the 20th Century: Paedagogica Historica: International Journal of the History of Education*, 26 (2). (pp. 223-246). Gent: Centrum voor de studie van de Historische Pedagogiek.

- Todd, S. (2001). 'Bringing more than I contain': Ethics, curriculum and the pedagogical demand for altered egos. *Journal of Curriculum Studies*, 33 (4), 431-450.
- Torring, J. (1999). *New Theories of Discourse: Laclau, Mouffe and Zizek*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Traynor, M. (1999). *Managerialism and Nursing: Beyond Oppression and Profession*. London: Sage Publications.
- Triantafillou, P. (2006, October 20-21). *Governing Active Employment Policies in the EU*. Paper presented at Aspen-Etui Conference Activation Policies in the EU, Brussels.
- Van Aerschot, P. (2006, October 20-21). *Certain Effects of Activation Policies on the Rights and Obligations of Disadvantaged Unemployed Recipients of Social Benefits in Denmark, Finland and Sweden*. Paper presented at Aspen-Etui Conference Activation Policies in the EU, Brussels.
- Van Berkel, R. (2005). Individuele benaderingen in de EU: Een aantal conclusies. *Tijdschrift voor Arbeid en Participatie*, 26 (2/3), 261-278.
- Van Berkel, R., & De Schampeleire, J. (2001). The activation approach in Dutch and Belgian social policies. *Journal of European Area Studies*, 9 (1), 27-43.
- Van Damme, D. (1990). The confinement of beggars in eighteenth century France: The population of some 'hospitaux généraux' and 'dépôts de mendicité'. In D. Van Damme & F. Simon (Eds.), *Beyond the Pale, behind Bars: Marginalization and Institutionalization from the 18th to the 20th Century: Paedagogica Historica: International Journal of the History of Education*, 26 (2). (pp. 99-124). Gent: Centrum voor de studie van de Historische Pedagogiek.
- Vandelannoote, S., Martens, A., & Thissen, F. (1997). *Leefbaarheidsonderzoek in de Plattelandskernen van de Westhoek: Deel 2, Voorzieningsonderzoek*. Leuven: KULeuven.
- Vande Lanotte, J., & Picqué, C. (2000). *Sociale Economie: Conceptualisering, sociale Tewerkstelling en Buurtdiensten*. Antwerpen: Standaard Uitgeverij.
- Vandenbroucke, F. (2007, Januari 16). *Hoog Niveau of eerlijke Verdeling? Slim Investeren en Hervormen kan er 'én-én' van Maken*. Paper presented at symposium WRR en SER "Naar een nieuwe investeringsagenda", Den Haag.
- Vandenbussche, J. (1998). *Sociale Uitsluiting in Plattelandsgebieden*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Vandenbussche, J., & Rasking, J. (2001). *De Hand aan de Ploeg: Sociale Uitsluiting in Plattelandsgebieden*. Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Van der Veen, R. (2001). Naar een leefwereldbenadering van burgerschap: Inleiding op het thema burgerschap. *Sociale Interventie*, 10 (4), 5-10.
- Vanhee, L., Laporte, K., & Corvelyn, J. (2001). *Kansarmoede en Opvoeding: Wat de Ouders erover Denken. Mogelijkheden en Moeilijkheden in het Opvoedingsproces bij Kansarme Gezinnen*. Leuven: Garant.
- Van Klaveren, I., & Janssen, R. (1995). *Met een Klusje in 't Riet: Handleiding voor Uitkeringsgerechtigdenorganisaties om Invloed uit te oefenen op het Gemeentelijk Beleid van Sociale Activering*. Commissie Oriënteringsdagen.
- Van Robaeys, B., Dierckx, D., & Vranken, J. (2005). *(G)een Blad voor de Mond. Spanningsvelden bij de Participatie van Armoedeverenigingen aan het Armoedebelid*. In Reeks Actuele Problemen met betrekking tot de Sociale Cohesie. Gent: Academia Press.

- Vranken, J. (2004). Algemene inleiding: Jaarboek (13 jaar) kijkt terug op Verslag (10 jaar). In J. Vranken, K. De Boyser & D. Dierckx (Eds.), *Armoede en Sociale Uitsluiting: Jaarboek 2004* (pp. 25-52). Leuven: Acco.
- Weil, S., Wildemeersch, D., & Jansen, T. (2005). *Unemployed Youth and Social Exclusion in Europe: Learning for Inclusion?* Aldershot: Ashgate.
- Welton, M. (2002). Listening, conflict and citizenship: Towards a pedagogy of civil society. *International Journal of Lifelong Education*, 21 (3), 197-208.
- Wester, F., & Maso, I. (1991). *Moeilijkheden en Mogelijkheden: Het Omgaan met Problemen in de Praktijk van de Kwalitatieve Analyse*. Amsterdam: SISWO.
- Wildemeersch, D. (1991). Learning from regularity, irregularity and responsibility. *International Journal of Lifelong Learning*, 10 (2), 152-158.
- Wildemeersch, D. (1992). Vorming in de multiculturele samenleving: Antwoorden op de oproep van de vreemdeling. *Vorming*, 7 (4), 215-239.
- Wildemeersch, D., & Weil, S. (2008). Social sustainability and activation strategies with unemployed young adults. In P. Willis (Ed.). *Rethinking Work and Learning*. Berlin: Springer (in press).
- Yin, R. (1994). *Case Study Research: Design and Methods*. Newbury Park: Sage Publications.
- Zembylas, M. (2005). A pedagogy of unknowing: Witnessing unknowability in teaching and learning. *Studies in Philosophy and Education*, 24, 139-160.

