

ONS CONTACT GEEFT ENERGIE.

Op elk moment
van de dag leveren
wij u de energie
waarop u rekt.



ELEKTRICITEIT - AARDGAS - KABELDISTRIBUTIE

MECHELSESTEENWEG 271, 2018 ANTWERPEN

Jef Breda *

Iris Raemdonck *

Achterstand en beleidsinspanningen in Vlaamse grootsteden

Via een beschrijvende en algemeen verkennende benadering gaan wij na in hoeverre twee Vlaamse grootsteden, met name Antwerpen en Gent, gekenmerkt worden door een proportioneel grotere aanwezigheid van problematische toestanden én of er (daarom) sprake is van een verhoudingsgewijs groter voorzieningenaanbod. Met deze doelstelling voor ogen hebben we zes probleemgebieden en beleidsoplossingen bestudeerd. Voor elk daarvan wordt, aan de hand van bestaand materiaal, onderzocht of de twee grootsteden er beduidend slechter aan toe zijn en in welke mate aan deze problemen tegemoet wordt gekomen door het voorzieningenaanbod. De geselecteerde beleidsterreinen betreffen de aanwezigheid van zeer lage inkomens, het bevolkingsaandeel van bejaarden, de werkloosheid, de huisvestingssituatie, de criminaliteit en het percentage allochtonen. Met betrekking tot vier van deze probleemterreinen – het volume aan bejaarden, werklozen, migranten en de mate van criminaliteit – geldt de vaststelling dat zowel Antwerpen als Gent beduidend meer dan gemiddeld problemen ervaren. Meteen moet er echter aan worden toegevoegd dat er tussen beide steden soms erg grote verschillen werden vastgesteld. Betreffende de inkomensverdeling en de huisvestingssituatie bleek er geen systematisch verschil met het Vlaamse Gewest. De bewering dat de grootsteden globaal en op alle terreinen meer sociale problemen zouden kennen, wordt door ons cijfermateriaal niet bevestigd. De aanwezigheid en omvang van probleemterreinen lijkt de hypothese te ondersteunen dat het probleempatroon veeleer specifiek is voor elke stad op zich. Hoe dan ook, de grootsteden hebben meer uitgaven voor al deze beleidsterreinen. Het beeld van probleemrijke grootsteden wordt hierdoor gedeeltelijk aangetast. De ruimtelijke eenheid en de grote schaal maken immers dat de grootstedelijke problematieken meer in de belangstelling komen, in tegenstelling tot andere gebieden waar een mogelijke probleemconcentratie minder zichtbaar wordt. Daarom zijn terreinspecifieke subsidies de meest voor de hand liggende beleidskeuze, in tegenstelling tot blokfinanciering. Een subsidie in verhouding tot de aantoonbare aanwezigheid van het probleemniveau zou in de eerste plaats als uitgangspunt moeten gelden. We zijn er ons van bewust dat deze wijze van beleidsvoering een grotere voorafgaande kennis en informatie over specifieke beleidsterreinen vraagt dan momenteel voorhanden is.

* Universiteit Antwerpen (Ufsia)

Economisch en Sociaal Tijdschrift, 1994/2, pp. 279-296

Inleiding

In onze samenleving zijn talloze collectieve oplossingen aangebracht voor persoonlijke risico's en problemen. Men wil daarmee voorkomen dat personen en gezinnen maatschappelijk niet meer mee kunnen dan wel hen desgevallend zoveel mogelijk terugbrengen naar een situatie van sociale participatie. Deze laatste heeft in ieder geval betrekking op het lichamenlijk welbevinden, de psychische gezondheid en een acceptabel materieel levenspeil (Lauwers, p. 33-74). Van de collectieve oplossingen die met deze doelstellingen onder meer bedacht zijn, moeten de volgende zeker worden vermeld: de sociale zekerheid, het rechtssysteem dat veiligheid en orde moet waarborgen, onderwijs, cultuur- en huisvestingsinstellingen en tenslotte de specifieke gezondheids- en welzijnsvoorzieningen. Een aantal van deze collectief georganiseerde oplossingen worden sterk centraal gepland en uitgevoerd. Andere daarentegen drijven meer (maar lang niet exclusief) op het initiatief van lokale instanties. Deze hebben een eigen beleidsruimte om op de plaatselijke problemen in te spelen. Immers, de lokale economische situatie, bijzondere demografische omstandigheden, de socio-culturele kenmerken van de plaatselijke bevolkingen kunnen ertoe leiden dat de lokale probleemconstellaties onderling zeer sterk verschillen. De lokale initiatiefnemers worden op hun beurt gekenmerkt door uiteenlopende voorkeuren en mogelijkheden. Zowel die probleemconstellaties als de initiatiefnemers zijn aan verandering onderhevig. Nieuwe problemen dienen zich aan en de inzichten en mogelijkheden van lokale initiatiefnemers veranderen. Op dit ogenblik lijkt het erop dat met name de problemen van de bewoners van de grootsteden sterker naar voren komen en tegelijk dat de mogelijkheden van de lokale beleidsvoerders worden ingeperkt. Er is (of er zou) immers tegelijk sprake (zijn) van een budgettaire en een politiek-electorale crisis, alsook van dringende sociale problemen bij de grootstedelijke bevolking, b.v. in de vorm van verpaupering, veroudering en verkrotting.

