

2002/03

Dossiers van het Observatorium
voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad

OBSERVATOIRE
DE LA SANTE ET DU SOCIAL
BRUXELLES



OBSERVATORIUM
VOOR GEZONDHEID EN WELZIJN
BRUSSEL

Uitdagingen voor een armoedebeleid in Brussel



Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie

2002/03

**Dossiers van het Observatorium
voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad**

Uitdagingen voor een armoedebeleid in Brussel



Inhoudstafel

Voorwoord	7
Armoede in Brussel	8
1 Rijk Brussel, arme Brusselaars	8
2 Huisvesting en ruimtelijke verschillen	10
3 Jongeren, de belangrijkste risicogroep	14
4 Armoede en gezondheid	14
5 Besluit	15
Is een armoedebeleid mogelijk in Brussel?	16
1 Instrumenten ter bestrijding van de armoede in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest	16
1.1 Ordonnantie betreffende het opstellen van het jaarverslag over de armoede in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest	16
1.2 Bijzonder Fonds voor Maatschappelijk Welzijn	16
1.3 Overlegstructuren en samenwerkingsverbanden	18
1.4 Stadsontwikkeling	18
2 Drempels voor het armoedebeleid	21
2.1 Nood aan een Brusselse strategie	25
2.2 Verschillen in referentiekaders bemoeilijken het armoedebeleid in Brussel	25
3 Criteria voor een Brussels armoedebeleid	25
Bibliografie	27
	30

Voorwoord

Deze tekst verscheen eerder in het handboek dat Prof. J. Vranken, Dr. D. Geldof, G. Van Menxel en J. Van Ouytsel jaarlijks uitgeven: Armoede & Sociale Uitsluiting, Jaarverslag 2001.

Voor de tiende editie vonden de auteurs het belangrijk om ook Wallonië en Brussel aan bod te laten komen.

Binnen het kader van de opdrachten van het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, werden twee hoofdstukken over Brussel geschreven. Het eerste deel geeft een statistisch overzicht van een aantal belangrijke armoede-indicatoren voor Brussel. Het tweede deel gaat dieper in op het armoedebeleid. Het was de bedoeling om aan de hoofdzakelijk Vlaamse lezers een overzicht te geven van de situatie in Brussel. De meeste voorbeelden zijn dan ook gekozen in functie van de vergelijkbaarheid met Vlaanderen.

De ploeg van het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn wenste dat deze tekst ook zou worden vertaald en in twee talen verspreid. Ze vindt het immers belangrijk dat wat geschreven werd voor een referentieboek in Vlaanderen en waarbij de nadruk op het belang van een eigen armoedebeleid voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gelegd wordt, ook door Brusselaars kan worden gelezen.

Bovenal hopen we met deze tekst een denkkader te scheppen, voor ieder die op één of andere manier bij het Brusselse armoedebeleid betrokken is.

Armoede in Brussel

Brussel - hoofdstad van Europa, België en Vlaanderen - is een internationaal handelsforum en een wereldcentrum voor congressen. Ongeveer 2.000 buitenlandse bedrijven, waarvan 1.400 Amerikaanse, en meer dan 1.000 internationale verenigingen hebben geopteerd voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, hierna kortweg Brussel genoemd (in tegenstelling tot Brussel-Stad). Ongeveer 60 buitenlandse banken dragen ertoe bij dat Brussel nu de zevende financiële markt van de wereld is (BHG, 2001). Het bruto binnenlands product per hoofd van de bevolking ligt slechts in drie Europese regio's hoger: in de binnenstad van Londen, Hamburg en het Groothertogdom Luxemburg (Vlaamse Gemeenschap, 2001). 14,5% van de rijkdom in België wordt voortgebracht in Brussel, waar 9,3% van de bevolking woont (NIS, 1999).

1 _ Rijk Brussel, arme Brusselaars

Ondanks het economische succes, leeft een groot aantal Brusselaars in moeilijke omstandigheden. Dit heeft deels te maken met bepaalde systemen van uitbuiting waardoor vooral mensen die niet legaal in de stad verblijven, worden getroffen (Kesteloot en Meert, 1999). De belangrijkste reden is echter dat mensen onvoldoende kansen krijgen om mee te spelen in het Brusselse economische leven. Meer dan de helft van de jobs in Brussel zijn immers ingenomen door niet-Brusselaars. Ongeveer 35% van de werknemers woont in Vlaanderen, 20% in Wallonië (MBHG, 2000). Het aandeel Brusselaars ligt het laagst in sectoren die vooral geschoolde werknemers in dienst hebben.

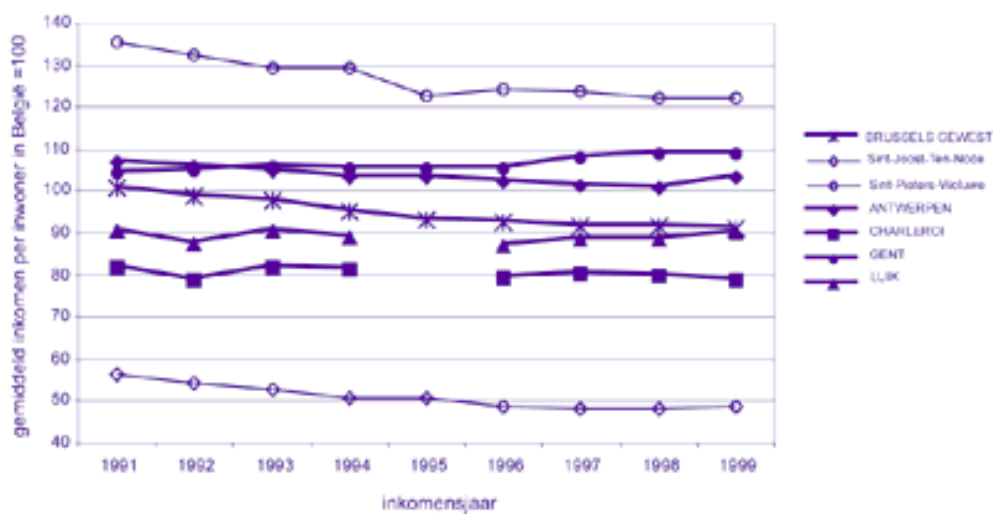
De beperkte toegang tot de Brusselse arbeidsmarkt, waarop vooral jobs in de tertiaire en quataire sector worden aangeboden, is in de eerste plaats te wijten aan het laag opleidingsniveau van veel Brusselaars. Meer dan de helft van de jongeren (jonger dan 25 jaar) die als werkzoekende zijn ingeschreven bij de Brusselse Gewestelijke Dienst voor Arbeidsbemiddeling (BGDA) heeft geen diploma van het hoger secundair onderwijs. Dit kan onder andere verklaard worden door de dualisering in het onderwijs (Mistiaen en Kesteloot, 1998), en de moeilijkheden die jongeren uit arme gezinnen ondervinden om zich op school te integreren. Een andere beperkende factor is de discriminatie. Bijna een derde van de Brusselse bevolking heeft niet de Belgische nationaliteit, nog een groter deel heeft een niet-Belgische naam en/of voorkomen. Vooral Marokkanen en Turken worden sterker getroffen door werkloosheid dan anderen (NIS, 2000).

Een belangrijk verschil met andere grote steden in België is niet alleen de omvang van de economische metropool, maar ook de begrenzing van het gewest dat slechts de kern van de economische entiteit omvat. De dagelijkse uitstroom van pendelaars die hun geld in Brussel verdienen, gaat gepaard met een transfers van een belangrijk deel van de gecreëerde rijkdom naar de andere gewesten.

Dit vertaalt zich in het gemiddeld inkomen van de Brusselaars, dat elk jaar vermindert in vergelijking met de rest van het land. De figuur vergelijkt per jaar het gemiddeld inkomen in de Belgische grote steden met het Belgisch gemiddeld inkomen.

Tussen 1991 en 1998 steeg het gemiddeld inkomen per inwoner in België jaarlijks met ongeveer 4,4%. Aangezien de meeste steden de Belgische groei niet konden volgen, betekent dit dat vooral de inkomens van de niet-stedelingen aangroeiden. In 1998 lag het gemiddelde inkomen per inwoner 8,7% lager in Brussel dan in België. Zelfs in vergelijking met Antwerpen - waar het gemiddelde inkomen bijna gedaald is tot het Belgisch niveau - gaat Brussel sneller achteruit. Luik en Charleroi volgden min of meer de jaarlijkse groei, maar het gemiddeld inkomen van hun inwoners is erg laag. Gent is de enige grote stad waar de inkomens stijgen.

Figuur 1 Evolutie van het gemiddeld inkomen per inwoner in grote steden vergeleken met België.



Bron: NIS, fiscale statistieken.

De relatieve daling van de inkomens in Brussel is het gevolg van een verarming in àlle negentien gemeenten, waarvan de twee uitersten (Sint-Pieters-Woluwe en Sint-Joostten-Node) in de grafiek worden getoond. De interne ongelijkheid binnen het gewest is enorm; het gemiddeld inkomen per inwoner ligt tien maal hoger in de rijkste buurten aan de rand van het gewest dan in de armste buurten in het centrum (Kesteloot, 2002; Noël e.a., 2000a en b). In Sint-Joostten-Node bedraagt het gemiddeld inkomen sinds 1996 zelfs minder dan de helft van het Belgische gemiddelde.

Mensen die moeten rondkomen met een bestaansminimum zijn niet in de fiscale statistieken opgenomen. Ongeveer 3,5% van de Brusselse bevolking is afhankelijk van het bestaansminimum of het equivalent, hetzij als gerechtigde, hetzij als persoon ten laste (Roesems, Perdaens en De Spiegelaere, 2001). Ook deze mensen zijn zeer ongelijk over het gewest verdeeld.

Over de mensen die het meest getroffen worden door armoede is de minste informatie beschikbaar. Het aantal thuislozen wordt geschat op 1.200, maar deze schatting houdt sterk verband met de opvangcapaciteit van de onthaalcentra (Rea e.a., 2001). Ook op de instroom van nieuwe mensen en de aanwezigheid van mensen zonder een wettelijke verblijfsvergunning is uiteraard moeilijk een cijfer te plakken.