English Summary

1. The focus of this research and the structure of this research report

In the first chapter of this research report a pedagogical perspective on current activation practices and policies is introduced. The theoretical field of tension between restrictive and reflexive activation, based on a research project by Weil, Wildemeersch & Jansen (2005) on unemployed youth and social exclusion in Europe, permitted to construct a set of research goals and research questions for this PhD-research. In the second chapter the social constructionist approach of this case study research is explained.

The third chapter starts with a short historical overview of activation since the 17th century. Secondly, I describe how the dominant restrictive activation discourse of the European Union is reproduced in the Belgian and Flemish policies on employment, social economy and community services. The central aim of the Belgian and the Flemish policy is to increase the labour market participation rates by creating employment for disadvantaged groups. This discourse is not ‘neutral’, but accentuates the individual deficiencies of people in poverty and the unemployed, thereby ignoring structural exclusion. The policy context provides little space for community services to implement a more reflexive type of activation.

The six community services³⁰¹ that were studied in our research are described in the fourth chapter. Community services aim to deliver services on a local scale. They intend to improve the viability and social cohesion of disadvantaged neighbourhoods. They claim to start from participatory processes with all actors involved, to identify the ‘services’ and the ‘employment’ that are created. The documents produced by the umbrella organisation of community services and funding bodies typically highlight three functions: service provision, employment creation and participation.

First, they stress the importance of the delivered *services*. Community services develop their activities on a local base. They aim at meeting particular individual and collective needs which were not acknowledged before. The services often take a start with a participatory process identifying those needs. More than once, the developed services want to improve the viability and the social cohesion.

The second function they hope to achieve is the creation of *employment* for long-term unemployed or people in poverty. At least 50% of the employees are recruited from that particular group. Community services try to develop sustainable employment adapted to the experiences and competencies of people

³⁰¹ We translate ‘buurt- en nabijheidsdiensten’ in community services. They exist in two forms: ‘buurtdiensten’ and ‘nabijheidsdiensten’. ‘Buurtdiensten’ can be translated in neighbourhood services, while ‘nabijheidsdiensten’ can be translated in proximity services. Community services are an emergent practice of activation of long-term unemployed. This social economy sector is rapidly growing and offers a wide variety of services ranging from social restaurants, to aid for senior citizens in rural areas (transportation, reading help...), and even projects for the maintenance of green spaces.

living in disadvantaged conditions. They stress the importance to start from the human potential available in the community, both in cultural and economic terms.

Third, they want to accomplish the two above mentioned functions by working in a *participatory way*. They presume that such an approach has several advantages. Community services try to take into account the needs and wants of many different stakeholders, like employees, volunteers, clients, people who live nearby, and other local (social) actors. The ambition is to let both the clients and the employees participate in the whole process of getting the community service started and further developed. Even after the community service has started, they want constant feedback to make sure the service can be improved and adjusted to fit the ever-changing life circumstances of the disadvantaged people involved. Community services claim that a participatory approach is necessary to make sure that the service is tailor-made to the specific way of life of families in poverty. A bottom-up approach is said to be implemented in many cases. The particular way in which the first two functions (services and employment) take shape is influenced by this participatory process.

Commitments by the researchers elsewhere already surfaced an ongoing public debate about the place and function of community services. These observations gave direction to the ambition to clarify what ‘services’, ‘employment’, and ‘participation’ mean in the context of community services. Several community services eagerly opened their doors for the researchers, because they struggled with the difficulty to formulate what the added value was of their efforts. They seemed to have special difficulty to make clear what the function of ‘participation’ exactly was about. In view of clarifying these issues, a process of participatory observation was started in several community services, based on close collaboration with practitioners and people in poverty. Also an extended document analysis was carried out in order to make sense of these functions of community services.

The fifth chapter describes the development of the structural financial basis for the community services, negotiated under the name ‘Lokale Diensteneconomie’ (Local Services Economy). A fairly restrictive activation logic seems to have gained ground through the policy frameworks within which these initiatives are set up and through the funding criteria they have to meet. The decree emphasizes ‘job creation’ and the integration of unemployed groups into the regular economic system. While it is acknowledged that community services contribute to social cohesion and that they may improve a neighbourhood’s viability, this dimension is not emphasized or elaborated. Neither is there any funding provided for the participation function. The community services have been diverted from their original ambitions towards an objective favoured by the policy makers. The new decree mainly deals with restrictive activation aimed at raising the employment rate and facilitating integration into the formal labour market.

In the sixth chapter the umbrella organisation of the community services is described. This umbrella organisation wants to protect the interests of the community services by acting as a partner negotiating

with the funding policy-makers. This umbrella organisation has the tendency to reproduce a rather restrictive activation discourse in these negotiations, although in several working groups originated in this umbrella organisation, elements of a reflexive activation discourse were developed. Just like the community services they want to represent, the umbrella organisation itself struggles to find a position in the field of tension between restrictive and reflexive activation. In the context of managerialist discourses the development of community services and their umbrella organisation, can show how difficult it is to try to make way for a more reflexive alternative discourse on activation.