In dit kader proberen wij, in een eerste en verkennende benadering, na te gaan in welke mate er inderdaad sprake is van een grotere aanwezigheid van problematische toestanden in Vlaamse grootsteden én of er (daarom) sprake is van verhoudingsgewijs grotere lokale beleidsinspanningen om het voorzieningspeil te handhaven. Daarbij zijn we als volgt te werk gegaan.

In de eerste plaats wat de afbakening van de gebieden betreft. Grootstedelijk in Vlaanderen kan alleen betrekking hebben op Antwerpen en Gent. Beide steden hebben een bevolkingsomvang die duidelijk van

een veel grotere orde is dan de overige steden en gemeenten. Wij beschouwen trouwens de administratieve eenheid en niet de economische invloedssfeer van de steden. Het gaat hier immers over lokale problemen, die in sterke mate ter plaatse dienen aangepakt. Wij bestuderen dus de huidige territoriale afbakening, in zekere zin de Vlaamse kernsteden. De centrumfunctie staat hier uitdrukkelijk niet ter studie. Om de problemen en de aanpak vergelijkenderwijs te bestuderen, zou idealiter de situatie van landelijke gemeenten, kleinere steden en grootsteden in kaart moeten worden gebracht. Dat is lang niet altijd mogelijk geweest, gezien de beschikbare gegevens. Meestal hebben wij ons moeten beperken tot een vergelijking van beide grootsteden met de globale situatie van het Vlaamse Gewest. Wel hebben wij zowel de publieke als de private initiatiefnemers en aanbrengrers van oplossingen geteld.

Welke problemen en beleidsoplossingen hebben wij in aanmerking genomen? Allereerst de *sociale welzijnszorg* omdat deze bij uitstek lokaal moet worden aangepakt. Het betreft zeker het garanderen van een minimuminkomen aan alle burgers, in de vorm van het bestaansminimum (BM) dat door de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW) wordt uitgekeerd. De lokale gemeente draagt een flink stuk van de kosten. Een ander belangrijk deel van de sociale zorg betreft de hulpverlening aan specifieke groepen. Met name jongeren, hoogbejaarden en gehandicapten zijn omvangrijke doelgroepen. Wij hebben de zorgverstreking aan *bejaarden* nader kunnen onderzoeken.

Op andere terreinen dan de sociale zorg is de lokale overheid minder direct en exclusief verplicht om op te treden. In het onderwijs en de gezondheidszorg b.v. wordt vrijwel altijd een functie vervuld voor een ruimer geografisch gebied. Ons leek het wel zinvol de concentratie van sociale problemen die maatschappelijk hoog worden ingeschat, in beeld te brengen. Daarom hebben we aandacht besteed aan de *werkloosheidstoestand* en de *huisvestingssituatie*.

Buiten deze terreinen zijn er bovendien problemen die een meer collectief karakter hebben, omdat zij buiten de direct betrokkenen ook nog op anderen negatief kunnen inwerken. Verkeersoverlast en milieuproblemen zijn er typevoorbeelden van. In het ruimtelijk afgebakende kader waarover wij het hebben leek ons de *criminaliteitsgraad* een zinvolle indicator. Boven de directe criminele handelingen uit ontstaan immers onveiligheidsgevoelens en anticiperen mensen op dergelijk gedrag. Een andere indicator van een meer collectief probleem betreft de verhouding tussen bevolkingsgroepen. De relaties tussen *autochtone en allochtone bevolkingsgroepen* zijn zeker niet altijd rimpelloos.