Hoewel er geen cijfers nodig zijn om te weten dat het aantal mensen met financiële problemen gevoelig stijgt, is er een dringende nood aan een systematische gegevensverzameling in verband met schulden en schuldbemiddeling, toegankelijkheid van energievoorzieningen en water, onbewoonbare woningen, kwaliteit van tewerkstelling.

2 _ Huisvesting en ruimtelijke verschillen

Zowel armen als maatschappelijk werkers halen huisvesting aan als het eerste werkpunt in de strijd tegen de armoede in Brussel (Gezondheidsobservatorium, 2001). Er is nauwelijks recent cijfermateriaal beschikbaar, maar op dit moment lijkt armoede duidelijk het meest zichtbaar te worden via uitsluiting op de woningmarkt. Voor wie moet leven van een uitkering is het quasi onmogelijk om een gezonde woning te vinden, zeker voor een groot gezin. Onthaalcentra die instaan voor de opvang van mensen in een crisissituatie, geven aan dat ze steeds meer mensen moeten opvangen omdat die geen toegang meer hebben tot een woning. Sinds het laatste jaar wordt de Brusselse administratie voor huisvesting overspoeld door mensen die hulp vragen voor het vinden van een huurwoning, elke voormiddag kloppen zo'n 70 à 80 mensen aan. Een aantal Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW's) moeten continu op zoek gaan naar mogelijkheden om mensen een onderdak te geven. Volgens de laatste woningtelling (1991) voldoet één op zes woningen niet aan de basis comfortnormen (stromend water, privé-toilet en stortbad of bad). Onbewoonbare woningen blijven bewoond, bij gebrek aan mensen en middelen om de voorziene procedures toe te passen. De investeringen in het kader van verschillende stadsvernieuwingsprogramma's gedurende de jaren negentig zijn voorlopig nog een druppel op een hete plaat en ze bereiken niet altijd de bedoelde groep. De middelen blijven immers beperkt, in vergelijking met de achterstand die moet worden ingehaald. De toegankelijkheid tot premies is niet altijd verzekerd omwille van de complexiteit en omdat mensen ze niet kunnen voorfinancieren (Decroly, Van Criekingen en Crahay, 2000: 60).

De ruimtelijk sterk gedifferentieerde woningmarkt is voor ongeveer 90% een private markt. Door de beperkte invloed van de overheid worden rijkdom en armoede over de stad verdeeld volgens de kwaliteit van de woningen. Die ruimtelijke diversiteit in het woningaanbod is zelf het resultaat van sociaal-economisch sorteringsmechanismen vanaf de negentiende-eeuwse industrialisatie, die arme landarbeiders naar de stad leidde. De vele oude woningen in de industriële buurten dateren van vóór de tweede wereldoorlog en voldoen niet aan de hedendaagse comfortnormen. Bij de suburbanisatie in de jaren 1960 trokken veel Belgen weg en werden deze vervangen door gastarbeiders. Tot op heden komen mensen die elders geen toegang vinden of verdrongen worden uit andere, opgevaardeerde wijken, in deze buurten terecht. Vooral Sint-Gillis staat erom bekend haar armste inwoners af te stoten (Decroly, Van Criekingen en Crahay, 2000, 60-62), evenals bepaalde buurten in het centrum van Brussel (Sint-Goriks, Dansaert).

Verskillende ruimtelijke analyses, al dan niet uitgevoerd in het kader van territoriale beleidsprogramma's, brengen het grote contrast in kaart tussen zeer rijke buurten in het Zuid-Oosten van het gewest en de 'achtergestelde buurten' die zich hoofdzakelijk in de negentiende-eeuwse gordel, met uitzondering van de Europawijk, en in de kanaalzone situeren. Op de kaart worden de achtergestelde buurten zoals ze door Kesteloot werden afgebakend, aangeduid (Kesteloot e.a., 2002).

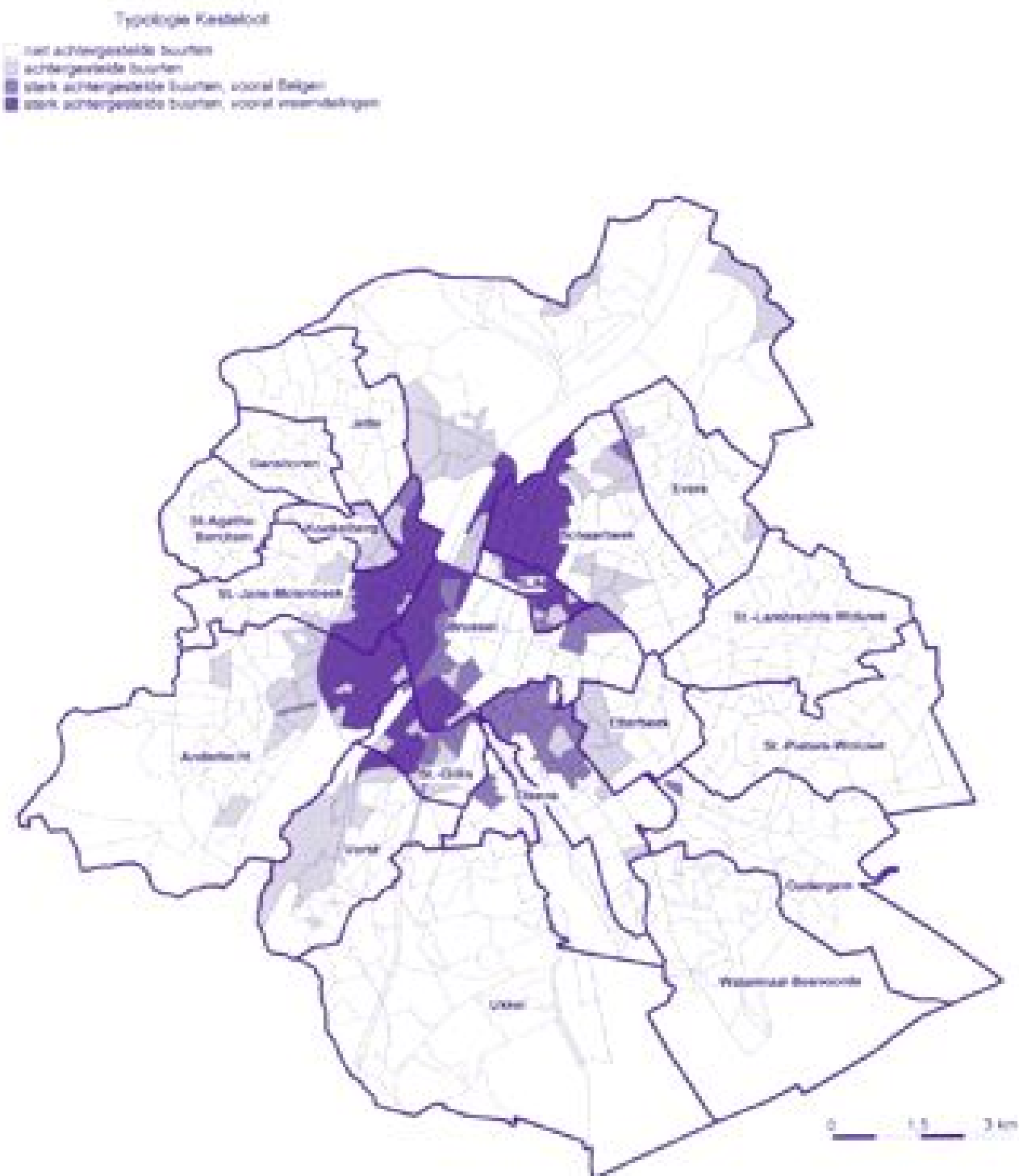
De sterkst achtergestelde zone in de negentiende-eeuwse gordel van Brussel onderscheidt zich van de achtergestelde buurten in andere steden door de graad van achterstelling. Voor bijna alle achterstellingscriteria die in de analyse van Kesteloot en Vandermotten worden gebruikt, scoren deze buurten het slechtst; namelijk voor het gemiddeld inkomen per inwoner, het aandeel werklozen, het aandeel mensen in lage statusberoepen, het aantal kamers per 100 inwoners, het aandeel oude woningen. Er zijn enkele uitzonderingen; er wonen relatief weinig alleenstaanden in de Brusselse achtergestelde buurten, die vooral bevolkt worden door jonge gezinnen met kinderen waarvan een groot aandeel niet de Belgische nationaliteit heeft. Het aandeel bestaansminimumgerechtigden is er lager omdat mensen zonder Belgische nationaliteit enkel een equivalent-bestaansminimum kunnen ontvangen, en daarover zijn geen cijfers beschikbaar op buurtniveau (Kesteloot e.a., 2001).

Het aandeel eigenaars is hoger in de negentiende-eeuwse gordel dan in achtergestelde buurten met hoofdzakelijk sociale woningen. Dat betekent niet dat de kwaliteit van de woningen er beter is. Integendeel, veel eigenaars beschikken over onvoldoende financiële middelen om hun woning - gekocht om te ontkomen aan de hoge huurprijzen - op te knappen.

Wat niet uit de cijfers blijkt, is dat hoofdzakelijk in de armste buurten een belangrijk aantal vluchtelingen en illegalen haar toevlucht zoekt. Dit heeft een belangrijke invloed op de armoede in Brussel en bijgevolg op de sociale sector. De federale staat voorziet wel ondersteuning voor de OCMW's die asielzoekers opvangen, maar daarmee wordt de verhoging van de andere kosten niet gedekt. De sociale diensten krijgen meer vragen, de vraag naar goedkope woningen stijgt, er worden extra inspanningen van het onderwijs verwacht, er ontstaat concurrentie tussen armen, bijvoorbeeld voor zwartwerk.

