

HET BELANG VAN KLEINSCHALIGE SOCIALE INNOVATIE IN EEN EVOLUERENDE WELVAARTSTAAT.

Een gesprek met Stijn Oosterlynck

Geraldine Bruyneel & Alain Storme



Stijn Oosterlynck is hoofddocent stad- en armoedesociologie en woordvoerder van het onderzoekscentrum OASeS. Hij is momenteel promotor van het onderzoeksproject Diversiteit en

Gemeenschapsvorming (DieGem). Meer algemeen is hij ook bijzonder goed geïnformeerd over wat er reilt en zeilt in het veld van stad en welvaartstaat. Recentelijk maakte hij een aantal opgemerkte passages op een studiedag van de sector Samenlevingsopbouw (rond politiek werk) en op een trefdag van sociale werkers (rond structureel sociaal werk). Zijn pleidooi voor een nieuwe alliantie tussen het sociaal werk en de welvaartstaat en de rol die sociale innovatie daarin kan spelen inspireert. Ruim voldoende dus om hem op te zoeken in zijn bureau in Antwerpen. Gezeten aan een met boeken afgeladen tafel legden we hem enkele vragen voor.

U houdt een pleidooi voor een nieuwe alliantie tussen het sociaal werk en de welvaartstaat. Om met die welvaartstaat te beginnen: wat maakt haar vanaf de naoorlogse periode zo belangrijk m.b.t. de hulpverlening?

De welvaartstaat speelt in op sociale noden. Ze is

gegroeid uit allerlei kleine initiatieven, vaak met religieuze inslag, die vervolgens geseculariseerd werden en op een grotere, nationale schaal georganiseerd werden. Onderliggend aan de welvaartstaat is de idee van sociale rechten. Sociale bescherming is in de welvaartstaat dus niet gebaseerd op Caritas. Het omvat geen sociale relatie waarbij rijkere mensen uit vrije wil geven en zij die krijgen vooral dankbaarheid moeten koesteren tegenover hun weldoener. Omdat sociale bescherming op juridisch verankerde sociale rechten steunt is er geen directe afhankelijkheidsrelatie, maar een relatie van gelijkwaardigheid. Omdat enkel de staat sociale rechten kan garanderen en iedereen in zelfde situatie gelijk wil behandelen, gaat dit samen met de vorming van een bureaucratie. Dat maakt de solidariteit effectief, maar ook nogal onpersoonlijk.

De ontwikkeling van de welvaartstaat heeft er toe geleid dat sociaal werk zich helemaal anders is gaan oriënteren. Sociaal werkers zijn een stuk het persoonlijk gezicht van de welvaartstaat geworden. Een belangrijk omslagmoment is de goedkeuring van de OCMW-wet midden de jaren zeventig. Deze wet is het sluitstuk van het rechtendiscours waarop de welvaartstaat zich entte. Sociaal werk in OCMW-verband is in belangrijke mate het uitvoerend orgaan hiervan. Maar ook andere organisaties zoals het opbouwwerk vervullen die rol, omdat ze niet gewoon aan hulpverlening doen, maar werken rond de sociale rechten van burgers. Welvaartstaat en sociaal werk zijn dus twee handen op één buik. Maar tegelijkertijd heeft

het sociaal werk er ook altijd een punt van gemaakt om zaken op te nemen die door geen enkele andere instantie opgenomen werden en daar een rechtendiscours rond te ontwikkelen.

Kunt U daarvan een voorbeeld geven?

Het opbouwwerk is de eerste geweest die opmerkte dat door de liberalisering van de energiemarkt het aantal mensen in energiearmoede steeg. Het opbouwwerk heeft de problematiek in een politieke context geplaatst door het recht op toegang tot energie centraal te zetten. Mensen zonder wettig verblijf, daklozen, ... zijn andere voorbeelden. Dat heeft zo zijn redenen. Grootschalige organisaties zien niet onmiddellijk nieuwe problematieken ontstaan. Die blijven lang onder de radar van hun gezichtsveld en als het dan toch gebeurt, dan duurt het lang om de bestaande dienstverlening bij te sturen of te veranderen. Kleinere organisaties die ook vooral lokaal werken, zijn daar veel wendbaarder in en pikken zo iets vlugger op. Naarmate sociale werkers ook meer in uitvoerende rollen functioneren en sturing krijgen vanuit de beheersmatige logica van de overheid, in die mate is er ook minder ruimte voor innovatief werken.