In the seventh chapter I explore a more reflexive or responsive stance for practitioners, inspired by the findings on reflexive activation (Weil, Wildemeersch & Jansen, 2005) and on the theoretical writings of Biesta and Levinas. Despite their insecure and fragile situation the practitioners in the studied community services persevere in their ambition to shape more reflexive activation practices and policies. Their learning process is described as a process of ‘learning as response’. In this way, an ethical dimension is added to the ‘theory of practice’ of reflexive activation.

In this summary³⁰² we will first discuss the current fairly *restrictive* activation discourse of the European Union. This research reveals how this European discourse has been reproduced in Belgian and Flemish activation policies. The dominant economic discourse influences diverse educational practices, including social-cultural participatory practices, adult education and the social economic sector. We formulate some fundamental concerns and critiques concerning this exclusive labour market oriented activation approach, while at the same time we recognise the importance work and employment *can* have in a person’s life or a whole community. We even try to contribute to the development of an alternative discourse on activation. Finally, we describe the ambitions of the Flemish community services to give form to a more *reflexive* form of activation.

2. Activation in the European Union

In the European Union several authors observed a transition from the ‘passive’ welfare state to the ‘activating’ welfare state. In the classical West-European model there was an income compensation in case of unemployment. One of the important critiques was that this model only compensated the unemployed for the financial consequences of their exclusion. Third Way thinkers such as Giddens (2000) put forward a more ‘activating’ perspective on the welfare state as an alternative. They warned that unconditional welfare may lead to moral hazards like the loss of self-respect, laziness, lack of discipline and lack of flexibility. They described the need for a ‘new social contract’, where social rights are linked to individual responsibilities and duties. These responsibilities and duties mainly

³⁰² Deze samenvatting is gebaseerd op: Mathijssen, C. & Wildemeersch, D. (2008). Employability: Training as a Magic Formula for Structural Unemployment in Flemish Community Services. Paper presented at the International Conference *The Third Sector and Sustainable Social Change: New Frontiers for Research*, Barcelona, 9-12.07.2008.

concern the willingness to participate in training activities, to continuously search for jobs and to accept (often short-term) work. These measures promise to replace the dependency on welfare by autonomy. Welfare states have and still are reforming their social welfare systems in such a way that unemployed people get better motivated to return to the labour market. Attempts to eliminate labour-discouraging aspects in the lives of the unemployed obtain central importance. The unemployed are not supposed to remain passive and sit around at home; their employability has become their individual responsibility. Biesta (2005) described a transition in European discourse from 'learning to be' (inspired by Faure) towards 'learning to be productive and employable'. Nowadays there is a focus on lifelong learning and human capital in function of the most competitive knowledge economy the EU wants to become by 2010. The official European discourse is that in order to be competitive in the global economy, we need flexible and well-trained workers. Biesta (2005) points out how lifelong learning has transformed from a right of each individual (and the state with the duty to provide the means for this end), to lifelong learning as an individual responsibility. The state now claims the right to demand that everybody is learning something useful all the time.

Policy discourses that are inspired by Third Way-thinking are often linked to the so-called Human Capital approach. This approach that currently inspires many educational practices throughout the EU is mostly aimed at the development of social and instrumental competences to become and remain competitive on the labour market. Policy initiatives in this approach tend to focus in the first place on offering opportunities for individuals to enhance their own employability. This discourse emphasizes 'opportunities' rather than 'rights'. Jorgensen (2006) draws our attention to some striking changes in European discourse in the past decades. In the so-called 'passive' welfare state, policy makers were concerned with 'protection against risks'; while nowadays this is interpreted as 'the capacity to adapt to changes'. A few decades ago much attention was paid to 'the shortage of jobs' and 'the unemployed as victims of the labour market'. Today, the discourse on the activating welfare state is inspired by 'a shortage of employability' and 'the market as a victim of unemployment'.

Suarez & Pascual (2005) describe how this discourse of the EU is reproduced in all member states and has an influence on how 'unemployment' and 'poverty' are constructed as problems. The pressure to adapt to the laws of the free market and competition are unquestioned. The central European aim of raising labour market participation rates is reproduced in all member states. Throughout Europe in policy discourse, there is an uncontested centrality of the principle of economic productivity. Participation in the labour market is seen as the most important source of independence and integration of citizens. Triantafyllou (2006) describes how the European Employment Strategy effectively tends to cut off policy interventions based on alternative logics. The European concepts are the common frame of reference to name and frame the problems and the discussions. Triantafyllou calls this 'soft regulation'. It is a process of normalisation: "one may contest particular understandings of activation and/or suggest various reforms to improve activation, but one can neither be against

activation nor dismiss activation as a key problem that any employment policy has to deal with” (Triantafillou, 2006, p. 2). This makes member states refrain from formulating employment strategies based on a different political logic.