Achtergestelde buurten

Brussels Hoofdstedelijk Gewest



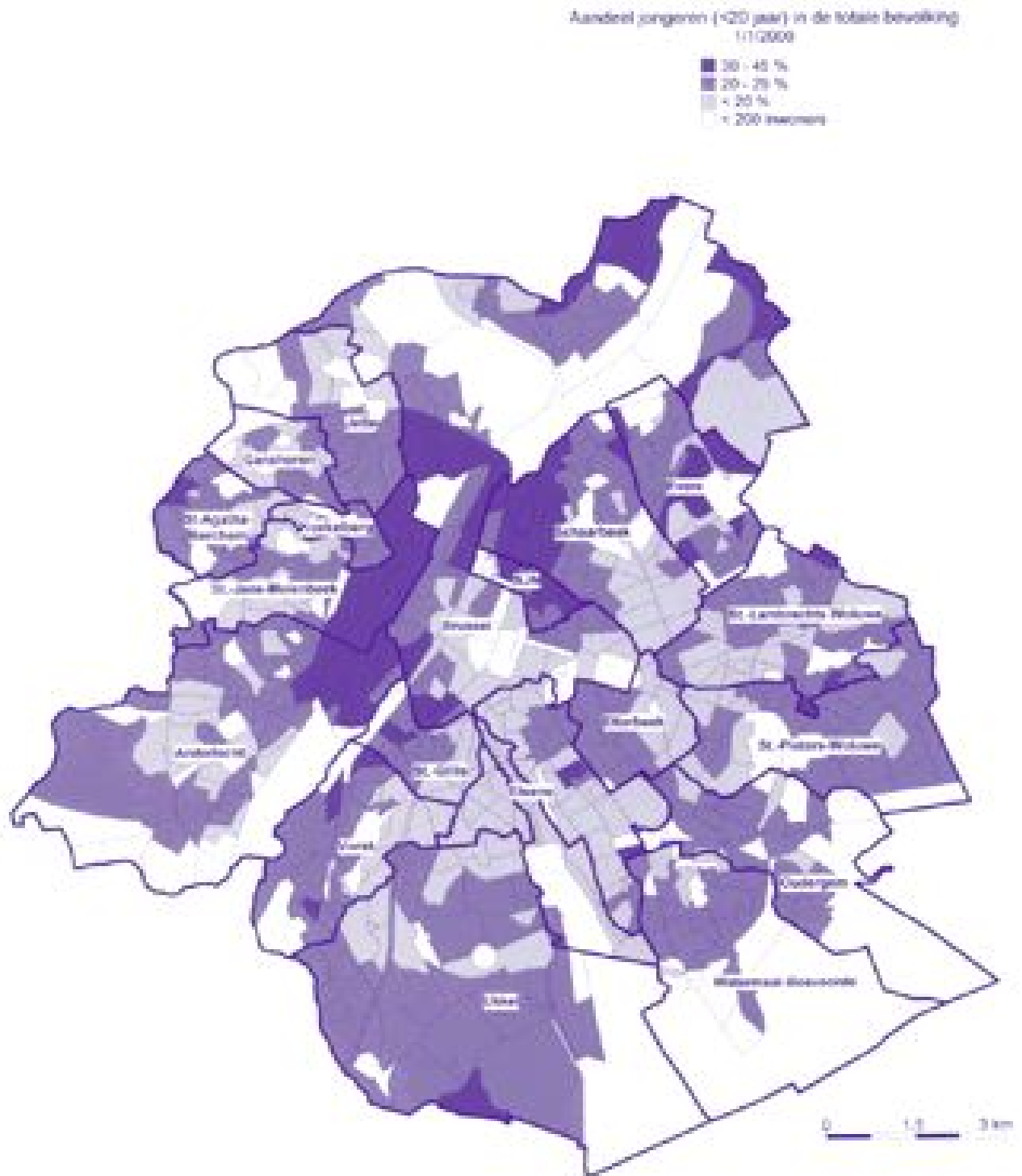
Bron: Kesteloot (1999)

Cartografie: T. Roesems

©Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, 2002

Jongeren

Brussels Hoofdstedelijk Gewest



Bron: Rijksregister (2000)

Cartografie: T. Roesems

©Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, 2002

3 _ Jongeren, de belangrijkste risicogroep

De meeste arme buurten van Brussel, zijn dus buurten waar veel grote gezinnen en bijgevolg veel jongeren wonen (zie kaart). Ongeveer een derde van de bevolking is er jonger dan 20 jaar, terwijl dit gemiddeld in het gewest minder dan een vierde bedraagt. Vergeleken met de bevolkingsevolutie in de rest van het land, kent Brussel een kleinere daling van het aantal jongeren beneden de 20 jaar. Het opgroeien van een vrij groot aantal jongeren van migrantenorigine tot de actieve leeftijdsgroep, wordt zeker een sleutelement in de Brusselse demografische evolutie de komende decennia (De Spiegelaere, Wauters en Roesems, 2001). Veel van deze jongeren hebben weinig perspectief voor de toekomst. In juli 2001 was 16% van de Brusselse uitkeringsgerechtigde werklozen jonger dan 25 jaar (BGDA, 2001). Ook bij de bestaansminimimtrekkers zijn ze sterk oververtegenwoordigd; meer dan een vierde van de gerechtigden op het bestaansminimum behoort tot de jongste leeftijdsgroep (18 tot 25 jaar), die minder dan 15% van de actieve bevolking uitmaakt (Roesems, Perdaens en De Spiegelaere, 2001: 30). Meer dan een vierde van gerechtigden op het bestaansminimum heeft kinderen ten laste. De laatste jaren nam het aantal gezinnen en alleenstaanden met kinderen toe in vergelijking met de andere categorieën die het bestaansminimum in Brussel ontvangen (Roesems, Perdaens en De Spiegelaere, 2001: 27-29).

Een andere reden om de nadruk op de jongeren te leggen is dat voor Brussel niet dezelfde veroudering van de bevolking verwacht wordt als voor de andere gewesten. De afhankelijkheidsgraad zal vrij stabiel blijven, in tegenstelling tot de overige gewesten waar de vergrijzing toeneemt (De Spiegelaere, Wauters en Roesems, 2001). Bovendien wonen er veel minder mensen ouder dan 65 jaar in de achtergestelde buurten dan in het gewest (9% versus 17%). Ouderen in Brussel wonen vooral in de periferie en hebben zelfs een hogere levensverwachting dan in Vlaanderen.

4 _ Armoede en gezondheid

Dat de sociale status een weerslag heeft op de gezondheid is reeds lang bekend. Ondanks de algemene reductie van de mortaliteit, de vooruitgang van de geneeskunde en de sociale zekerheid, verkeren armen in een minder goede gezondheid dan de rijken. Ze sterven ook op een jongere leeftijd. In Brussel stellen we vast dat kinderen van een moeder met ten hoogste een diploma van het lager secundair onderwijs 2,6 maal meer risico lopen om vóór de leeftijd van één jaar te overlijden dan kinderen waarvan de moeder minstens een diploma van het hoger secundair onderwijs behaald heeft (De Spiegelaere, Wauters en Roesems, 2001). De levensverwachting van de mannen uit de armere gemeenten van de eerste kroon¹ is bij de geboorte 3,4 jaar² lager dan deze van de mannen uit een rijkere gemeente van de tweede kroon.

¹ Om de ruimtelijke dualiteit tussen 'arme' en 'rijke' gemeenten zo goed mogelijk in kaart te brengen, maken we een onderscheid tussen gemeenten van de eerste (Anderlecht, Brussel, Etterbeek, Elsene, Sint-Jans-Molenbeek, Sint-Gillis, Sint-Joost-ten-Node, Schaarbeek) en de tweede kroon (De Spiegelaere e.a., 2001, p. 18-19).

² Het verschil bedraagt 1,3 jaar in 1999 en 3,4 jaar in 1998. In 1999 hadden mannen een levensverwachting van 73,8 jaar in eerste kroon en 75,1 jaar in de tweede kroon.

Sommige gezondheidsproblemen, zoals loodvergiftiging, houden rechtstreeks verband met de slechte huisvestingssituatie waarin veel gezinnen zich bevinden. Vooral in de negentiende-eeuwse gordel treedt een effect van loodvervuiling op door de oude verflagen in oude huizen. Kleine kinderen zijn bijzonder kwetsbaar; zelfs intoxicaties die als miniem worden beschouwd hebben een langdurig effect op hun neuromotorische en intellectuele ontwikkeling. Helaas wonen veel Brusselse kinderen net in die risicozone. Een studie van 1992 bij jongere Brusselse kinderen die in oude huizen wonen, toonde aan dat bij meer dan de helft van deze kinderen de norm van de Wereldgezondheidsorganisatie werd overschreden. Bij 1,4% van de kinderen was de vergiftiging zo hoog dat ze werden gehospitaliseerd voor behandeling. Bij de referentiegroep van Brusselse kinderen die in andere wijken woonden, werd geen enkel geval van intoxicatie aangetoond. Verdere opsporingsacties bevestigden de resultaten van de studie uit 1992 (De Spiegelaere, Wauters en Roesems, 2001).

Tuberculose komt drie tot vier maal meer in Brussel voor dan in Wallonië en Vlaanderen en ook dan in de andere grote Belgische steden. In 1999 lag de incidentie in Brussel op 32 per 100.000 inwoners, op 25 in Charleroi, 17 in Luik, 16 in Namen, 15,5 in Brugge, 15 in Antwerpen en 14 in Gent. Deze ziekte weerspiegelt de armoedeproblematiek in Brussel, omdat de mensen die door deze ziekte getroffen worden meestal in zeer precare omstandigheden leven, soms in de clandestiniteit, zonder vaste verblijfplaats of met veelvuldige adresveranderingen. Ze zijn van uiteenlopende nationaliteit en vaak afkomstig uit landen met een hoge tuberculoseprevalentie. In de andere gewesten treft tuberculose bij voorkeur oudere mensen, in Brussel worden alle leeftijden getroffen. Er worden zeer grote verschillen vastgesteld tussen de Brusselse gemeenten; de incidentie ligt 2,5 maal hoger in de gemeenten van de eerste kroon dan in de gemeenten van de rand. In de rapporten van de organisaties die tuberculosepatiënten begeleiden, wordt beklemtoond dat het opvolgen van mensen met tuberculose in Brussel moeilijker en moeilijker wordt. Dit heeft te maken met hun levensomstandigheden, maar ook met de steeds moeilijkere toegang tot de gezondheidszorg voor deze mensen (De Spiegelaere, Wauters en Roesems, 2001).