Momenteel gaat de overheid grote vraagtekens plaatsen bij rechten en de afdwingbaarheid van rechten.

Het huidige rechten- en plichtendiscours is het eindresultaat van een ganse evolutie. Plichten zaten ook al ingebakken in de originele formulering van sociale rechten maar nu gaat men dat veel meer accentueren. Het gevolg is dat het rechtenprincipe steeds meer wordt uitgehold. Het plichtendiscours doet afbreuk aan de rechten van mensen naarmate ze meer en meer aan voorwaarden moeten voldoen en rechten dus meer voorwaardelijk worden. Eén van de factoren is geweest de sterke groei van de langdurige werkloosheid

vanaf eind de jaren 1970. Die werkloosheid zat bovendien geconcentreerd bij de groep van laaggeschoolden. Doordat iedereen bijdraagt aan de sociale zekerheid maar de risico's die ermee gedekt worden plots zichtbaar geconcentreerd zaten bij één groep, ontstond een maatschappelijke roep naar responsabilisering en activering. Activering kan een progressief antwoord zijn op de vaststelling dat het verstrekken van vervangingsinkomens alleen niet voldoende is. De activeringsformule is echter steeds meer disciplinerend geworden in de zin dat men de rechten afhankelijk is gaan maken van individuele inspanningen van werklozen, ook als er niet voldoende jobs zijn. Activering is ook uitsluitend arbeidsmarktactivering geworden, terwijl actief zijn in andere domeinen ook belangrijk is voor het welzijn van mensen.

Wat zijn daarvan de repercussies op de rol die de overheid toedicht aan het sociaal werk?

Je ziet dat sociaal werkers, zeker bij OCMW's, eigenlijk mee moeten bewaken dat mensen hun plichten nakomen. Naarmate werkers die plichten moeten bewaken komen ze in een totaal andere relatie met de doelgroep te staan. Een deel van de vooral jongere sociale werkers zijn reeds in die richting opgevoed. Zij zijn met het activeringsdiscours groot geworden en gaan het ook als een persoonlijk geloofsitem zien. Anderzijds is in de opleidingen sociaal werk het rechtendiscours nog sterk aanwezig. Maar eens in de werksituatie is het niet altijd evident dat ook te belijden. Men past zich aan de omgeving aan en gaat dat ook voor zichzelf verantwoorden.

Zitten we dan niet in een vicieuze cirkel: steeds minder organisaties en werkers gaan vanuit een rechtenlogica handelen.

Het is interessant te zien dat sommige, niet

zelden religieus geïnspireerde organisaties onvoorwaardelijk voor de rechten van de meest uitgesloten opkomen. Religieus geïnspireerde mensen kunnen dat vaak meer opbrengen dan veel professionele werkers

Heeft dat er ook niet mee te maken dat zij niet uit de hand van de overheid hoeven te eten?

Het krijgen van subsidies speelt uiteraard een evidente rol. Maar zeggen dat subsidies krijgen de enige factor is die beslist of organisaties mee gaan of niet in het rechten- en plichten discours zou ik te vergaand vinden. We moeten over subsidies genuanceerd en strategisch denken. Werken met subsidies maakt veel mogelijk. Evengoed kan werken buiten de subsidiekanalen betekenen werken in de marge, brandjes blussen, individuele hulp los van het rechtendiscours.

Wat niet wegneemt dat krijgen van subsidies in toenemende mate aan voorwaarden is gebonden.

Daar zijn twee dingen over te zeggen. Het beleid gaat inderdaad veel meer sturen dan vroeger. In die sturings- en beheersingsstijl zit echter een groot gevaar. Veel zaken die zich in de buik van de samenleving ontwikkelen kunnen gaandeweg aan het oog van de centrale overheid ontsnappen en voor zware sociale spanningen zorgen. De inzet van een te sterk gestuurd sociaal werk wordt daardoor minder effectief. Dat opent nieuwe mogelijkheden voor een sociaal werk dat met zijn voelsprietten in de samenleving staat en nieuwe groepen en problemen kan zien en van daaruit een nieuwe legitimiteit voor haar activiteiten kan opbouwen.

