

1. Meer van hetzelfde?

Het sociaal beleid van de huidige Antwerpse bestuurscoalitie is op vele punten ongetwijfeld een verlengstuk van het beleid onder de vorige burgemeester Patrick Janssens. Toch is er voldoende materiaal aanwezig om van een ommekeer te gewagen – wetenschappers noemen dat een ‘paradigmatische *shift*’. Zo’n omslag wijst op totaal andere vertrekpunten, op het stellen van geheel andere vragen. Dat leidt meestal – maar niet altijd – tot het vinden van andere antwoorden.

Discontinuïteit

Wanneer je het bestuursakkoord van het huidige stadsbestuur naast dat van het vorige legt, valt de breuk met het verleden op. De vorige coalitie (2006-2012) wilde ‘elke beleidsdaad toetsen aan de zeven sociale grondrechten en aan de belangen van kwetsbare groepen’. Ze definieerde de missie van het OCMW nog als ‘voor iedereen op duurzame wijze de sociale grondrechten garanderen’. In het bestuursakkoord 2013-2018 komt de term ‘sociale grondrechten’ niet meer voor:

‘Het OCMW focust zich op haar kerntaken: begeleiding en activering... en een snelle doorstroming van leefloners naar de reguliere arbeidsmarkt... In ruil voor dat leefloon vragen we aan de ontvangers om inspanningen te leveren en een job te vinden...

De toekenning van leeflonen aan Nederlandsonkundigen wordt afhankelijk gemaakt van de taal- en werkbereidheid.’

Is dat belangrijk? Ja. Alhoewel deze sociale grondrechten niet afdwingbaar zijn, hebben ze een uitermate belangrijke symbolische waarde. Ze kunnen (en moeten) worden gezien als een vervollediging van de burgerlijke en politieke rechten en vrijheden die hebben geleid tot een volwaardig burgerschap en een volwaardige participatie van de burger in de politieke samenleving. Daarom ook werden de sociale grondrechten in 1994 in de Belgische Grondwet ingeschreven. Artikel 23 garandeert een menswaardig leven – ‘Ieder heeft het recht om een menswaardig leven te leiden’ – via volgende sociale grondrechten:

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

Een mooi pakketje toch? Die sociale grondrechten inspireerden ook een aantal documenten in verband met armoede, zoals het Algemeen Verslag over de Armoede uit 1994, zowat de grondwetgevende tekst van het armoedebeleid in België (én Vlaanderen).⁷ Ook het decreet op het Lokaal Sociaal Beleid (LSB) vermeldt dat de Vlaamse regering het LSB ziet als het resultaat van de acties die OCMW, gemeente, andere overheden, semipublieke en privé-organisaties ondernemen om de sociale grondrechten voor iedereen te realiseren. Via de opmaak van een lokaal sociaal beleidsplan worden alle acties gebundeld, waarbij een integrale, geïntegreerde en inclusieve aanpak het uitgangspunt vormt. Naar aanleiding van het decreet van 13 juli 2012 tot wijziging van het decreet van 19 maart 2004 betreffende het lokaal sociaal beleid werd deze doelstelling in herinnering gebracht:⁸ ‘Finaal is ook getracht de doelstellingen van het decreet lokaal sociaal beleid optimaal te behouden, namelijk het garanderen van de sociale grondrechten voor alle burgers met bijzondere aandacht voor de kwetsbare doelgroepen en de toegankelijkheid tot deze grondrechten.’

Tijdens de vorige coalitie vielen woorden en daden niet altijd samen – veel te weinig naar mijn gevoel – maar toch mogen we het belang van dit raamwerk niet onderschatten. Zo kan het beginsel ‘voor wat, hoort wat’ op meerdere manieren worden gelezen: een emanciperende of een disciplinerende lezing en alle variaties daartussen.

De emanciperende interpretatie gaat ervan uit dat we allen onze bijdrage moeten leveren aan de (stedelijke)

samenleving, maar dat daar rechten tegenover staan. Een van die rechten is dat we de middelen krijgen om onze plichten te vervullen: onderwijs, werk, een woonst, gezondheidszorg, sociale zekerheid, rechtszekerheid, cultuur en sport. Enkel zo kunnen we volwaardig deelnemen aan die samenleving.

De disciplinerende versie hanteert het beginsel van ‘gelijk oversteken’ op oneigenlijke manieren. Deze versie bekommert zich in essentie niet om het belang van de burger en van de uitkeringsgerechtigde. Het gaat veeleer om het besparen op kosten, om het straffen van ‘afwijkend’ gedrag en om het onderstrepen van de eigen morele superioriteit. Om dat te bereiken, wordt het eeuwenoude onderscheid tussen ‘goede’ en ‘slechte’ armen weer ingevoerd. Er zijn armen die het verdienen om te worden geholpen (de *‘deserving poor’*) en armen die dat niet waard zijn (de *‘undeserving poor’*). Zo wordt sociaal beleid een instrument om de mensen in armoede tegen elkaar op te zetten of minstens te verdelen.