5 _ Besluit

In grote lijnen vindt men in elke stad dezelfde fenomenen van sociale uitsluiting, maar de graad van achterstelling en concentratie ervan maken armoede uiterst zichtbaar in de grootstad. Bovendien heeft Brussel een aantal eigenheden die andere grote steden in ons land niet (zo sterk) hebben en waarmee rekening moet worden gehouden: internationale functie, multiculturaliteit, bevoegdheden van verschillende gemeenschappen, een begrenzing die niet overeenkomt met economische realiteit. Er moet een evenwicht gevonden worden tussen het internationale en multiculturele aspect van de grootstad, haar economisch belang en de levensomstandigheden van al haar bewoners. Verder in de tekst wordt nagegaan welke implicaties dit heeft voor het armoedebeleid in Brussel.

Is een armoedebeleid mogelijk in Brussel?

De kwantitatieve benadering van de armoede in Brussel (hierboven beschreven) toont aan dat de welvaart in Brussel zeer ongelijk verdeeld is en dat de Brusselaars onvoldoende kunnen deelnemen aan het economische 'succes' van hun stad. Brussel beschikt vandaag nochtans over heel wat instrumenten om de strijd tegen de armoede te voeren. Toch merken we dat heel wat drempels een effectief armoedebeleid verhinderen. In dit hoofdstuk trachten we enige klaarheid te scheppen in het bestaande instrumentarium en gaan we op zoek naar pistes om het Brussels armoedebeleid meer slagkracht te geven.

1 _ 1 Instrumenten ter bestrijding van de armoede in het Brussel Hoofdstedelijk Gewest

De ordonnantie voor het jaarverslag over de armoede en het Bijzonder Fonds voor Maatschappelijk Welzijn werden specifiek voor het Brussels Hoofdstedelijk Gewest ontworpen. Daarnaast bestaan er een aantal instrumenten die onrechtstreeks van groot belang zijn voor het armoedebeleid; namelijk de samenwerkingsverbanden en overlegstructuren in het kader van de strijd tegen de armoede of rond verwante thema's enerzijds en de verschillende programma's voor stadsontwikkeling anderzijds.

1 _ 1 **Ordonnantie betreffende het opstellen van het jaarverslag over de armoede in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest**

In 1991 stemde de Brusselse Verenigde Vergadering de ordonnantie "ter opstelling van een jaarverslag over de armoede in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest".

Deze Verenigde Vergadering van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC) is in het feite het Brusselse parlement voor bicommunautaire gemeenschapsmateries, namelijk gezondheid en bijstand aan personen. Het was toen de bedoeling dat jaarlijks een synthese werd gemaakt van een aantal statistische gegevens die de negentien Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW's) moeten verzamelen. Daarnaast voorzag de ordonnantie een raadpleging waarbij de openbare en privé-partners betrokken werden. Op basis van de synthese van de OCMW-statistieken - het zogenaamde armoederapport - en van de rondetafelgesprekken, zou de Verenigde Vergadering jaarlijks een debat over de armoede houden. Het strikte tijdschema kon niet steeds gevolgd worden.

In 1999 werd het Gezondheidsobservatorium nieuw leven ingeblazen; dit was één van de aanbevelingen van de Verenigde Vergadering in 1998. De observatiecel die binnen de administratie van de GGC werd opgericht om de gezondheidstoestand van de Brusselaars op te volgen, staat nu ook in voor de redactie van het armoederapport. Zo kunnen de opvolging en de continuïteit van de verschillende voorbereidende stappen voor het armoededeбат, makkelijker worden georganiseerd. Intussen werd deze uitbreiding van taken ook via een ordonnantie geregeld worden en kreeg het observatorium een nieuwe naam: Observatorium voor Gezondheid en Welzijn (verschenen in het Belgisch Staatsblad van 28 november 2001).

In 2001 werd voor de derde maal een rondetafelgesprek georganiseerd. Zowel betrokken personen als vertegenwoordigers van organisaties vroegen aandacht voor vier belangrijke knelpunten: de problemen in verband met huisvesting, het te lage bedrag van de minimumuitkeringen, de grote verschillen in de werking van de negentien OCMW's en de aanslagen op menselijke waardigheid (Gezondheidsobservatorium, 2001).

Vanaf 2001 is de nieuwe, uitgebreide ordonnantie van 2000 van kracht. Hierin werd vastgelegd welke informatie verzameld moet worden en op welke termijn. Een eerste stap is een synthese van de maatregelen van de GGC gedurende het voorbije jaar. Het eerste syntheseverslag van het armoedebeleid van de GGC verscheen in het voorjaar 2001. Dit is een interessante stap, ware het niet dat de bevoegdheden van de GGC en bijgevolg de slagkracht inzake armoedebestrijding, zeer beperkt zijn in vergelijking met die van de andere Brusselse overheden. De samenstelling van het armoederapport zou een goede gelegenheid zijn om de verwezenlijkingen van alle Brusselse overheden eens naast elkaar te leggen en tevens een hulpmiddel bij het tot stand brengen van een coherent beleid.

Vervolgens wordt een synthese van de activiteitenverslagen van de betrokken instellingen, een synthese van de statistieken van de negentien OCMW's en van andere relevante statistieken gevraagd. Dit alles moet in twee talen verspreid worden tegen uiterlijk 30 april, zodat begin mei een rondetafelgesprek met betrokken personen en instellingen georganiseerd kan worden. Op basis van deze verschillende stappen en documenten wordt het jaarverslag over de armoede samengesteld. Dit dient als basis voor het jaarlijks debat dat de Verenigde Vergadering aan de strijd tegen de armoede zal wijden en waarna ze aanbevelingen zal formuleren.

De nieuwe ordonnantie legt enerzijds de nadruk op de participatie van betrokken personen en instellingen en anderzijds op de verzameling van adequate informatie. De termijnen zijn echter niet realistisch indien men de mensen en instellingen echt wil betrekken en zich wil baseren op kwaliteitsvolle gegevens. Bovendien worden er drempels ingebouwd die soms te hoog zijn voor personen en instellingen die wensen deel te nemen aan het rondetafelgesprek. Ze worden verplicht hun activiteitenverslag van het voorbije jaar in te dienen. De lijst van betrokken personen en instellingen die hiertoe een uitnodiging krijgen wordt vastgelegd door het Verenigd College.

1 _ 2 **Bijzonder Fonds voor Maatschappelijk Welzijn**

Tussen de negentien gemeenten van het Gewest bestaat er een regeling om tegemoet te komen aan de grote sociaal-economische verschillen. Het Bijzonder Fonds voor Maatschappelijk Welzijn is een deel van het Gemeentefonds (10,9 miljoen EUR of 439 miljoen BEF in 2001) dat in functie van een aantal indicatoren³ over de Brusselse OCMW's wordt verdeeld.

Het toegekende bedrag bedraagt in 2001 meer dan 30 EUR (1.200 BEF) per inwoner in Sint-Joost-ten-Node, ongeveer 20 EUR (800 BEF) per inwoner in Sint-Jans-Molenbeek en Sint-Gillis, de twee Woluwe's ontvangen minder dan 5 EUR (200 BEF) per inwoner.

1 _ 3 **Overlegstructuren en samenwerkingsverbanden**

De nieuwe staatsstructuur in Brussel leidde tot een veelvuldigheid van overheden die elk een deel van de bevoegdheden uitoefenen die relevant zijn voor het beleid ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Resultaat van deze evolutie is een versnippering en verbrokkeling van opdrachten en middelen, zowel voor de verschillende overheden als voor de diensten die door deze overheden worden georganiseerd of gesubsidieerd. Omdat de Brusselse institutionele structuur nog zeer jong is, ging de aandacht voornamelijk naar de uitbouw en consolidatie van de nieuwe structuren en bleef weinig ruimte over voor de ontwikkeling van de noodzakelijke mechanismen van onderlinge afstemming (Notredame, 1998, p 128).

Gelukkig maken overleg en coördinatie steeds meer deel uit van de werking van de sociale sector (Stengele, 1998: 233). Op verschillende plaatsen wordt er naarstig gezocht en geëxperimenteerd om enige structuur in het kluwen van organisaties en opdrachten te krijgen. Dit is noodzakelijk indien men effectief tot armoedebestrijding wil komen. Het zijn immers de armen die het eerst door de mazen van een ongecoördineerd net vallen.

Hier volgt een overzicht van Brusselse samenwerkingsverbanden en overlegstructuren in het kader van armoedebestrijding of het sociaal beleid in het algemeen. Achtereenvolgens wordt ingegaan op het overleg op politiek niveau, de samenwerking tussen overheid en betrokken actoren, de samenwerking tussen particuliere actoren en tenslotte de coördinatie op gewestelijk en gemeentelijk niveau. Dit landschap is volop in evolutie.

Politiek overleg

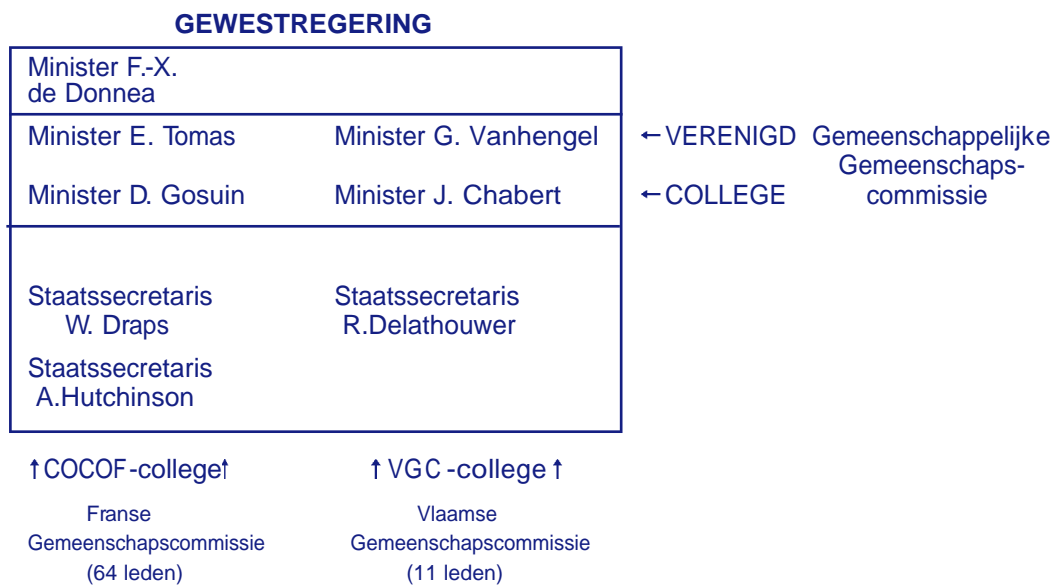
Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de GGC ondertekenden het samenwerkingsakkoord tussen de federale Staat, de gemeenschappen en gewesten betreffende de bestending van het armoedebeleid. In dit kader werd een structurele samenwerking voorzien tussen het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn en het Steunpunt tot Bestrijding van Armoede, Bestaansonzekerheid en Sociale Uitsluiting.