Tegelijk is er de nefaste evolutie van een overheid die zich terugtrekt uit de sociale bescherming. Het is interessant om te zien

hoe die verschuiving gebeurt. Het begrip subsidiariteit en de verschillende invullingen daarvan zijn heel relevant om te kijken naar de huidige regering. Men wil op Vlaams niveau af van een betuttelende overheid en een overheveling van bevoegdheden naar lokale besturen. Dat is een vorm van subsidiariteit maar niet volgens de oorspronkelijke invulling. Het is eerder een pervertering daarvan. Ik verklaar me nader: het subsidiariteit-principe was deel van de katholieke sociale leer. Een uiting van vrees dat de staat teveel op het terrein van de kerk, de familie en het verenigingsleven zou komen. Maar meer of minder overheidsoptreden: één en ander hangt af van de context en vandaag is die context er een van zware besparingen op sociale bescherming. Subsidiariteit nu, en daarin zit de pervertering, is een manier van zeggen: "trek uw plan". Zo moeten lokale besturen en middenveldorganisaties meer doen met minder middelen. Het is een afschuiven van publieke verantwoordelijkheid.

Laten we het nu eens hebben over sociale innovatie. U ziet het als cruciaal element in een nieuwe alliantie tussen sociaal werk en welvaartstaat.

Ondanks alle inspanningen van de welvaartstaat rond sociale bescherming en activering is er de laatste vijftien jaar geen daling van de armoede te merken. Arbeidsmarktactivering was een poging tot grootschalige innovatie maar blijkt dat de nieuwe jobs niet verstrekt worden aan wie er het meest nood aan heeft. Mijn redenering nu is dat we misschien moeten kijken naar wat er zich in de marges van de welvaartstaat, bij kleine, lokale sociale organisaties afspeelt. Dus niet bij de grote traditionele actoren van de welvaartstaat maar bij zij die nieuwe problemen oppikken en vervolgens zoeken naar gepaste antwoorden. Misschien zijn daar ideeën te

vinden van waaruit we de welvaartstaat op een structurele manier kunnen hervormen.

Voorbeelden van dergelijk initiatief zijn legio. In een poging tot antwoord op de tewerkstellingscrisis heeft de overheid allerlei sociale tewerkstellingsstatuten uitgedokterd maar daar geen eigen invulling aan gegeven. Sociale artistieke organisaties hebben dat wel gedaan, kringloopwinkels en andere vormen van sociale economie ook. Eén van de lessen die men uit de experimenten in deze sfeer zou kunnen trekken is dat activering voor sommige groepen in de zin van doorstroming naar de arbeidsmarkt niet werkt, maar dat arbeidszorg wel aan bepaalde noden tegemoet komt.

Is het geen probleem dat men vaak die lessen niet wenst te trekken?

Dat is juist. Wijkgezondheidscentra zijn daar een goed voorbeeld van. Dit is een succesvolle innovatie rond de toegankelijkheid van de gezondheidszorg. Lessen op dat vlak liggen gewoon voor het grijpen. Dat gebeurt niet omdat de lobby van klassieke dokters met banden met belangrijke politieke partijen hun gevestigde belangen niet in vraag willen laten stellen. Dat stemt niet tot optimisme. Bij sociale innovatie is er veel "uphill battle" in het spel: een lastige strijd die niet snel vooruit gaat.

Met sociale innovatie moet de ambitie dus zijn: Hoe kunnen we via kleinschalige voorbeelden gevestigde structuren kwalitatief verbeteren en niet: kleinschalige voorbeelden zo in omvang doen toenemen dat ze uiteindelijk de gevestigde structuren zullen verdringen?

Hiermee zitten we midden in mijn pleidooi voor een hernieuwde alliantie tussen mensen die met de welvaartstaat bezig zijn en met sociale werkers in lokale instituten. Sommigen stellen kleinschalige initiatieven voor als alternatief