3. Belgian and Flemish activation policies

Also Belgium adopted the European economic discourse. Since the 80’s and the 90’s we have witnessed the development of a wide range of activation policies. A diversity of measures and instruments are developed and implemented to make social policy more ‘activating’. The central aim is to increase the employability of the unemployed and to increase the labour market participation rates. Therefore the access to welfare is linked to growing duties concerning work and education. Next to a whole range of instruments aimed at the unemployed themselves in Belgium and Flanders, attention was also paid to the creation of additional employment by lowering taxes and social contributions for certain groups. A representative policy document illustrating how Flanders shapes ‘activation’ today is the Flemish Government Agreement 2004-2009 (Vlaams Regeerakkoord 2004-2009). The policy makers start with the identification of the groups in the population with whom the labour market participation rate can be raised. All these diverse groups are called – with an euphemistic term - ‘kansengroepen’ or ‘opportunity-groups’. The aim of all policy instruments is the inclusion of those ‘opportunity groups’ in the labour market. For example, older workers are encouraged to work longer and young unemployed are ‘stimulated’ to look for a job. Central is the aim of raising mobility and flexibility. Being prepared for work is vital for every individual. Mobility and flexibility are considered to be necessary and unavoidable. Not only are there several instruments that offer opportunities for a better balance between work and family (for example Flanders does many efforts to create accessible child care); there is also the ‘dark’ side of flexibility with flexible jobs, flexible contracts and flexible rules for downsizing. In Flanders there is an obligatory contract for ‘insertion’ and ‘trajectory guidance’ for the unemployed. This trajectory is aimed at the labour market and entails job interview training, professional training, career training etc. Each unemployed has the duty to follow such an individualised tailor-made trajectory. Also in Belgian and Flemish policy texts, work is considered to be the best means for inclusion in society and the best protection against poverty.

Recent research reports on activation policies by Weil, Wildemeersch & Jansen (2005) describe how young unemployed in Belgium are increasingly attracted to lowly skilled, part-time jobs, through temporary employment structures. “A striking trend is the increased demand for ‘flexibilization’, understood as the willingness and ability to permanently shift jobs, functions, places, and time-schedules in accordance with the demands of labor organizations. (...) We are being socialized into perceiving that temporary and part-time employment are offering the opportunity to alternate between periods of work and non-work and to connect personal agendas (such as the desire to travel, or the

wants of leisure time for family life) to options on the labour market. Yet, the hidden curriculum is that of accepting permanent instability in one's working life" (Weil, Wildemeersch & Jansen, 2005, p. 150). The demand for flexibility and mobility (changing jobs, locations, functions, schedules... in function of the demands of the labour organisations) may also mean accepting permanent instability and insecurity. Can flexibility also mean continuous and active adaptation to the changing demands of the labour market?

4. The dominant economic discourse influences educational practices

This dominant European discourse is being reproduced in the different member states and has an influence on different practices. European policy guidelines have a strong impact on various practices in different European countries. Weil, Wildemeersch & Jansen (2005, p. 178) "contend that the EU is a key actor in the transformation of education, training, employment, and guidance practices related to (un)employment". Tensions between economic targets and social ambitions can be observed in nursing, welfare projects with unemployed youth, training, (adult) education, social economy, literacy education, lifelong learning or even liberal adult education. This tension is described by Weil, Wildemeersch & Jansen (2005) in terms of the tension between restrictive and reflexive activation. First we discuss restrictive activation, that can be associated with the European labour-market oriented discourse. All activation projects for unemployed youngsters examined by Weil, Wildemeersch & Jansen (2005) contained elements of restrictive activation in diversified ways. Due to the growing pressure to account for the 'efficient' use of funding, there is an increasing emphasis on measurable output, such as the number of persons entering the labour market. Pre-determined targets need to be met within a limited time-span. Little or no differentiation is possible in this standardized approach, which results in a lack of attention for the wide variety of biographical and social issues and needs faced by excluded youngsters. Another aspect of restrictive activation is the narrow focus on the labour market. The instrumental goals are related to preparing people for the conditions, opportunities and requirements of the labour market. The instrumental competences fostered by tailor-made training are aimed at the integration into the labour market. Often inspired by the human capital approach, there is a focus on instrumental and social competencies that offer a chance to immediate access to the labour market. When social or biographical competences are addressed, these are often instrumentalized or economized³⁰³.

Weil, Wildemeersch & Jansen (2005) observed a lack of connection with the social and economic lifeworld of the young unemployed. This may lead to alienation, drop-out and demotivation for all

³⁰³ For example, working in groups is not done for the empowering aspect of group work, but for improving (measurable) communication skills. When people play football they do this because it is 'fun', 'healthy', 'being with your friends'... When people in poverty play football the discourse changes: playing football should teach them communication skills, to be 'on time', to respect the coach's authority...

actors. One of the main criticisms the authors (2005) formulate is that this restrictive approach starts from a negative appreciation of the identity of the young unemployed. Deficits are accentuated. It is suggested that individuals, groups or even whole communities need knowledge, competencies and values to participate in our knowledge society (they don't have them yet or certainly not enough). "This discourse constructs the identities of so-called disadvantaged groups, such as young unemployed adults, in such a way that the deficits are accentuated. This negative valuation becomes the basis for legitimizing restrictive activation practices. In other words, the 'problem' of social exclusion is increasingly attributed to the so-called deficiency of individuals, groups, and communities" (Weil, Wildemeersch & Jansen, 2005, p. 201). "Such a deficiency orientation implies the attribution of a negative social identity to a whole category of people who actually share only some characteristics, such as being unemployed" (Jansen & Wildemeersch, 1996).