Met deze zes probleemterreinen zijn volgens ons een aantal betekenisvolle maar zeker niet alle relevante lokale beleidsterreinen in kaart gebracht. Minimuminkomen, bejaardenzorg, werkloosheid, huisvesting, criminaliteit en de aanwezigheid van allochtonen samen zijn actuele problemen voor lokale beleidsvoerders. In onze overwegend beschrijvende verkenning gaan wij na of er zich op die terreinen meer problemen voordoen in de Vlaamse grootsteden en ook of deze er meer voorzieningen voor oprichten en daardoor meer lasten via het eigen budget moeten dragen.

Deze probleemstelling proberen wij te beantwoorden aan de hand van bestaand materiaal, zowel ambtelijke statistieken als survey-resultaten. Er is, algemeen gesteld, weinig echt comparatief materiaal voorhanden en het is lang niet altijd actueel, laat staan beschikbaar in tijdreeksen. Wellicht zijn er over elke stad meer data te verzamelen, maar voor comparatieve doeleinden is deze weg niet te bewandelen. Enkel via een uitgebreide materiaalverzameling ter plaatse van b.v. stedelijke voorzieningen kan men zo'n resultaat bereiken. In één geval, met name voor de bejaardenzorg in Antwerpen, konden wij dit – niet zonder moeite – zelf voor elkaar krijgen.

1. De aanwezigheid van zeer lage inkomens en het gebruik van het bestaansminimum

Niet de verdeling van de lokale inkomensstrekkers over het gehele spectrum interesseert ons hier, maar wel de eventuele concentratie van zeer lage inkomens. Om dat na te gaan beschikken wij over twee ten opzichte van elkaar onafhankelijke bronnen, die weliswaar elk hun gebreken hebben. Een eerste bron betreft de officiële statistieken waarin de belastingaangiften van de natuurlijke personen worden weergegeven. Twee mogelijke tekortkomingen springen in het oog: de kans op frauduleuze aangiften en de omvang van de vrijstellingen tot aangifte. In tabel 1 wordt de verdeling weergegeven zoals ze door de fiscale administratie werd uitgewerkt.

Ofschoon het mediane inkomen in beide steden lager ligt dan in het Vlaamse Gewest in zijn geheel, stellen wij vast dat er zich in beide steden daarentegen minder huishoudens in de laagste inkomensklasse bevinden.

Als wij de op één na laagste inkomensgroep erbij tellen – wat gelet op het inkomensniveau nog altijd betekent dat men onder de armoede-

Tabel 1
Procentueel aandeel van de belastingaangiften van natuurlijke personen per inkomensklasse in 1989

	Minder dan 100.000 BEF	100.000 – 250.000	250.000 – 500.000	500.000 – 700.000	700.000 – 1.000.000	1.000.000 en meer	Mediaan inkomen in 1.000
Antwerpen	4,10	7,38	32,00	21,72	18,07	16,71	550,4
Gent	4,55	7,47	30,46	21,28	18,19	18,06	536,1
Vlaams Gewest	4,99	6,83	28,77	21,34	19,51	18,55	575,4

Bron: NIS, Financiële statistieken, 1991

grens zit – dan verandert het beeld. Antwerpen heeft iets minder (11,48%) en Gent iets meer (12,02%) lage-inkomenstrekkingen dan het percentage in het Vlaamse Gewest (11,82%). Globaal genomen blijkt er aldus geen betekenisvol verschil te zijn tussen de beschouwde eenheden.

In hoeverre zijn deze resultaten mogelijkwijs vertekend? Dat de mate van fraude eenduidig zou variëren met de urbanisatiegraad lijkt weinig waarschijnlijk. Veeleer kan een samenhang worden verwacht met beroepsgroep en economische positie (werknemer en werkgever). De vrijstelling van belastingaangifte is vrij omvangrijk (ruim 15% van de belastingplichtigen volgens schattingen van het Ministerie van Financiën) en sterk geconcentreerd in de groep van de gepensioneerden (Coopers & Lybrand, p.13-14).¹ Streken waar zich veel ouderen bevinden zullen dus een hoger aantal vrijstellingen kennen. Als die wel waren opgenomen in de fiscale statistieken, dan zou dat zeker leiden tot een hoger percentage personen in de laagste inkomensklasse. Zoals de cijfers nu zijn geven zij, binnen de als constant veronderstelde fraudemarges, een betrouwbaar beeld voor wat de belastingaangiften van de actieve bevolking betreft.