voor de welvaartstaat. Kijk naar de Nederlandse participatiestaat. Daarin heeft de verzorgingsstaat zijn beste tijd gehad. Kijk naar de Britse Big society die mikt op de burgersamenleving tussen markt en staat die een deel van de taken zal overnemen. In Nederland is dat soort denken zwaar doorgesloten. In Vlaanderen tot nu minder. Domo bijvoorbeeld, een initiatief rond persoonlijke gezinsondersteuning, gaat die richting uit. Men zet zich af tegen het officiële beleid, men wou tot voor kort zo weinig mogelijk structurele linken met de overheid. Dan kom je natuurlijk in een heel ander verhaal terecht. Ik zeg: voor zover de doelstellingen van kleinschalige initiatieven dezelfde zijn als die van de welvaartstaat, nl. sociale bescherming en sociale rechten garanderen, moeten er vormen van samenwerking en dialoog uitgewerkt worden. Men moet zich niet laten recupereren door de overheid, maar men moet zich ook niet als concurrent opstellen. Evenmin is er een probleem als de overheid het subsidiariteitsprincipe laat spelen. Maar ze moet omkadering bieden en de subsidiëring moet er ook wel zijn.

Cruciaal voor de alliantie met de overheid is de koppeling van het werken aan sociale noden en hulpverlening aan het rechtendiscours. Dit is de kern van wat ik onder structureel sociaal werk versta. Daar ligt een van de grote problemen bij kleinschalige sociale innovaties verscholen. Het is absoluut geen probleem om te mobiliseren rond noden. Het zijn de triggers voor elke vorm van sociaal werk. Maar als je een alliantie wil aangaan met de welvaartstaat moet je daar een rechtendiscours aan koppelen. De overheid is namelijk de enige in de samenleving die rechten kan garanderen. Je kunt dat niet verwachten of afdwingen van vrijwilligers. Je moet dus altijd een verhouding met de overheid uitbouwen om rechten effectief te kunnen garanderen. Kijk naar het voorbeeld van energiearmoede. Je vertrekt vanuit noden, je maakt ze zichtbaar, je begint de discussie, je geeft ze legitimiteit. Zo bouw je langzaam toe naar een rechtendiscours. Dat is

wat ik de kern van structureel sociaal werk noem.

Is dit nu ook niet een bepaald oordeel over caritatief werk?

Uiteraard. Als je de vraag naar rechten niet stelt kun je geen onderscheid maken tussen pakweg een voedselbank, Poverello of Samenlevingsopbouw. Men gaat steeds vanuit een engagement rond noden werken. Een caritatieve relatie is gekenmerkt door precies de afwezigheid van het rechtendiscours. De caritatieve relatie is een asymmetrische relatie. Er is altijd iemand die de gever is en iemand die krijgt en de laatste is afhankelijk van de eerste. Ik denk dat dit heel problematisch is. Een relatie bevragen op gelijkheid is toewerken naar rechten. Een rechtendiscours maakt het mogelijk om vanuit gelijkwaardigheid voor jezelf iets op te eisen waar je recht op hebt.

Er zijn tegenwoordig ook initiatieven die noodhulp, bvb voedselbedeling, verschaffen onder protest. Wat is daar tactisch de meerwaarde van?

Ik begrijp waarom men dat doet. In sommige omstandigheden is het moeilijk mensen geen hulp te geven. Noodhulp onder protest geeft een signaal dat de overheid haar verantwoordelijkheid niet opneemt. Men appelleert aan de publieke verantwoordelijkheid en daar zit een link met een politiek discours. De vraag blijft hoe je daar tactisch mee om gaat. Op welke manier ga je protesteren. Is er geen gevaar dat je uiteindelijk toch in de Caritas belandt? Ik wil daar geen grote uitspraken over doen, maar vaak wordt er zeer weinig vooruitgang geboekt. Hoe lang kan verantwoord protest blijven duren zonder dat dit als alibi gaat fungeren voor een overheid die zijn taken niet opneemt? Nogmaals, je kunt groepen die dit doen niks verwijten, maar je mag dergelijke vragen wel stellen.

De samenleving heeft de mond vol over rechten, maar ondertussen staat de praktijk daar ver van af. Kijk bijvoorbeeld naar het recht op huisvesting.

Iedereen heeft recht op een kwalitatieve woning. Dat recht vertrekt vanuit het gelijkheidsprincipe. Maar van zodra dergelijk recht uitgewerkt wordt in procedures en instrumenten kan het niet anders of de ongelijkheid wordt geïnstitutionaliseerd, bijvoorbeeld door de regels voor het toewijzen van sociale woningen, zeker in een context van een gebrek aan voldoende sociale woningen. Maar het is wel zo dat bepaalde regelingen meer ongelijkheid institutionaliseren dan andere. Een voorbeeld. Op het vlak van sociale zekerheid is een pensioensysteem een grote vooruitgang. Maar de meeste pensioensystemen functioneren wel met verschillende snelheden voor verschillende beroeps- en andere groepen in de samenleving. Het brengt meer gelijkheid maar het creëert doorgaans ook nieuwe ongelijkheden.