³ Aantal inwoners, oppervlakte, gemiddeld inkomen, onroerende inkomsten, aantal leerlingen in verschillende onderwijstypes, opvangcapaciteit crèches, bevolkingsdichtheid, langdurig werklozen, bijstand van het OCMW grondgebied gelegen in de ruimte voor verhoogde ontwikkeling van de huisvesting zoals deze werd afgebakend door het Gewestelijk Ontwikkelingsplan (Ordonnantie van 21 december 1998).

Tot nog toe liep de samenwerking echter even moeizaam als de uitbouw van het steunpunt zelf (Vranken e.a., 2000, p 247-248). Het zal nog wat tijd vragen om een goede samenwerking uit te bouwen en de activiteiten van de verschillende diensten, ook van de andere gewesten, op elkaar af te stemmen.

Een overleg tussen de Brusselse overheden onderling zou in principe niet zo moeilijk mogen zijn, aangezien de vier ministers van het Verenigd College⁴ voor de GGC elk ook deel uitmaken van twee andere regeringen (zie figuur 2); de gewestregering en het college van een unicommunautaire gemeenschapscommissie, Vlaamse Gemeenschapscommissie (VGC) of Franse Gemeenschapscommissie (COCOF). De drie staatssecretarissen maken elk deel uit van de gewestregering en van één college van een gemeenschapscommissie.

Figuur 2 Samenstelling van de Brusselse regeringen (2002).



Bovendien zetelt één vierde van de 75 parlementsleden eveneens in een College van Burgemeester en Schepenen; zeven burgemeesters behielden hun zetel in het parlement. Twee parlementsleden zijn tevens voorzitter van een OCMW.

Noch de verwevenheid tussen verschillende beleidsniveaus, noch die tussen de verschillende regeringen leverden de voordelen voor het armoedebeleid op die men kan verwachten. Het armoedebeleid werd toegekend aan de GGC, die gezien de verdeling van middelen en bevoegdheden vaak de minste aandacht krijgt. De coördinatie tussen de gemeenschappen is echter ingeschreven in de opdrachten van de GGC. Die functie werd nog veel te weinig uitgebouwd. Het werkveld is echter vragende partij en trekt aan de mouw van de GGC en haar diensten om deze rol meer op te nemen.

Het plaatje is in feite niet zo eenvoudig als hierboven beschreven. De Vlaamse Gemeenschap heeft veel minder bevoegdheden overgelaten aan de VGC dan de Franse Gemeenschap aan de COCOF.

⁴ F.-X. de Donnea, minister-voorzitter van de gewestregering is tevens ook voorzitter van het Verenigd College, zonder er echter stemrecht te hebben. De bevoegdheden voor de GGC zijn dus verdeeld over de vier andere ministers, waarbij de bevoegdheden telkens aan een Nederlandstalige en een Franstalige minister worden toegekend. Ministers Guy Vanhengel en Eric Tomas zijn momenteel (2002) bevoegd voor bijstand aan personen, en bijgevolg voor het armoedebeleid van de GGC. Ministers Gosuin en Chabert zijn bevoegd voor gezondheid.

De VGC heeft bijgevolg geen decretale bevoegdheid. Brussel is slechts een speciaal deeltje van het gebied waarvoor de Vlaamse Gemeenschap verantwoordelijk is. De COCOF, VGC, GGC en het Gewest delen wel hetzelfde grondgebied. Dat maakt de Vlaamse Gemeenschap tot een vreemde eend in het overleg. De Vlaamse logica is vaak moeilijk in te passen in de Brusselse realiteit (bijvoorbeeld CAW's, thuislozenzorg). Ook de Franse gemeenschap bezit nog een aantal verantwoordelijkheden in Brussel, vooral inzake bijzondere jeugdzorg (Stengele, 1998: 228) en onderwijs. Voor thema's die nauw aansluiten bij het armoedebeleid, zoals bejaardenzorg en justitieel welzijnswerk, werden wel samenwerkingsakkoorden tussen de verschillende overheden getekend (Verenigd College, 2001).

Samenwerking tussen overheid en privé

Om de samenwerking tussen overheid en betrokken actoren te organiseren, bestaan er binnen bepaalde sectoren overlegplatforms, bijvoorbeeld het overlegcomité thuislozenzorg, het platform geestelijke gezondheidszorg, het overleg druggebruik Brussel. De hoofdzakelijk sectoriële samenwerking heeft het voordeel dat men sterk kan professionaliseren.

Dat is belangrijk voor een goede dienstverlening ten opzichte van duidelijk afgebakende doelgroepen. Toch moet er voldoende ruimte blijven voor een globale benadering van alle burgers. Dat is één van de opdrachten van onder andere het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn. Mensen vallen immers uit de boot omdat ze zich op de onduidelijke scheidingslijnen tussen de, door verschillende sectoren afbakende, doelgroepen bevinden. Daarom is het belangrijk dat er ook intersectoriële overlegstructuren bestaan, bijvoorbeeld tussen de geestelijke gezondheidszorg en de thuislozenzorg. Daklozen met psychische problemen riskeren anders buiten het blikveld van de opvangcentra voor thuislozen én van de diensten voor geestelijk gezondheidszorg te vallen.

Samenwerking van organisaties

Ook de organisaties verenigen zich onderling rond bepaalde thema's. Het Forum de lutte contre la pauvreté is een koepelorganisatie van hoofdzakelijk Franstalige armenorganisaties. Er bestaan eveneens al dan niet tweetalige koepelorganisaties voor huisvesting, socioprofessionele inschakeling, sociale coördinatie. Sinds de zomer van 2000 organiseren de maatschappelijk werkers van de verschillende Brusselse OCMW's zich, onder andere om uit te wisselen over het sociaal werk, maar ook om hun werkomstandigheden aan te klagen. De Nederlandstalige organisaties werden naar Vlaams model verplicht zich te organiseren in Centra voor Algemeen Welzijnswerk (CAW's). Er zijn twee CAW's met verschillende deelwerkingen actief op het Brussels grondgebied.

Coördinerend overheidsoptreden

Verschillende overheden subsidiëren een organisatie die op gewestelijk niveau voor coördinatie moet instaan. Voor de GGC is dat het Centrum voor Maatschappelijke Documentatie en Coördinatie, een tweetalige vzw voor documentatie en informatie inzake bijstand aan personen en gezondheidszorg. In dezelfde lijn ondersteunt de Franse Gemeenschapscommissie (COCOF) "le conseil bruxellois de coordination socio-politique (CBCS)". Langs Vlaamse zijde fungeert de Brusselse Welzijns- en Gezondheidsraad (BWR) als informatie- en overlegorgaan rond deze thema's en wordt hiervoor betaald door de VGC. Sinds 1998 voorziet de GGC middelen om op gemeentelijk niveau, binnen het OCMW, de sociale coördinatie te organiseren. Tot nu toe werd echter zeer weinig gebruik gemaakt van dit budget (Roesems e.a., 2001: 63-64).

Besluit

De uitdaging bestaat erin dit veelvoud aan structuren en samenwerkingsverbanden te laten renderen. Dat kan door het sectoriële denken te overstijgen, het aanbod af te stemmen op de behoeften en in overleg tussen de verschillende overheden uit te bouwen.

Daarom is het nodig het bestaande aanbod regelmatig te evalueren, over de grenzen van de betrokken overheden heen. Voor de thuislozenzorg werd deze oefening gedaan. Dankzij de studie van de Université Libre de Bruxelles (ULB) (Rea e.a., 2001), de vergaderingen van het overlegplatform en talrijke uitwisselingen, hebben de diensten een vrij duidelijk idee over de manier waarop de sector georganiseerd kan worden ten voordele van de thuislozen. Aan de 19 OCMW's vragen zij een betere onderlinge afstemming, aan de zes subsidiërende overheden vragen zij eenzelfde samenwerking en openheid als op het terrein. De politiek heeft echter moeite om te volgen. Het politieke debat wordt duidelijk door andere logica's gestuurd dan die van verregaande beleidsparticipatie waarvan de actoren op het terrein dromen.

1 _ 4 Stadsontwikkeling

Binnen het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kan armoedebeleid niet los gezien worden van het stedelijk beleid. Instrumenten voor stadsontwikkeling zouden een belangrijke katalysator kunnen zijn in de strijd tegen de armoede en een globaal kader kunnen bieden om verschillende acties in te passen.

Zo bestaat er een stedenbouwordonnanctie die stelt dat de Brusselse regering binnen het jaar na de aanstelling van een nieuwe Hoofdstedelijke Raad een ontwerp van Gewestelijk Ontwikkelingsplan (GeWOP) moet goedkeuren.

Eind december 2000 kwam in plaats van een ontwerp-GewOP echter een verlenging van het bestaande plan dat dateert van 1995. Dit plan omvatte weinig concrete doelstellingen. Wel werd de herbevolking van Brussel vooropgesteld. Daarbij werd vooral op gezinnen met een hogere sociale status gemikt.