Restrictive activation wants to transform the unemployed into 'responsible individuals' who know their rights and their duties and take their trajectory into the labour market in their own hands. Weil, Wildemeersch & Jansen (2005) argue that this is not a 'neutral' discourse. By stressing individual responsibilities, structural mechanisms (like for example poverty, structural unemployment, racism...) are not problematized and pushed to the background. Individuals are made responsible for situations that they sometimes cannot influence or that they are not prepared for. For those who cannot keep up with the demands of the rapidly changing labour market, "individualization then does not mean liberation and empowerment but coercion and humiliation" (Jansen & Van der Veen, 1992, p. 279). According to Coffield (1999) the human capital theory diverts attention away from structural problems and injustice. It blames the victims for their own exclusion (they are poor because they did not invest in their human capital). There is a transfer of responsibility to remain employable to the individual, who often cannot overcome structural barriers preventing them from learning. This "converts deep-seated economic problems to short-lived educational projects" (Coffield, 1999, p. 486). Van Berkel (2005) notices that the unemployed themselves lack the resources and power to influence the aims and instruments of activation. We need to reflect on the limits of the employability-discourse if we do not want the most vulnerable groups in our society to go in competition with each other for jobs in the periphery (Dean, 2004, p. 17).

5. Nuancing the critiques

The previous discussion on restrictive labour market activation might suggest that we consider this economic activation in merely negative terms. This is not the case. We are convinced that work and economic activation are important. Paid labour clearly has an added social value, if only to ensure the sustainability of our social security system. We agree with De Boyser (2004, p. 69) that, for most people labour market participation shapes their day-to-day reality. Labour has an impact on social and

mental well-being and is the main source of income and social security. Also, having a job can contribute to a more positive 'self-identity', this can also have effects on the relations in a family.

Work and economic activation are important, but there is more than economic activation. Activation practices are important when a person's only 'problem' is unemployment. Restrictive activation may help in combating unemployment, but they are insufficient to address the much more complex issue of poverty and exclusion. Education and 'tailor-made' training leading to existing jobs in the labour market are obviously necessary – but it is not a cure for all ills. If unemployment is only one of many problems in a tangled web, a narrow focus on economic activation may miss the mark.

Unemployment is not the same as poverty. Not all poor are unemployed: for example some people in poverty have lowly paid or part-time employment. Not all unemployed are poor: some unemployed chose to stay home to raise children, want to travel around the world for a few years... Unemployment or more restricted access to the formal labour market is only one of the characteristics attributed to poverty or social exclusion. Apart from this disadvantaged position in the labour market, there are various aspects of exclusion in nearly all spheres of life. According to Vranken (2004, p. 50), poverty is multi-aspectual: "Different types of exclusion interact and reinforce each other in poverty". Poverty is a network of social exclusion, which the poor are unable to cope with. De Boyser (2004, p. 55) lists a few areas of exclusion: "insufficient income and debt problems, the labour market, formal education, housing, health care and cultural (participation)". De Venanzi (2004, p. 2) emphasizes the moral condemnation faced by excluded people. Everyday, they experience a lack of respect. Their rights are frequently violated, and their opinions ignored. As De Venanzi (2004, p. 2) points out: "Their lives are subject to a series of humiliations and denials seldom experienced by other groups in society". There is exclusion in several aspects of life; therefore there is a need for a more integrated activation approach, where not only economic activation, but also cultural, social and political activation is possible. People in poverty often want to participate as a 'full' citizen in society; they don't want to be 'passive'. But narrowing 'participating as a full citizen' down to 'participating on the formal labour market' destroys many other possible choices. It also means stigmatisation for those who are not able to participate in the labour market. Hvinden & Halvorsen (2002) question the need to activate the so-called 'passive' unemployed. There is a need for more recognition of the alternative forms of 'being active' and 'work' they already exercise (for example unpaid work in one's family or neighbourhood).

Work and economic activation are important, but not all jobs are a way out of poverty. As De Boyser (2004) points out, while a job may offer protection against income poverty, it does not automatically lift people out of poverty. "Unless attention is paid to care, emotional well-being and a support network, finding a job does not guarantee progress in life" (De Boyser, 2004, p. 69). In the case of generational poverty, a job does not automatically lead to upward social mobility. This is only the case "if certain preconditions are met, ensuring that these jobs do not engender new problems" (De Boyser,

2004, p. 70). It is important that the jobs for people in poverty have sufficient quality (importance of content, labour conditions, labour circumstances and labour relations) and that they are not harmful for the worker. The job should not add pressure or negative effects to other aspects of life like health or mobility (Nicaise, Rubbrecht, Matheus & D'Addio, 2005, p. 1). There is a structural shortage of this specific kind of jobs with high quality of labour. In this context it is important to realize that people with little education often get jobs in unfavourable conditions, which increases their risk for health problems. People living in poverty are disproportionally more likely to have jobs involving a higher risk of depression: "jobs that require little training or experience and that offer little remuneration, job security and control over one's own work" (De Boyser, 2004, p. 70).