Wat zijn de troeven van het opbouwwerk als het gaat om sociale innovatie? En de valkuilen?

Troeven zijn er m.i. evident. Jullie zitten zeer dicht op de praktijk en krijgen dus heel veel te zien. Jullie zijn dus goed geplaatst om innovatieve projecten te ontwikkelen. Nieuwe manieren zoeken om aan noden tegemoet te komen, zo leert jullie praktijk rond armoede, mensen zonder papieren, wijkgezondheidscentra, zit blijkbaar in het DNA van het opbouwwerk. In jullie missie zit ook het grondrechtendiscours verweven. De praktijk is natuurlijk opnieuw weerbarstig. Het gevaar loert dat jullie zo door de hulpverlening opgeslorpt worden, dat er van het politieke werk niet veel meer in huis komt. Om in jullie jargon te spreken: je kunt je zo verdiepen in de agogische missie, dat de politieke missie in de verdrukking

komt. Let wel, agogisch werken is positief en noodzakelijk maar je wordt soms willens nillens in een hulpverlenende functie geduwd.

Het opbouwwerk mag zich niet laten begraven in de hulpverlening maar moet ook politiek werken. Over de manier waarop wij met politiek bezig zijn hebt u ook een mening. Het is niet omdat je je met de "politiek" inlaat, dat je ook politiek bezig bent. Achter die tweede opvatting van politiek zit iets heel specifiek voor u. Kunt u dat nader uitleggen?

Ik ga dat proberen te illustreren aan de hand van een voorbeeld. Kijk naar de werking Ieders Stem Telt. Dit samen met mensen doen, ze bevragen, ze in debat brengen met politici: dit is authentiek politiek werk denk ik. Je behandelt iedereen als gelijke, met evenveel recht op een eigen stem in het debat. Niettemin is dit niet zo evident. Het is waarschijnlijk niet zo lang vol te houden omdat het zoveel ondersteuning vergt en al gauw zie je dan dat sociale werkers voor hun doelgroep gaan spreken en lobbyen. Daardoor installeer je opnieuw een ongelijkheid, tussen professionelen die spreken en mensen uit de doelgroep waarvoor gesproken wordt. Je kunt ook niet verwachten dat mensen dag in dag uit alle anderen als fundamenteel gelijken behandelen. Hiërarchie sluipt erg gemakkelijk de dagelijkse werking binnen, meestal om redenen van pragmatiek. Ik wil hiermee geen steen gooien. Het is immers onmogelijk steeds te vertrekken vanuit de idee dat mensen gelijkwaardig zijn: je moet je doelstellingen halen, een jaarplan afleveren, je hebt je methodieken, enz. Af en toe heb je echter zo'n politiek moment nodig waarop mensen als gelijke behandeld worden. Samenlevingsopbouw moet daarop kapitaliseren en het effect ervan ook af en toe laten doorwerken in de eigen organisatie en de maatschappij.

Zitten dat soort authentieke momenten ook in sociale innovatie verweven of houdt het één geen verband met het andere?

In sommige projecten is dit wel aan de orde, maar het is zeker niet te veralgemenen. Een Housing First project in Gent spitst zich toe op Roma-zigeuners. Men gaat daar kraken vanuit het recht op huisvesting. En vanuit het standpunt van gelijkheid is daar zeker iets voor te zeggen. Maar een partij als de Sp.a – die een stuk van het DNA van de welvaartstaat in zich heeft – zal niet toevallig opwerpen dat er ook zo iets als wachtlijsten bestaat. Dat voorrang verlenen niet eerlijk is ten opzichte van mensen die op wachtlijsten staan. Op zo'n moment krijg je een discussie over gelijkheid. Dat is heilzaam want voor de twee standpunten valt iets te zeggen.

Het hele verhaal over het politieke werken als het testen van gelijkheid is voor af en toe. Een groot deel van het werk gaat sowieso nog steeds naar het sleutelen aan instituties die ongelijkheid produceren. Alleen en nogmaals, de andere momenten mogen we niet uit het oog verliezen.