Omdat dit ‘rechten-en-plichten’-verhaal het hele activeringsbeleid sterk doordringt, iets meer daarover. We verwerpen de idee van activering niet zomaar – we zouden dan met het badwater ook het kind weggooien – maar we kiezen voor een emancipatorische definitie van ‘activering’. Er is immers niks mis mee dat arbeid wordt gezien als bij uitstek emanciperend, als die arbeid aan een aantal voorwaarden beantwoordt tenminste. Wat houdt de emancipatorische visie op activering dan in? Dat op de arbeidsmarkt wordt plaatsgemaakt voor mensen die niet ten volle aan de eisen van economische

productiviteit beantwoorden. Dat kan op verschillende manieren. Zo moet worden gezorgd voor kwalitatieve jobs voor lagergeschoolden, die rekening houden met hun specifieke problemen. Een goede begeleiding en de mogelijkheid om zich *on the job* te ontwikkelen, dragen bij tot die kwaliteit. Verder moet de arbeidsmarkt ruim worden gedefinieerd, ze omvat naast de ‘reguliere’ arbeidsmarkt ook de sociale economie en de arbeidszorg. Een (noodzakelijke) stap verder is dat activering wordt ingepast in een ruimere strategie. Daartoe behoort, naast een inclusieve arbeidsmarkt met kwalitatieve jobs, ook het recht op een menswaardig inkomen en de toegang tot hoogwaardige sociale dienstverlening. Dat is de kern van de actieve inclusiestrategie, zoals gedefinieerd in een aanbeveling van de Europese Commissie van oktober 2008. Omdat deze strategie een belangrijk alternatief vormt voor de loutere arbeidsmarktactivering – en omdat ze misschien juist daarom niet de aandacht krijgt die ze verdient – komen we er later op terug.

Helaas is de disciplinerende invulling van activering ondertussen tot het genetisch materiaal van vele ‘progressieve’ beleidsmensen gaan behoren. Ze werden daartoe langs twee kanten gestimuleerd. Aan de ene kant door gerenommeerde wetenschappers, aan de andere kant door de doorsneeburger, wiens buikgevoel nauw aansluit bij de disciplinerende invulling van activering. Dat buikgevoel volgen kan dus electoraal voordeel opleveren. Voor wie in de rafelrand van de samenleving zit, is zo’n disciplinerende invulling van het ‘gelijk oversteken’-principe

echter bijzonder moeilijk. Wat moet hij of zij immers ‘in ruil’ geven? Heel wat, en zelfs méér dan die doorsneeburger moet inleveren, zo leert de praktijk: eigenwaarde, privacy, vrijheid en zelfs een stuk burgerschap.

Oogsten wat een ander zaaide?

Ondanks de verwijzing naar de sociale grondrechten, werd ‘voor wat, hoort wat’ de lijfspreuk van Patrick Janssens. Het werd zelfs de titel van een boek dat hij schreef, weliswaar zonder de komma, in samenwerking met Frank Vandenbroucke en Bea Cantillon.⁹ Daarin pleit hij onder meer voor verplichte hulpverlening en minder beroepsgeheim in de welzijnssector, voor kwalificatieplicht in plaats van leerplicht in het onderwijs en voor strengere voorwaarden voor het verwerven van een leefloon en een sociale woning. Hij beperkte die plichten wel niet tot ‘de onderkant van de samenleving’ die in het huidige bestuursakkoord wordt geïdentificeerd: ‘leefloners, werklozen, allochtonen, drugverslaafden, bewoners van sociale woningen, jonge spijbelaars’.

Toch zette hij met dat ‘voor wat, hoort wat’ een serieuze *U-turn* in het sociaal beleid in gang.¹⁰ En die *U-turn* ligt dus niet in het aanvaarden op zich van het concept van activering, maar in het waarom en de concrete toepassing ervan: om te disciplineren, om te besparen, om te laten zien dat ook in de sp.a strenge meesters en meesteressen zitten. Zo werd de pas afgesneden van elke emancipatorische invulling van activering. Het resultaat is dat van de sociale grondrechten niet meer dan een leeg

omhulsel overblijft. Ik kan me een aantal beleidsgebieden voorstellen waarin stoer optreden tegenover ‘fraudeurs’ en een ‘profitariaat’ uitermate verantwoord zou zijn en – om toch even die toer op te gaan – meer had opgebracht, zowel financieel als voor het vertrouwen van de burger in de politiek. Maar ja, sociale fraude is toch immens veel belangrijker dan fiscale fraude.