De bevolking is inderdaad gestegen tot 964.405 inwoners op 1 januari 2001; de laatste twee jaren steeg de bevolking zelfs dubbel zo snel als de jaren voordien, namelijk met 5.000 inwoners per jaar. Waarschijnlijk werd ondertussen de kaap van het miljoen al ruimschoots overschreden, omdat ook heel wat mensen zonder verblijfsvergunning en mensen die steun krijgen van een OCMW buiten de stad, in Brussel verblijven. De meeste nieuwe inwoners behoren echter niet tot de hogere klasse waarop men zo gehoopt had. Die groep blijft eerder wegtrekken en wordt vervangen door een armere. De achterliggende bedoeling van de herbevolking, namelijk de inkomens uit belastingen verhogen, werd dus niet gehaald.

Intussen werd een uitgebreide reeks voorbereidende studies voor het nieuwe GeWOP afgerond. In juli keurde de regering het ontwerp goed. Dit ontwerp werd in oktober gepubliceerd, zodat het openbaar onderzoek van start kon gaan. Als alles goed gaat, zal het nieuwe GeWOP starten in 2002. De reden van de vertraging is dat men mikt op een aantal grondige wijzigingen (Alert, maart 2001).

Eén van de actoren die het GeWOP mee moet realiseren, is de Gewestelijke Ontwikkelingsmaatschappij van Brussel (GOMB). De GOMB vervult al meer dan twintig jaar een rol in de economische expansie van het gewest. Sinds de jaren negentig behoort ook stadsvernieuwing tot haar opdrachten. De GOMB verbouwt en renoveert koopwoningen voor gezinnen met een middelgroot inkomen. Het Rive Gauche-project is hiervan een gekend voorbeeld. Het project moest kleine bedrijfjes en middenklasse kopers aantrekken in de kanaalzone in Molenbeek. Door de bouw van het complex werd een invulling gegeven aan de metrosleuf die sinds de jaren zeventig als een litteken getuigt van de brute manier waarop in die jaren oplossing gezocht werd voor concentratie van slechte huisvesting en armoede (Meert, 2000). Door op de middenklasse te mikken, wil de GOMB sociale mix bevorderen en op die manier de wijken van hun negatief imago te verlossen.

Vanuit wetenschappelijke wereld komt echter redelijk wat kritiek op deze manier van werken. Investeringsprogramma's hebben resultaat, maar leiden vaak tot sociale verdringing (Decroly, 2000). Louter fysieke maatregelen volstaan niet om sociale problemen op te lossen (Musterd, Ostendorf, 2001: 31). De discussie rond het al dan niet bevorderen van sociale mix ligt inderdaad niet zo eenvoudig. Het aantrekken van mensen uit een hogere sociale klasse kan een aantal perverse effecten hebben. De conclusie kan echter niet zijn dat de buurten niet mogen worden opgewaardeerd wegens het gevaar voor sociale verdringing. Aan hun lot overgelaten buurten komen immers in een negatieve spiraal; ze verliezen draagkracht, de lokale handel boert achteruit, eigenaars wachten af, de banken trekken weg, de zwaksten blijven achter.

Wel moet een antwoord worden gezocht op de perverse effecten van vernieuwingsprojecten. Wanneer het beleid streeft naar het wegwerken van sociaal-ruimtelijke differentiatie, moet ze dat ook doen via structurele maatregelen die inwerken op sociaal-ruimtelijke processen die aan de basis liggen van de achterstelling van stedelijke buurten. Gelijktijdig met de verbetering van het woningbestand moet er aan de bewoners ook een perspectief worden geboden op vooruitgang, bijvoorbeeld via verbetering van de opleiding en de kansen op de arbeidsmarkt. Ze moeten de kans krijgen in hun buurt te blijven wonen, beroep te kunnen doen op aangepaste diensten en handel en hun sociaal leven in de buurt te behouden.

Hoe kan men ervoor zorgen dat huisvesting betaalbaar blijft, dat het bestaande handelsapparaat, dat belangrijk is voor de oorspronkelijke bevolking, niet verdwijnt ten koste van exclusievere handelszaken? Brussel zou een interessant laboratorium kunnen zijn, omdat de armoede zich niet in de voorstad situeert zoals in Parijs, ook niet volledig afgesloten in het centrum. De armste buurten zitten geklemd tussen het werkelijke centrum en een rijkere rand rondom. Dit impliceert ongetwijfeld een aantal ontwikkelingskansen.

Het Gewest moet deze vragen niet alleen oplossen. Het heeft een aantal partners inzake stadsvernieuwing. Is er een Brusselaar die al die partners voor stedelijke ontwikkeling kent? Brussel is er in elk geval in geslaagd om verschillende subsidiërende instanties duidelijk te maken dat er werk is aan de stad. De gelden van het Sociaal Impulsfonds (SIF) van de Vlaamse overheid, beheerd door de VGC, worden jaarlijks aanzienlijk verhoogd.

De federale overheid biedt extra ondersteuning via het Grootstedenbeleid en de Veiligheids- en Samenlevingscontracten. De Europese Unie interenieert via Urban en Objectief 2. Het Fonds d'impulsions des politiques d'immigrés (FIPI) is een samenwerking van de Franse Gemeenschap en de federale overheid en verloopt via de gemeenten, het Centrum voor gelijkheid van kansen en Racismebestrijding en het Brussels Gewest. De COCOF werkt aan een nieuw decreet om de drie actieprogramma's voor achtergestelde wijken te regelen waarop de gemeenten een beroep kunnen doen, namelijk cohabitation-intégration, été-jeunes en Insertion Sociale (Alter Echos, 6/6/2001: 28). Private instellingen zoals de Koning Boudewijnstichting (KBS) subsidiëren kleinschalige projecten; bijvoorbeeld Buiten Gewone Buurt. Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest financiert ook zelf enkele programma's. De wijkcontracten zijn bedoeld voor traditionele stadsvernieuwing, gekoppeld aan sociale wijkontwikkeling. Het programma initiatiefwijken heeft twee luiken; de verbetering van de leefomgeving en de versterking van de sociale samenhang. (VIBOSO, 2000: 29-31).

De budgetten voor dit heteroog pakket aan programma's, jaarlijks enkele miljarden BEF, worden versnipperd door een veelheid aan uitgangspunten, aan doelstellingen, aan overheden, aan projecten.

De meeste programma's bevatten vooral strategische maatregelen en pakken rechtstreeks de individuele buurten aan. Ze steunen op de lokale ontwikkelingsmogelijkheden en -beperkingen (Kesteloot e.a., 2001: 33). Lokale projecten kunnen belangrijke aanknopingspunten voor stedelijke ontwikkeling vormen.

De SIF-projecten richten zich vooral op het versterken van het sociaal weefsel. Een belangrijke handicap is echter het gebrek aan langere termijnprojecten. Het projectmatig werken, de beperkte budgetten per werking (de 6,2 miljoen EUR of 250 miljoen BEF voor het SIF-actieplan 2001 werd bijvoorbeeld verdeeld over meer dan 50 projecten) en de beperkingen inzake omkadering (bijvoorbeeld voor personeelsbeleid en huisvesting) leiden tot een groot verloop inzake personeel. Men trekt vooral jonge, niet ervaren mensen aan. Op die manier is er weinig continuïteit in de werking mogelijk. Toch zijn de verwachtingen vaak zeer hoog gespannen. De VGC zou zelf ook regelmatig een SIF-evaluatie kunnen houden om te bekijken welke nieuwe impulsen zinvol zijn om op te nemen in de reguliere werking.

Integratie van nieuwe impulsen hoeft niet per definitie een uitbreiding van de reguliere werking te betekenen; men moet ook niet-functionerende zaken durven af- of ombouwen om zo goed functionerende projecten een vaste plaats te geven. Zowel de sector als de overheid draagt een belangrijke verantwoordelijkheid bij deze moeilijke opdracht. Voor de coördinatie van de verschillende SIF-programma's richtte de VGC het Centrum voor Sociale Stadsontwikkeling op. Er wordt ook samenwerking met andere programma's gezocht; in het actieplan 2001 van het SIF werd bijvoorbeeld de netwerkgedachte opgenomen als basisbegrip voor elk project.

Het Brussels Hoofdstedelijk Gewest heeft een parapublieke vzw voor de coördinatie van de wijkcontracten en andere stadsontwikkelingsprogramma's opgericht. Deze dienst werd recent nieuw leven ingeblazen en herdoopt tot Gewestelijk Secretariaat voor Stedelijke Ontwikkeling (GSSO). Het valt nog af te wachten welke rol het GSSO zal spelen en of het los kan komen van de zwakte van haar voorganger, de Gewestelijke Interministeriële afvaardiging voor Stedelijke Solidariteit (GIASs), namelijk een al te grote politieke inmenging. Het is immers hoog tijd dat er een duidelijk en volledig overzicht wordt gemaakt van de vele actoren en dat de impulsen en middelen voor stadsontwikkeling beter worden gestroomlijnd. Dan nog mag men geen toveroplossingen van de gecoördineerde stadsontwikkelingsprogramma's verwachten als ze niet omkaderd worden door een algemeen beleid dat de armoede structureel aanpakt.

Stroomlijnen en omkaderen betekent niet dat men alles moet samenproppen in grote organisaties die dan geacht worden in alles specialist te zijn. Dat overkomt de OCMW's die per definitie een centrale rol toebedeeld krijgen in de begeleiding van armen. Verschillende Brusselse OCMW's hebben nu al problemen om hun personeelskader in te vullen omdat de werkomstandigheden weinig aantrekkelijk zijn.

2 _ Drempels voor het armoedebeleid

2 _ 1 Nood aan een Brusselse strategie

Ondanks de uitbouw van de politieke structuren, de groeiende coördinatie en de vele inspanningen van buitenaf, blijft het voor Brussel zeer moeilijk om een eigen strategie in de strijd tegen de armoede te ontwikkelen, die aangepast is aan haar specifieke situatie.

Brussel krijgt niet de vrijheid om zelf oplossingen te zoeken voor belangrijke problemen. Voor bepaalde bevoegdheden blijft de stad afhankelijk van de Vlaamse en Franse Gemeenschap. Vooral voor de thema's die rechtstreeks verband houden met kinderen en jongeren is dat frappant. Belangrijke sleutels voor de ontwikkelingskansen van kinderen en jongeren zijn het onderwijs, de bijzondere jeugdzorg en cultuur. Net op deze twee thema's heeft Brussel zelf nauwelijks impact. Maar ook voor andere thema's wordt het leven in Brussel bepaald door andere partners, het voorbeeld van de stadsvernieuwing toont dit duidelijk.