De tweede bron die informatie verschaft over de aanwezigheid van lage-inkomenstrekkingen betreft de in 1985 uitgevoerde socio-economische survey van het Centrum voor Sociaal Beleid (CSB) van Úfsia. Onder de 6.470 bevraagde huishoudens in België bevonden er zich 374 uit Antwerpen en 107 uit Gent. Dit stelt ons in staat deze grootstedelijke respondenten te vergelijken met de overige ondervraagde huishoudens uit het Vlaamse Gewest. In tegenstelling tot de fiscale aangiften betreft het hier de huishoudens en zijn ook de gepensioneerden in de steekproef opgenomen. Wegens deze twee verschilpunten zullen de cijfers niet geheel vergelijkbaar zijn. Bovendien heeft het CSB een techniek ontwikkeld om 'bestaansonzekerheidsgrenzen' te berekenen. Hierbij worden huishoudens gerangschikt in categorieën die al of niet bestaansonzeker zijn. Dit groeperen van huishoudens houdt uitdrukkelijk rekening met de leeftijdsverdeling – het al of niet bejaard zijn – en met de gezinssamenstelling – één of twee volwassenen en het aantal kinderen per huishouden. In 1985 lagen die grenzen als volgt. Een al-

¹ Het rapport van Coopers en Lybrand schat dat er in de sociale huisvesting 10,5% niet-belastbare personen in België zijn. Het betreft hier zowel de van aangifte vrijgestelden als zij die wel aangifte deden maar daaropvolgend geen belasting hoefden te betalen. Ruim twee derde van de niet-belastbare personen die in een sociale woning leven, zijn gepensioneerde.

leenstaande bejaarde was bestaansonzeker als hij/zij een lager inkomen had dan 256.800 BEF per jaar. Bij een alleenstaande op actieve leeftijd bedroeg dat 288.000 BEF. Koppels op actieve leeftijd waren bestaansonzeker tot een inkomen van 409.200 BEF en bejaarde koppels tot 332.400 BEF (Cantillon, p. 37).² Voor een gegeven bevolking kan op die wijze wel een percentage van bestaansonzekere huishoudens worden berekend.

Tabel 2

Percentage huishoudens dat bestaansonzeker is of tot het laagste deciel behoort, naar gemeente (1985)

% huishoudens dat bestaansonzeker is					
Landelijke gemeenten	Residentiële gemeenten	Overige steden	Gent	Antwerpen	Vlaams Gewest
23	19,7	21	25,2	18,4	21
% huishoudens dat tot het laagste deciel behoort					
11,1	9,4	9,6	11,2	9,6	10

Bron: CSB-enquête 1985 en nieuwe berekeningen

De CSB-data laten zien dat de Vlaamse grootsteden, wat de inkomenssituatie betreft, niet eenduidig te kenmerken zijn. Gent scoort hier heel wat hoger, Antwerpen ligt onder het Vlaamse gemiddelde. Deze vaststellingen gelden voor beide inkomensmaten. Dit onderlinge verschil loopt parallel met de rangorde die we ontdekten in de fiscale statistieken. Bovendien blijkt dat er, ruimtelijk gezien, vrij grote verschillen zijn. Voornamelijk de landelijke gemeenten zijn er slecht aan toe.

Er kleven enkele beperkingen aan deze gegevens. De steekproefgrootte met betrekking tot Gent is aan de kleine kant. Het feit dat dezelfde rangordening verschijnt doet echter vermoeden dat de vertekening niet erg groot zal zijn. Ook bestaat in survey-onderzoek de bekende vrees dat de laagst geklasseerden er proportioneel minder aan participeren. Bij het CSB-onderzoek daarentegen bleek uit een vergelijking ter zake dat deze survey op dat punt beter presteerde dan de ambtelijke statistieken (Cantillon, p. 48-49).