6. The difficult road to a more reflexive activation

Hajer (2000) points out that discourses, like the restrictive activation discourse do not have a life of their own, but need to be reproduced. The use of particular concepts reinforces a certain reality. Some actors are forced to conform or cannot point out the inconsistencies in the dominant discourse (often by a lack of own stories or metaphors). According to Gee (1989) there are often tensions and conflicts between different discourses. A discourse is 'liberating' when it can be used as a meta-language for the critique of other discourses. Also according to Mills (2003, p. 263) resistance is possible: "Discourse can both be an instrument and effect of power, but also a hindrance, a stumbling block, a point of resistance and a starting point for an opposing strategy". Sandlin & Cervero (2003) stress that it is not because the dominant individualising discourse 'works' for a few, that it should be forced on all the others. The dominant discourse should not be taken over without criticism by adult educators. Sandlin & Cervero (2003, p. 252) recognise the double and contradictory role that education can play concerning the social and economic inequalities the unemployed are confronted with. Education can both reproduce social inequalities and it can challenge them. Education is not a remedy for structural unemployment, but it can play a (positive) role when it is not based on a deficit-model. All this draws our attention to the statement that adult education is not 'neutral'. It has a role to play in the division of knowledge and social, cultural and economic power: "There can be no politically innocent place for adult educators" (Cervero & Wilson, 1994, p. 13).

A potentially liberating discourse in this respect can be based on the concept of reflexive activation as described by Weil, Wildemeersch & Jansen (2005). These authors observed elements of reflexive activation in several European projects with unemployed youth. Here biographical, social and instrumental competences of the unemployed are taken as a point of departure. The activation practitioners in those projects do not give simple answers nor do they follow standardized guidelines. They do not position themselves as all-knowing experts, but try to stimulate a process of dialogic learning and searching. The learning and the curriculum are constructed together: the definition of the problem, the formulation of targets and the development of trajectories. The practitioners do not deny

but accept the uncertainty and ambiguities people in poverty have to deal with, and take those ambiguities as a starting point. 'Learning from and through contradictions' means that 'confusion' is taken as a starting point for the discussion of assumptions, for exploring different choices and for experimenting with new ways of thinking and acting. There is opportunity to identify the common needs in dialogue. "The capacity on the part of the professionals to not fear a loss of control or not knowing 'everything' seemed to contribute to capacities on the part of young people to be less daunted by the uncertainties and complexities they were encountering in their lives" (Weil, Wildemeersch & Jansen, 2005, p. 76).

Reflexive activation wants to appreciate competence and diversity. Survival strategies and stubbornness of people in poverty are appreciated as creative powers. "What experiences of inventiveness, self-will, perseverance, and courage may open up very different forms of dialogue and practice relating to social and economic participation" (Weil, Wildemeersch & Jansen, 2005, p. 213)? New forms of social and economic participation are encouraged. Competences are not only seen in function of 'adaptation', but also as the 'transformation' of present conditions. For the practitioners and people in poverty this means they continuously have to look for a balance between 'work-first' and 'life-first'. On the one hand there are the demands of the labour market with the need for transfer of knowledge, skills and values that people need to participate in the labour market. On the other hand there are the biographical dynamics and the lifeworld of the people in poverty and the complex web of problems they have to deal with. These are high demands for activation practitioners who again and again have to look for a balance without relying on standardised answers. Reflexive activation gives form to connective inquiry, providing learning opportunities for people in poverty and practitioners. Practitioners are challenging assumptions, perspectives, choices... by asking questions about facts and arguments, by pointing at alternative choices and by making contexts visible. Not only the people in poverty have learning opportunities, also the practitioner can reflect on his/her fragmented vision and discuss contradictions and tensions they encounter in their daily work. "In this way the interplay between professionals and participants simultaneously enables mutual reflection and 'ownership' with respect to the views, meanings, and interpretations that are expressed" (Weil, Wildemeersch & Jansen, 2002, p. 163). To be able to work in this reflexive way, trust and social cohesion need to be considered as goals in themselves, not just as instruments. There is a need for mutual respect and social and emotional engagement.

7. Community services and the tension between restrictive and reflexive activation

The aim of our research is not to test the theory of restrictive and reflexive activation, but to develop it further. Within the concrete context of community services, we have done research on alternative activation practices. We have explored how these principles can be implemented in that context, and which tensions and problems this may cause. Previous experience suggests that community services,

given their ambitious objectives and critical assumptions, could be a promising avenue for analyzing elements of reflexive activation. Our ambition is also to support the activation practitioners in the six community services involved by making visible the influence of the dominant restrictive activation discourse.

In the category of employment' the tension between the discourse of employability and the discourse of social participation came to the fore. Likewise, a tension could be observed in the participation category, between participation as a means and participation as an end in itself. Moreover, the participation function is tends to disappear to the background due to the new policy decree 'Local Service Economy' or 'Lokale Diensteneconomie'. Finally, with regard to service provision, a tension between proximity and efficiency was observed. This observation was furthermore linked to critical insights on the dominant influence of managerialist discourses. Apparently, all functions were richer or more complex than they appeared at first sight in the documents produced by the umbrella organisation and by policy-makers. Community services do perform the functions described in these texts, but they also achieve more, as the following table shows.

What they say	What they do
Labour market oriented tailor-made employment	Tension between the discourse on employability and the discourse on social participation
Participation as means for activation	Tension between participation as a means and participation as an end in itself
Efficient tailor-made service provision	Tension between efficient and 'proximity' oriented service provision

Community services claim to provide services, to create employment, and to realise this in a participatory way. When analysing the collected data the three functions could easily be documented with particular activities taking place in the community services. Yet, a large number of data did not fit well into those three categories. It was not possible to discard these data, because it was clear they did have a vital role to play in determining the added values of community services. We found that it was more fruitful to consider community services as practices of active citizenship and participation rather than just 'participatory employment bureaus'. As one of the practitioners phrased it: "Providing services and creating employment should rather be seen as mere instruments to support the goal of opening ways for participation and citizenship"³⁰⁴. The practitioners search for the core of the message they want to communicate. "It is about helping people get out of the margins of society, and placing them in a social context. It is about giving people dignity and an identity. We do this by creating meaningful work. This work, whether it is paid employment or voluntary work, has to be significant for the individual and for society. We ask for the acknowledgment of our broad concept of work and participation. We want to confront people with tensions and divisions in our society, and to provide

³⁰⁴ Observation Exchange Table, 10.07.2006.

them with opportunities to take action. We want to create a space where people can take responsibility”³⁰⁵.