Brussel zou een eigen beleidskader moeten ontwikkelen, waaraan alle impulsen van buitenaf getoetst moeten worden. Dit kader moet worden opgebouwd rond de criteria die door de armenorganisaties worden voorgesteld om de doelmatigheid van het armoedebeleid te meten, namelijk de veranderingen die het teweegbrengt in het dagelijkse leven van mensen die in Brussel in armoede leven. Er moet worden afgestapt van de enge bicommunautaire benadering, om te kunnen inspelen op de werkelijke mengelmoes van culturen in de Brusselse bevolking.

2 _ 2 Verschillen in referentiekaders bemoeilijken het armoedebeleid in Brussel

Er is niet alleen het gebrek aan een eigen Brusselse strategie; ook verschillen in referentiekaders vormen een drempel voor het armoedebeleid. Een eerste verschil in referentiekader vindt men tussen beleidsmakers enerzijds en bewoners en actoren anderzijds. Vervolgens wordt aangegeven hoe taalverschillen het armoedebeleid kunnen bemoeilijken. Ten derde speelt de plaats die armoede krijgt in het analysekader van actoren een belangrijke rol. Tot slot gaan we in op de negatieve beeldvorming waarmee Brussel kampt.

De manier waarop Brussel administratief en beleidsmatig werd gestructureerd dient als referentiekader voor haar beleidsmakers. Dat strookt niet met het beeld dat bewoners en actoren hebben van de dagelijkse realiteit.

Vooraf voor armen is de gemeente geen goed referentiekader, omdat ze vaak verhuizen, vooral binnen de negentiende-eeuwse gordel. Toch bestaat de stad uit negentien gemeenten en bijgevolg ook negentien OCMW's. De gebruikers en dienstverleners die met de OCMW's moeten samenwerken, kunnen moeilijk aanvaarden dat er zo'n opvallende verschillen bestaan tussen OCMW's die nauwelijks enkele kilometers van elkaar verwijderd zijn. Elk Brussels overleg over armoede wordt dan ook gedomineerd door de vraag naar harmonisering en meer duidelijkheid over de manier van werken in de verschillende OCMW's.

Een andere oorzaak van het verschil in referentiekader tussen beleidsmakers en mensen die dagelijks geconfronteerd worden met armoede, is dat ze meestal niet in dezelfde omgeving wonen. Een groot deel van de Brusselse sociale, economische, administratieve en politieke elite maakt geen deel uit van de Brusselse 'gemeenschap' (Swyngedouw, 1999). Ook lokale verkozenen wonen veeleer in de betere buurten, al vormen gemeenteraadsleden van niet-Europese origine hierop een uitzondering. Vooral in Anderlecht is de afwezigheid van verkozenen in de armste buurten opvallend (de Borman e.a., 2001).

Ten tweede bemoeilijken taalverschillen het beleid. Wetenschappers en beleidsmakers grijpen terug naar verschillende referentiekaders, naargelang van de taalgemeenschap waaraan ze vooral refereren. Begrippen als armoede en sociale uitsluiting zijn niet zomaar te vertalen, omdat het kader verschilt waarin over dit thema gedacht en geoordeeld wordt (Noël e.a., 2000a: 43). Deze verschillende referentiekaders vinden we ook terug in de manier waarop de sociale sector wordt georganiseerd. Begrippen als samenlevingsopbouw, schoolopbouwwerk, mantelzorg, maatwerk, buurtwerk zijn niet zo makkelijk te vertalen naar Franstalige organisaties, die veel sterker sectorieel georganiseerd zijn. Anderzijds is het moeilijk om bijvoorbeeld 'Santé communautaire' te vertalen. Deze benadering legt de nadruk op de participatie van mensen in de zorg van zowel hun eigen gezondheid als die van de gemeenschap.

De moeilijke vertaalbaarheid van bepaalde algemene begrippen werd mooi geïllustreerd tijdens de parlementaire discussie over de naam van het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, of moet het 'sociaal welzijn' of 'sociale zaken' zijn? Voor 'mal-être' hebben de Nederlandstaligen ook geen term, maar als je 'le social' in welzijn vertaalt, heb je ook niet helemaal hetzelfde. Dergelijke discussies zijn in Brussel dagelijkse kost en dat vraagt extra inspanningen om op een vlotte manier te kunnen samenwerken tussen ééntalige organisaties, of om tweetalige organisaties werkelijk tweetalig te organiseren. Wanneer te sterk ééntalig gewerkt wordt, krijgt men de rekening wel bij de vertaling.

Ten derde zorgt de aandacht die, bijvoorbeeld in de verschillende voorbereidende studies van het GeWOP, geschonken wordt aan de levensomstandigheden van de armsten misschien nog voor een grotere kloof.

Sommige economen analyseren de invloed van internationale instellingen in Brussel louter in termen van generatie van rijkdom, terwijl andere onderzoekers aandacht vragen voor de stijging van de prijzen en de sociale verdringing. Sommige beleidsmakers geloven dat je armoede moet bestrijden door armen weg te jagen, anderen geloven enkel dat aan de processen die armoede veroorzaken moet worden gewerkt.

Tenslotte kampt Brussel met een negatieve beeldvorming, vooral in Vlaanderen. Het negatieve beeld van veel Vlamingen wordt bevestigd bij elke treinreis door hun hoofdstad. Dit staat haaks op de belangrijke rol die Brussel speelt in vele aspecten van hun dagelijkse bestaan (Van der Haegen H., Juchtmans G., 1994). Sommige beleidsprogramma's trachten rechtstreeks in te spelen op negatieve gevoelens als onveiligheid. Wetenschappers wordt verweten dat ze stigmatisering en discriminatie mee in de hand werken door de achterstelling op zeer klein schaalniveau in kaart te brengen (Baeten, 2001), terwijl het net hun bedoeling is de beleidsmakers te overtuigen van de dringendheid om het tij te keren. Het negatieve beeld overstemt het potentieel van de diversiteit die andere wereldsteden als Londen en Parijs aantrekkelijk maken. Dat potentieel wordt niet benut in Brussel, wegens de negatieve beeldvorming. Meer nog, het beeld van het desintegrerende stedelijke weefsel tast de economische vitaliteit aan (Swyngedouw, 1999).

3 _ 3 Criteria voor een Brussels armoedebeleid

Het is algemeen aanvaard dat een armoedebeleid geen restbeleid mag zijn dat zich enkel richt op mensen die via het 'algemeen beleid' worden uitgesloten. Een goed beleid vraagt weinig extra specifieke inspanningen omdat het vermijden van de sociale ongelijkheid er al deel van uitmaakt. Toch zou het utopisch zijn te geloven dat er geen bijzondere aandacht moet gaan naar de strijd tegen de armoede. In Brussel is dat niet anders dan in Vlaanderen of op federaal niveau.

De verschillende beleidsniveaus zijn sterk verweven en een lokaal beleid moet het regionaal, federaal of Europees beleid aanvullen. In Brussel zijn verschillende overheden bovendien verplicht op een complexe manier samen te spelen. Een 'gestructureerd overleg' tussen verschillende beleidsniveaus inzake armoede is een tweede basisvoorwaarde voor een goed armoedebeleid.

Er bestaat de intentie om een instrument te ontwikkelen dat aan de twee eerste basisvoorwaarden beantwoordt. De herziening van de ordonnantie in verband met het armoederapport is echter weinig door dacht gebeurd, waardoor veel van de goede bedoelingen verloren gaat. Het zou veel zinvoller zijn alle Brusselse overheden te betrekken en een realistisch tijdsschema op te leggen. Om ook na het debat iets te doen met de goede voornemens, zou een coördinerend minister voor armoedebeleid moeten worden aangeduid. Zij/hij moet voldoende ruimte krijgen om oplossingen op maat van Brussel uit te werken.

In België blijft het aantal mensen dat in armoede leeft relatief beperkt dankzij een vrij goed functionerende sociale zekerheid, maar die vervult steeds minder haar solidariteitsfunctie. Het bijstandstelsel wordt vaker ter hulp geroepen. Een derde en zeer belangrijke voorwaarde voor een effectief armoedebeleid is dat het gericht is op solidariteit en herverdeling van de bestaande welvaart. Aan dit laatste moet vooral op hoger niveau (België, Europa, wereld) gesleuteld worden. Het lokale beleid kan er wel toe bijdragen dat er meer kansen gecreëerd worden om solidariteit tussen haar bewoners ten volle te laten spelen. Men moet nog meer trachten confrontatieruimte om te vormen tot ontmoetingsruimte, de apartheid in de dienstverlening te vermijden, verschillende gemeenschappen met elkaar in contact te brengen. Ook al is het verenigingsleven niet zo vanzelfsprekend in de stad, het moet beter worden ondersteund op het vlak van huisvesting, werkingsmiddelen en inhoudelijke begeleiding. Er moet gevochten worden tegen de dualisering van het onderwijs die verhindert dat jongeren van verschillende sociale klasse elkaar ontmoeten.

Een vierde voorwaarde is de 'participatie' van de burger. Deze wordt beperkt door gebrek aan stemrecht voor niet-EU-vreemdelingen, aan inspraakmogelijkheden, aan informatie en, misschien nog het meest, door het gebrek aan participatiecultuur. Steeds meer wordt participatie ingeschreven in allerlei programma's, bijvoorbeeld in de wijkcontracten. Voorlopig bevinden we ons slechts in een voorzichtige experimenteerfase. Te vaak gebeurt participatie enkel via professionele opbouwwerkers. Sinds kort is er financiële ondersteuning voorzien voor organisaties waar armen het woord nemen. Ook in de sociale huisvesting worden recent inspanningen gedaan om de bewoners te betrekken. Voor de OCMW's is er duidelijk nog veel werk aan de winkel om tot participatie vanwege hun publiek te komen.