² Omdat wij rechtstreeks op de CSB-gegevens konden werken, is er, naar gemeente-omvang, een verdere differentiatie naar stedelijkheid aangebracht.

Uit beide gegevensbronnen concluderen wij dat de grootstedelijke bevolking percentsgewijs niet eenduidig méér gezinnen en personen met zeer lage inkomens telt dan de rest van de Vlaamse bevolking. Wat het actieve deel betreft lijkt het erop dat er vrijwel geen verschil bestaat tussen de grootsteden en de rest. De inkomens van alle huishoudens daarentegen, zonder onderscheid te maken naar leeftijd, vertonen zeker sterke ruimtelijke verschillen, maar het is niet zo dat de grootsteden steeds een hoger percentage bestaansonzekeren kennen. Voor Gent is dat wel zo, voor Antwerpen is dat niet het geval.

Oplossingen voor inkomensproblemen kunnen aan diverse kanten worden gezocht. Een betaalde baan op de arbeidsmarkt is één modaliteit, een uitkering als werkloze een andere. Allerlei andere sociale-zekerheidsvoorzieningen, zoals invaliditeitsuitkeringen en pensioenen, zijn ook mogelijke oplossingen. Wie daaruit geen inkomen kan halen is, als laatste mogelijkheid, veelal aangewezen op het bestaansminimum (BM). Wettelijk is er voor (bijna) elke inwoner van elke gemeente een recht op deze financiële uitkering; ze wordt echter pas toegekend nadat er een onderzoek naar de bestaansmiddelen heeft plaatsgevonden. De voorwaarden voor toekenning van de uitkering worden nationaal vastgelegd. De financiering is deels nationaal en deels lokaal. De uitvoering gebeurt lokaal door het gemeentelijk Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW). Het bestaansminimum is daarmee een typische uitkering voor de armen, die pas verleend wordt nadat alle andere inkomensrechten en -plichten (o.a. arbeidsbereidheid) zijn aangesproken. De lokale verankering schept wel een zekere beleidsmarge. In welke mate doet de grootstedelijke populatie een beroep op deze uitkering?

Tabel 3
Volume bestaansminimumtrekkers in 1989, naar gemeente

	Antwerpen	Gent	Vlaams Gewest
Aantal	4.850	2.762	22.086
% van de bevolking	1,03	1,20	0,38

Bron: Staatssecretariaat voor Maatschappelijke Emancipatie, 1990

De grootstedelijke gemeenten kennen een zeer hoog gebruik van het bestaansminimum: de percentages zijn driemaal hoger dan het Vlaamse gemiddelde. Opnieuw ligt Gent hoger dan Antwerpen,

Welke verklaringen kunnen hiervoor worden aangedragen? Zeker niet de financiële toestand van de betrokken bevolking: zoals we reeds aantoonen is de inkomenspositie van de laagste inkomensstrekkers niet beduidend slechter dan het gemiddelde in Vlaanderen. De oorzaken moeten dus elders worden gezocht.

Daarbij kan voorlopig gedacht worden aan factoren die enerzijds de vraagzijde betreffen en anderzijds met het aanbod te maken hebben. Aan de kant van de vragers kan worden gewezen op de grotere behoefte van de grootstadbewoners (de prijzen liggen er hoger dan elders) of op het ontbreken van alternatieven (steun van derden, eigen inkomsten in natura). In grootstedelijke milieus spelen er wellicht ook minder remmingen (sociale afkeuring b.v.) en circuleert er misschien meer kennis over de beschikbare voorzieningen. Aan de aanbodzijde kan gewezen worden op de grotere toegankelijkheid van de OCMW's en op de sterke uitbouw aldaar van dienstverleningen voor allerlei probleemgroepen. Ook lijkt het aannemelijk dat diverse andere initiatiefnemers, zoals de uitkeringsdiensten van de werkloosheidsvergoedingen, bij inkomensproblemen sterker naar het bestaansminimum verwijzen.

Deze factoren zijn slechts veronderstellingen. Het blijft een feit dat het opmerkelijk grotere gebruik van het bestaansminimum in grootsteden niet in verhouding staat tot een evenredig hoge aanwezigheid van lage-inkomensstrekkers aldaar.