People living in poverty and practitioners in the community services involved in our study repeatedly pointed out that community services seek to provide an alternative for the dominant form of restrictive activation. The ambition of community services can be described as a call for more reflexive activation. They seem to embrace the culture of learning that Weil, Wildemeersch & Jansen (2005) describe as ‘situated social learning’. Similar to the projects that Weil, Wildemeersch & Jansen locate in this learning culture, community services are set up under specific historical and social circumstances. They emphasize that they are locally embedded and that they start from the questions and needs of a specific deprived area or region. These needs are identified in consultation with the local community and form the basis of the service’s targets. Community services try to start from concrete problems faced by people in poverty, from everyday insecurities, complexities and contradictions. From this starting point, practitioners and people in poverty embark on a joint learning process, in which they also take the competences that people already have into account. These problems and competences are explored in a participatory process when the service is set up. By regularly asking feedback from participants, practitioners continue to review and improve the service.

An important question is: in what conditions do they try to realize their ambitions? We have argued that there are not many possibilities for ‘reflexive activation’ in European, Belgian and Flemish policy texts. This may explain the years of uncertainty the Flemish community services had to go through since their development in 2001. They had to make use of many diverse short term funding arrangements, each time negotiated with plenty of difficulties, accompanied by contradictory and vague communication by the policy makers. Nowadays the first structural financial basis for the community services is negotiated under the name ‘Local Service Economy’ (Lokale Diensteneconomie). A fairly restrictive activation logic seems to have gained ground through the policy frameworks within which these initiatives are set up and through the funding criteria they have to meet. The Local Service Economy Decree mainly emphasizes practices of restrictive activation aimed at raising the employment rate and facilitating integration into the formal labour market. For policy-makers, the first priority is to integrate unemployed groups into the regular economic system. While it is acknowledged that community services contribute to social cohesion and that they may improve a neighbourhood’s viability, this dimension is not emphasized or elaborated. Neither does the Local Service Economy Decree provide any funding. Hence, the Flemish policy context provides little space for community services to implement a more reflexive type of activation. This means that the ‘bottom-up’ participatory community services have to adapt to ‘top-down’ criteria or are excluded from funding. The community services have been diverted from their original ambitions towards an

³⁰⁵ Minutes Exchange Table, 10.07.2006.

objective favoured by the policy makers: job creation and insertion of ‘kansengroepen’ (‘opportunity groups’) into the labour market.

This raised the provocative question why community services fail to convey the complexity and wealth of their practices. This question was raised during an intensive reflection day (10.07.2006). Practitioners admitted that it is tempting to frame issues in terms of employability, mainly because it ‘makes it easier to obtain funding’. They try to speak the language of ‘the hand that feeds them’. Together, we looked for possible explanations or background information that might shed light on this issue. The literature on ‘managerialism’ proved useful for this purpose, for instance the study carried out by Clarke & Newman (1997). Managerialism refers to a set of practices and discourses relating to effectiveness, flexibility, efficiency and measurability. Apparently, it proves hard for community services to challenge the dominant logic of managerialism. Clearly, community services consider criteria such as efficiency and effectiveness to be important and do not intend to neglect these. However, they do object to the fact that only these criteria are recognized. Other social or ethical criteria, such as justice, solidarity or care for the most vulnerable, are sometimes rejected as ‘no longer relevant’ in debates. People justify their actions by reference to these efficiency criteria, which may lead them to feel less responsible for others.

The brainstorming undertaken in the context of the present study encouraged these six community services to challenge the dominant discourse and to draw attention to their alternative discourse of participation as democratic citizenship and proximity. Community services wish to demonstrate that a one-sided emphasis on the efficiency logic affects the most vulnerable people in our society. They want to reveal societal dividing lines relating to unemployment, poverty and exclusion: “We need to fight for another discourse, highlight social demarcations, and reveal the tensions and problems within the instruments being used. (...) The social political discourse deserves as much attention as the instrumental discourse. That is essential. Because it shows that the instrumental discourse curtails and restricts us. (...) This is about removing people from the margins of society and placing them within a social context again. Giving them a new identity and a sense of dignity. This is something that all our projects have in common. And we achieve that by giving people tasks that are both socially and personally meaningful. Whatever the way is, or whatever the status. We use a broad definition of labour, and we seek recognition of all types of labour involved. (...) The tasks involved hardly get attention, and are often no longer carried out, because they are too small-scale, or because they are not lucrative enough. We mainly do this for groups that are not sufficiently empowered and articulate to claim and exercise that right. (...) The projects confront people with societal dividing lines, with certain responsibilities facing them, and offer them opportunities, space and the freedom to take this responsibility”³⁰⁶.

³⁰⁶ Reflection Day 10.07.2006.