Hoezeer de huidige voorzitter van het OCMW gebio-logeerd is door sociale fraude, blijkt niet alleen uit haar intussen wijdverspreide case van de man die een sociaal appartement aanvroeg terwijl hij al met zijn partner in een sociaal appartement woonde en die in zijn motivatie voor een tweede appartement schreef: ‘Omdat ik dan een hogere werkloosheidsuitkering krijg.’ Door deze fixatie op individuele gevallen ontstaat beleidsbijzandheid: het formuleren van een beleid op basis van overtredingen, waardoor de correcte gebruikers van de voorziening in de kou komen te staan en, zeker in dit geval, worden gestigmatiseerd. ‘Zie je wel, die bewoners van sociale appartementen, die deugen niet. Zeker niet degenen die er vandaag de dag wonen. Vroeger was dat natuurlijk wel anders.’ Die aandacht voor sociale fraude zou geloofwaardiger zijn als ook op fiscale fraude zo nauw zou worden toegekeken, maar daarvan moeten we de eerste tekenen nog zien.

Homans is al langer in de ban van sociale fraude, in die mate zelfs dat ze als lid van een wetgevend lichaam enkele elementaire beginselen van de wet uit het oog durfde te verliezen. In een brief van 27 maart 2012 die het directiecomité van de afdeling OCMW’s van de Ver-

eniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) haar schreef als senator, naar aanleiding van haar wetsvoorstel over sociale fraude en illegale arbeid en de daaraan gekoppelde invoering van een recht van mededeling voor de raads- en personeelsleden van het OCMW, formuleerde dit directiecomité volgend standpunt:¹¹

‘Het lijkt geen twijfel dat ook de OCMW’s tegen fraude zijn, zowel fiscale als sociale fraude. Fraude komt niet enkel neer op misbruik en bedrog, het betekent ook dat (schaarse) middelen in verkeerde handen terechtkomen, ten nadele van wie er wel aanspraak op zou moeten kunnen maken. We beseffen ten volle dat fraude moet bestreden worden ten behoeve van het sociale stelsel dat werd opgebouwd. Het is vanuit deze duidelijke premisse dat het directiecomité zijn standpunt ontwikkelde.

Ook de OCMW’s hebben een duidelijke rol te spelen op vlak van de bestrijding van sociale fraude en handhavingsbeleid. Dit handhavingsbeleid zit ingebakken in de huidige OCMW-regelgeving en -werking. Om na te gaan of de beweringen van een hulpvrager terecht zijn, onderzoekt het OCMW iedere hulpvraag vooraleer het hulp toekent. De maatschappelijk werker doet hiervoor een uitgebreid sociaal onderzoek en maakt een sociaal verslag op. Het OCMW verzamelt heel wat info en zicht op de psychosociale toestand van de cliënt tijdens gesprekken en bijvoorbeeld huisbezoeken.

Voor de opmaak van bepaalde feitelijke elementen in het dossier raadpleegt het OCMW de Kruis-

puntbank Sociale Zekerheid (KSZ), waarin al heel wat informatie over het sociale zekerheidsprofiel van de hulpvrager (nu en in het verleden) te vinden is. Grote pluspunt van de KSZ is dat het leggen van linken tussen de verschillende instanties van sociale zekerheid en het raadplegen van de KSZ uitermate streng gereguleerd is met zeer strikte privacy- en veiligheidsprotocollen. Dit laatste is erg belangrijk: de privacy van burgers wordt in grote mate beschermd en de hulpvrager wordt duidelijk op de hoogte gebracht van het feit dat het OCMW de KSZ consulteert en wat dit inhoudt. Het kader is gereguleerd en gelijk voor alle burgers en potentiële hulpvragers.'

We mogen hopen dat de voorzitter deze brief in een plastic mapje op haar bureau heeft liggen.

Aan het huidige bestuur wordt, terecht, verweten dat zijn beleid wordt verblind door ideologische vooringenomenheid. Het vorige had, daarentegen, een tekort aan ideologische inspiratie en een teveel aan management, wat meestal de bestaande machtsverhoudingen in stand houdt. We kunnen het alleen maar eens zijn met wat Jan Blommaert begin 2013 blogt:

'De breuk met de socialistische traditie inzake sociaal beleid is compleet in *Voor wat hoort wat*. Het beleid wordt gedomineerd door een neoliberale beheerlogica waarin alle kosten tegenover baten moeten worden afgewogen, en door een moralise-

ring van armoede die het slachtoffer aansprakelijk stelt voor het onheil dat hem of haar overkomt.¹²

Daardoor is het voor de sp.a vandaag bijzonder moeilijk om ‘zonder om te kijken’ oppositie te voeren. Want Bart De Wever en Liesbeth Homans kunnen de kritiek op hun beleid gemakkelijk pareren met een verwijzing naar het voorgaande beleid.

Er is dus zeker veel continuïteit tussen het sociaal beleid van het vorige en het huidige stadsbestuur, maar niet zoveel om van een loutere voortzetting te kunnen gewagen. Daarvoor neemt het N-VA-bestuur voldoende initiatieven die, op het eerste gezicht, vrij symbolisch leken, maar die met enige overschouwing toch op een serieuze koerswijziging wijzen. Sommige maken deel uit van het ‘directe’ sociaal beleid, andere bevinden zich in ‘aanliggende’ gebieden maar hebben een minstens even belangrijke impact op situaties van armoede en sociale uitsluiting en op de positie van wie daarmee wordt geconfronteerd.