Een vijfde voorwaarde is dat 'de krachten gebundeld' worden. Verschillende programma's en acties moeten gestroomlijnd worden, de inhoud en de timing moeten op elkaar afgestemd worden. De energievervalsing door administratieve overlast en versnippering moet verminderen. Brussel moet een eigen kader hebben waaraan alle externe input getoetst moet worden (en niet omgekeerd). De 19 OCMW's zouden een aantal aspecten van hun werking kunnen harmoniseren.

Ten zesde moet armoedebeleid gebaseerd zijn op 'kennis'. De uitdaging bestaat erin verschillende visies samen te brengen, maar ook een overzicht te krijgen van verschillende actoren. Om een goed geïntegreerd beleid uit te bouwen, is een globale visie noodzakelijk. Vandaar het belang om ter voorbereiding van het armoedebestrijdingsdebat in de Verenigde Vergadering, naast het syntheseverslag van het armoedebeleid van de GGC, ook een syntheseverslag van het Gewest en de Gemeenschapscommissies te voorzien. Dit is ook de gelegenheid om melding te maken van de verschillende studies die de respectievelijke ministers hebben laten uitvoeren, want ook hieromtrent ontbreekt elke coördinatie.

Tenslotte moet een toekomstgericht Brussels armoedebeleid bijzondere aandacht schenken aan de ontwikkelingskansen van 'kinderen en jongeren'. Brussel moet een eigen jeugdbeleid ontwikkelen. Een Europees vergelijkende studie toonde aan dat het risico om in armoede te leven in België groter blijkt te zijn voor grote gezinnen dan voor de gemiddelde bevolking en dit ondanks de correcties van de sociale zekerheid (Cohen-Solal M., Loisy C., 2001: 12). De Brusselse jongere heeft weinig mogelijkheden voor ontspanning en persoonlijke ontwikkeling. Het mag gezegd dat recent geïnvesteerd werd in een aantal parken op plaatsen waar dit hoognodig was. Evenwel weegt dat niet op tegen de ernstige beperking tot integratie die vele kinderen en jongeren ondervinden omwille van hun leefomgeving en de ongelijke kansen in het onderwijs.

Bibliografie

ALERT (2001), *Tweemaandelijks berichtenblad van de Brusselse Raad voor het Leefmilieu*.

BAETEN G. (2001), Clichés of Urban Doom: The Dystopian Politics of Metaphors for the Unequal City – A View from Brussels, *International Journal of Urban and Regional Research*, 25(1): 57-69.

BRUSSELSE GEWESTELIJKE DIENST VOOR ARBEIDSBEMIDDELING (BGDA) (2001), *Maandverslag met betrekking tot de evolutie van de arbeidsmarkt*, juli 2001.

BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST (2001),

<http://www.bruxelles.irisnet.be/nl/homenl.htm>.

COHEN-SOLAL, M. & LOISY, C. (2001), Transferts sociaux et pauvreté en Europe, *Drees, Etudes et Résultats*, Direction de la recherche des études de l'évaluation et des statistiques, Parijs, 104.

DE BORMAN L., DOBRUSZKES F. & MARISSAL P. (2001), Analyse socio-spatiale du lieu de résidence des élus communaux à Bruxelles et en périphérie, *Belgeo*, (1-2): 61-64.

DECROLY J.M., VAN CRIEKINGEN M. & CRAHAY A. (2000), Les conséquences socio-spatiales des politiques urbaines "entrepreneuriales", *Ruimte & Planning*, (1) : 51-64.

DE SPIEGELAERE M., WAUTERS I. & ROESEMS T. (2001), *Gezondheidsindicatoren, Brussels Hoofdstedelijk Gewest*. Observatorium voor Gezondheid en Welzijn, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (te verschijnen).

GEZONDHEIDSOBSERVATORIUM (2001) *Samenvatting van het rondetafelgesprek van 10 mei 2001 over de gezamenlijke acties die gevoerd moeten worden ter bestrijding van de kansarmoede, de armoede en de sociale uitsluiting en de ongelijke toegang tot de rechten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*. Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad.

KESTELOOT C. et al (2001), *Sociale structuren en buurten in moeilijkheden in de Belgische stadsgewesten. Structures sociales et quartiers en difficulté dans les régions urbaines belges*. Grootstedenbeleid - Politique des Grandes Villes.

KESTELOOT C. & MEERT H. (1999), Informal spaces: the socio-economic functions and spatial location of urban informal economic activities, *International Journal of Urban and Regional Research*, 23(2): 233-252.

KESTELOOT C., ROESEMS T., VANDENBROECKE H. (2002), Kansarmoede en achtergestelde buurten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, *Dossiers van het Observatorium voor Gezondheid en Welzijn*, 2002/1.

MEERT H. (2000) Het hogere belang van Laag-Molenbeek. In: Corijn E., De Lannoy W. (eds) (2000) *Crossing Brussels. De kwaliteit van het verschil*. VUB-Press, Brussel, 86-100.

MINISTERIE VAN HET BRUSSELS HOOFDSTEDELIJK GEWEST (MBHG) - DIENST STUDIËN EN REGIONALE STATISTIEK (2000), *Statistische indicatoren van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*.

- MISTIAEN P. & KESTELOOT C. (1998)**, Socialisation et marginalisation des jeunes de la zone défavorisée de Bruxelles, un accès différent à l'école. In: *Espace, Populations, Sociétés*, (2): 249-262.
- MUSTERD S., OSTENDORF W. (2001)** Beleid van stedelijke vernieuwing: tussen mythe en werkelijkheid, *Tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, 2001/1: 30-41.
- NIS (1999)**, Statistisch Nieuws, februari 1999.
- NIS (2000)**, <http://fred.vlaanderen.BE/statistieken>.
- NOËL F. et al (2000a)** *La problématique sociale en Région de Bruxelles-Capitale, Rapport intermédiaire*. Etude effectuée pour le compte de la Région de Bruxelles-Capitale (tome 15) (2 volumes). Bruxelles : ULB-CRU.
- NOËL F. et al (2000b)** *Typologie socio-économique et urbanistique des territoires bruxellois*. Etude effectuée pour le Secrétariat d'Etat chargé de l'Aménagement du Territoire. Bruxelles.
- NOTREDAME L. (red.) (1998)** *De staat van de armoede in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Jaarboek 1998*, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie van Brussel-Hoofdstad.
- REA A. et al (2001)**, *De problematiek van de thuislozen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*. Brussel: Verenigd College.
- ROESEMS T., PERDAENS A. & DE SPIEGELAERE M. (2001)** *Rapport over de staat van de armoede in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. Jaarverslag 2000*. Gezondheidsobservatorium, Brussel: Gemeenschappelijke Gemeenschaps-commissie van Brussel-Hoofdstad.
- STENGELE A. (1998)** Het sociaal aanbod in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest: erf-nissen uit het verleden, complexiteit van het heden en een visie voor morgen. In: Vranken J., Vanhercke B., Carton L., Van Menxel G., *20 jaar OCMW. Naar een actualisatie van het maatschappijproject*, Acco, 225-254.
- SWYNGEDOUW E (1999)** De dans ter titanen en dwergen: "glokalisatie", stedelijke ontwikkeling en groeicoalities – Het Brusselse enigma. In: *Revue Belge de Géographie*, 1999/1-2, 43-61.
- VAN DER HAEGEN H., JUCHTMANS G., (1994)** *De betekenis van Brussel voor Vlaanderen*, administratie Kanselarij en Voorlichting, Brussel.
- VIBOSO (2000)** *Stedelijk Beleid. Maatregelen van de Federale, Vlaamse en Brusselse Hoofdstedelijke Overheid*. Inventaris.
- VERENIGD COLLEGE (2001)** *Syntheseverslag armoedebeleid Gemeenschappelijke Gemeenschaps-commissie*.
- VLAAMSE GEMEENSCHAP (2001)**, <http://fred.vlaanderen.be/statistieken.nieuwsarch/2001februari/BBP.htm>.
- VRANKEN J., GELDOF D., VAN MENXEL G., VAN OUYTSEL J. (2000)** *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2000*.

Redactie:

Truus Roesems

Oorspronkelijke tekst:

Vranken J., Geldof D., Van Menxel G., Van Ouytsel J. (2001) Armoede en Sociale Uitsluiting. Jaarboek 2001. Acco. Leuven/Leusden.

Deel 2 – Hoofdstuk 6: Armoede in Brussel, 163-170

Deel 4 – Hoofdstuk 4: Is een armoedebeleid mogelijk in Brussel, 313-326

Met dank aan:

Myriam De Spiegelaere, Henk Meert, Luc Notredame, Andrea Rea en Dominique Vanhalen voor de inhoudelijke aanzetten.

Myriam De Spiegelaere, Henk Meert en Annette Perdaens voor het bijsturen van de tekst.

Vormgeving:

YOU MAKE ME©

Foto's:

De leden van « l'Atelier Rencontre, ASBL Source » & Samira Wijmeersch



**Dit dossier is een uitgave van het
Observatorium voor Gezondheid
en Welzijn**

De dossiers bevatten steeds informatie over gezondheid en/of armoede in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De inhoud wordt samengesteld door het Observatorium en/of door externe partners. Elk dossier wordt verspreid op eenvoudige vraag op onderstaand adres.

Dit document is ook beschikbaar in het Frans

Ce document est également disponible en français sous le titre :

" Les défis d'une politique de lutte contre la pauvreté à Bruxelles".

**Deze tekst werd overgenomen uit:
Vranken J., Geldof D., Van Menxel G.,
Van Ouytsel J. (2001)**

**Armoede en Sociale Uitsluiting.
Jaarboek 2001. Acco. Leuven/Leusden.
Deel 2 – Hoofdstuk 6: Armoede in Brussel, 163-170
Deel 4 – Hoofdstuk 4: Is een armoedebeleid mogelijk in Brussel? 313-326.**

Voor meer informatie kan u zich wenden tot :

**Observatorium voor Gezondheid en Welzijn
van Brussel-Hoofdstad
Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie
Louizalaan 183 - 1050 Brussel
Tel: 02 - 552 01 13 Fax: 02 - 502 59 05
observat@ggc.irisnet.be**

**Truus Roesems
Tel: 02 - 552 01 57 troesems@ggc.irisnet.be**