2. De aanwezigheid van bejaarden en de uitbouw van bejaardenzorgvoorzieningen

De toenemende vergrijzing van onze samenleving roept onvermijdelijk vragen op naar de gepaste wijze van zorg voor het hulpbehoevende deel onder hen. Hebben de grootstedelijke gemeenten meer bejaarde inwoners én ontvouwen zij daardoor meer zorginitiatieven? Men kan in ieder geval verwachten dat de bejaarden er talrijker aanwezig zijn omdat de jongere gezinnen al decennia lang de stad ontvluchten.

Tabel 4
Aandeel van de oudere bevolking (65 jaar en meer) in 1990, naar gemeente

	Antwerpen	Gent	Vlaams Gewest
% van de totale bevolking	18,67	17,39	14,22
% van de Belgische bevolking	20,28	18,38	14,58

Bron: NIS, Bevolkingsstatistieken

De tabel laat duidelijk zien dat de grootsteden sterker vergrijsd zijn. Antwerpen b.v. heeft procentueel bijna de helft meer Belgische 65-plussers dan het Vlaamse Gewest in zijn geheel. Het is immers voornamelijk de autochtone bevolking die vergrijsd.

Hoe reageert het aanbod hierop? Is hier sprake van een proportioneel even sterke uitbouw van de hulp en/of is er een typisch grootstedelijk patroon tot stand gekomen? Immers, naast het volume aan bejaardenzorgvoorzieningen is ook de aard van dit aanbod van belang: betreft het ambulante zorg – waarbij de bejaarde thuis verzorgd wordt – of gaat het veeleer over residentiële zorg? In de discussie over de uitbouw van de bejaardenzorg speelt dit onderscheid een belangrijke rol. In feite gaat elk beleid er thans van uit dat vooral de ambulante zorg gestimuleerd moet worden, uiteraard naast vrijwilligerswerk, mantel- en zelfzorg (Kraan, 1991).

De informatie over de uitbouw van deze zorgvoorzieningen in Vlaanderen is niet op maat gesneden van de gemeenten. Daarom hebben wij zelf het globale aanbod moeten reconstrueren, via directe contactname met de voorzieningen zelf. Dat is ons enkel gelukt voor Antwerpen.

Onder residentiële zorg zijn de volgende voorzieningen begrepen: de bejaardenhuizen, de RVT-bedden en de serviceflats. De sociale ambulante hulp betreft de bejaardenhulp en de schoonmaakhulp. Daarmee zijn de voornaamste sociale zorgfaciliteiten in kaart gebracht. De meer medische zorgverleningsvormen, zoals thuisverpleging en ziekenhuisopname, zijn hierin niet verdisconteerd.

Tabel 5

Aanbod van bejaardenvoorzieningen in 1990, naar gemeente

	Antwerpen	Vlaams Gewest
Aantal residentiële bedden per 100 bejaarden	5,70	7,46
Ambulante helpsters per 100 bejaarden, uitgedrukt in full-time-equivalenten	1,69	1,69

Bron: Vlaamse Gemeenschap, 1991; eigen waarnemingen voor de stad Antwerpen

De uitbouw van de sociale bejaardenzorgvoorzieningen is, proportioneel, niet groter dan het gemiddelde in Vlaanderen. Het ambulante aanbod is exact gelijk en het residentiële aanbod is zelfs aanzienlijk beperkter dan het Vlaamse gemiddelde. Aan dit laatste cijfer moet echter

worden toegevoegd dat er een zeer grote regionale variatie is in het Vlaamse Gewest. Kortom, het globale bejaardenzorgaanbod is proportioneel lager in de grootstad Antwerpen. Maar gelet op de aanzienlijk hogere proportionele aanwezigheid van deze bevolkingsgroep daar, betekent dat desalniettemin dat de lokale publieke uitgaven voor dit type aanbod toch een hoger aandeel van de publieke uitgaven opslorpen.

Welke verklaring kan er gezocht worden voor dit patroon van uitbouw? Er is zeker geen gebrek aan vraag want, net als in andere steden, zijn er in Antwerpen wachtlijsten, zowel voor de ambulante als voor de residentiële voorzieningen. De bovengenoemde vragerskenmerken (prijzen, alternatieven, remmingen, communicatie) spelen hier wellicht met dezelfde kracht.