Through the round table discussions, the six community services were closely involved in the different stages of the research. This led them to challenge the managerial logic (revolving around ‘efficiency’ and ‘measurability’), which was identified as one of the main threats facing their services. Alongside the dominant, employability-oriented discourse they decided to foster a discourse of proximity, dialogue and shared responsibility. The practitioners working in the six community services expressed their desire to make room for their alternative discourse, and did not wish to follow the labourist trends³⁰⁷. They wanted to take on the responsibility to confront society at large with social dividing lines and tensions and to develop a discourse to talk about this. These dividing lines are poverty, exclusion, unemployment, and social isolation. To that end, various activities were set up, such as an information meeting for local policymakers and local social services (19.01.2007) and a half-day workshop on the topic ‘Do local councils promote the local service economy?’ organized for practitioners and policymakers involved in the social economy (02.02.2007).

At their exchange table³⁰⁸ the practitioners discuss the problem of ‘measurability’. When asking for funding, this creates problems, since all criteria stress the priority of creating employment. At the next exchange table³⁰⁹ this discussion was continued. Bureaucrats too often only look at ‘numbers’, at what can be counted, while community services also realise effects that cannot be expressed in numbers. Their biggest worry for the future is that on the account of ‘hard figures’ policy makers will choose for the most cost-effective community services. This almost certainly means that the time and space for proximity and social cohesion will suffer due to pressure to deliver more services in less time. The community services want to stand guard against the logic of efficiency and cost-effectiveness. They want to show the consequences of this cost-effectiveness for the most vulnerable groups in society. Particular forms of social economy seem to respond better than others to market demands³¹⁰.

The writings of Mouffe (2005) and the extensive scientific work on managerialism gave insight in the difficulties of the community services to formulate their alternative vision on employment and participation. Mouffe (2005) distinguishes between ‘the political’ and ‘politics’. She criticises current ‘politics’ and the inability to envisage the problems our societies are facing in a political way. “Political questions are not mere technical issues to be solved by experts. Properly political questions always involve decisions which require us to make a choice between conflicting alternatives. I will argue here that this incapacity to think politically is to a great extent due to the uncontested hegemony of liberalism” (Mouffe, 2005, p. 10). A key characteristic of ‘politics’ is the tendency to aim at

³⁰⁷ Observation Exchange Table, 10.07.2006.

³⁰⁸ Minutes Exchange Table, 09.10.2002.

³⁰⁹ Minutes Exchange Table, 21.11.2002.

³¹⁰ For instance ironing workshops may look attractive for policy makers. These ironing workshops tend to employ relatively more workers and have relatively less coaches than other projects. The service provided in an ironing service is not in the first place directed to the needs of a poor neighbourhood. On the contrary, it responds mainly to the needs of ‘mainstream’ groups like double-income households.

consensus, denying differences between the 'left' and 'right' (Mouffe, 2005, p. 30). Nowadays we are witnessing the unchallenged hegemony of neo-liberalism, claiming that there is no alternative to the existing status quo. This claim has been accepted by most political parties, even the social democratic ones. Mouffe (2005, p. 70) criticizes democratic politics for limiting itself to securing the necessary conditions for the smooth working of the labour market under conditions of neo-liberalism. Mouffe (2005) argues that 'the political' should be reclaimed. The consensus orientation should be replaced by an acknowledgment of the dimension of conflictuality that is constitutive of our human societies. She argues that a democratic society requires a debate about possible alternatives, and this must provide political forms of collective identification.

Also this theoretical point of view enlightened the participants at the exchange table³¹¹. They observed how several policy makers and their own umbrella organisation increasingly give preference to 'politics' over 'the political' and consequently frame the role of community services in managerialist and consensual terms. Even when community services seek their inspiration in 'the political', they slowly glide in the direction of 'politics'. They are under threat of becoming an instrument of politics. It is very tempting for practitioners to try to 'talk the discourse of labourist politics'. They can try to formulate what they do in terms found legitimate by policy-makers in order to preserve their subsidies. Yet, this tendency inevitably also seems to limit their options.

It is quite obvious that 'politics' is closely linked with the discourse of managerialism, which is today very powerful not only in the profit sector, but also in the not-for-profit sector. Clarke and Newman (1997) suggest that managerialism is not just about processes of organisational restructuring, but also about large scale processes of cultural change. A managerial culture is installed in which concerns for cost-efficiency are pre-eminent. The community services have great difficulty to counter managerial logic. Most worrying is the observation of Clarke and Newman (1997) that wherever managerialism has met resistance, it has disarmed oppositional discourses by 'colonization', producing an apparent unity of interests around commitments of change. Managerialism has been successful in winning consent to one kind of change agenda, and in silencing others. According to Clarke and Newman (1997) there is a literal sense of 'loss of words': terms which once appeared to belong to radical vocabularies and progressive ideologies have been re-articulated into managerialist discourse. Also the discourse of community services on participation can be seen as subjected to colonisation by managerialist policy discourses, narrowing 'participation' down to participation in paid labour.

When funding criteria remain based on 'politics', considering community services as an instrument for creating employment and delivering services, it will probably not be easy to give a central place to their 'political' dimension and claim a space for 'participation for active citizenship'. It promises to be a bumpy and uncertain road ahead for the practitioners.

³¹¹ Observation Exchange Table, 10.07.2006.