De structurering van het aanbod is wel sterk verschillend van het BM-aanbod. Niet alleen zijn er meerdere aanbieders, er is voornamelijk een veel grotere controle en beheersing van dit aanbod. De rechtspositie van de vragers is zwakker en er is, zowel op het centrale als op het lokale niveau, een gegeven en beperkt budget en dito formatieplaatsen zijn vooraf vastgelegd. Het aanbod is daarmee veeleer gerantsoeneerd, in tegenstelling tot de meer open toegang tot een budget in het BM-aanbod.

Dit leidt tot deze paradoxale vaststelling: terwijl de inkomenstoestand niet verschilt van de rest van het land, wordt er toch disproportioneel meer gebruik gemaakt van de BM-regel. De bejaarden zijn zeer sterk aanwezig in grootsteden maar het zorgaanbod is er niet eens proportioneel ontwikkeld.

3. Werkloosheid en huisvestingssituatie

Het betreft hier twee centrale sociale problemen waarop de lokale overheid wel enige greep heeft, maar toch niet de voornaamste instrumenten controleert. De aanwezigheid van een hoge werkloosheidsgraad en van slechte huisvesting zal op zijn minst druk zetten op de aanwezige zorgvoorzieningen. Zijn de Vlaamse grootsteden op deze terreinen slechter af dan het gemiddelde? We bekijken eerst de werkloosheid.

In tabel 6 wordt, naast de hoogte van de werkloosheid, ook de duur ervan gegeven. Als 'werkloos' wordt hier de 'niet-werkende werkzoekende' beschouwd. De werkende werkzoekenden en de tewerkgestelde werklozen zijn daar niet onder begrepen.

Tabel 6

Niet-werkende werkzoekenden in 1990, naar gemeente

	Antwerpen	Gent	Vlaams Gewest
Aantal werklozen	17.710	10.056	176.825
Percentage dat 2 jaar en meer werkloos is	36,9	39,2	37,8
Als percent van de actieve bevolking	6,27	7,17	5,04

Bron: VDAB, jaarverslag 1990

De werkloosheidsgraad in de grootsteden blijkt duidelijk hoger te zijn dan in het Vlaamse Gewest als zodanig. Dat verschil is er niet met betrekking tot de duur van de werkloosheid. De grootsteden zijn op dat punt dus slechter af, en dat al sinds vele jaren.

Gaat dat ook op voor de huisvestingssituatie? Voor deze problematiek beschikken we over twee gegevensbestanden. Het eerste, de volkstelling van 1981, is niet alleen sterk verouderd maar zij geldt b.v. enkel voor de kernstad Antwerpen. De survey van het CSB uit 1985 bevat enkele interessante gegevens maar is minder exhaustief. Eerst geven we de gegevens van de volkstelling.

Tabel 7

Huisvestingsaspecten van particuliere woningen in 1981, naar gemeente

	Antwerpen	Gent	Vlaams Gewest
Percentage onbewoonde huizen	6,91	8,21	4,34
Percentage bewoonde particuliere woningen, gebouwd tot 1945	55,33	50,90	40,95
Percentage dat beschikt over:			
WC-waterspoeling	93,9	79,3	78,8
centrale verwarming	56,8	43,6	52,8
bad/douche	79,8	71,2	76,5
isolering	20,5	22,5	30,9

Bron: Volkstelling 1981

Ofschoon de grote steden meer oudere woningen tellen en er een grotere leegstand is, toch blijkt, voor 1981, dat zij niet systematisch slechter uitgerust zijn dan de rest van het Gewest. Wel blijkt dat de huisves-

tingssituatie in Gent op een aantal facetten aanzienlijk minder goed is dan in Antwerpen én in het Vlaamse Gewest in het algemeen. In tabel 8 worden de gegevens van het CSB voorgesteld.

Tabel 8

Huisvestingsaspecten van huishoudens in 1985, naar gemeente

	Antwerpen	Gent	Vlaams Gewest
Percentage huishoudens dat beschikt over:			
een vochtvrije woning	94,8	87,0	95,0
WC-waterspoeling	97,2	97,9	97,1
bad/douche	93,7	87,6	91,0
centrale verwarming	69,4	48,5	63,3

Bron: CSB-enquête 1985 en nieuwe berekeningen

Opnieuw stellen wij vast dat er in 1985 niet meteen sprake is van een systematisch zwakkere huisvestingssituatie in de twee grootsteden. Wel wordt hier bevestigd dat de situatie in Gent minder rooskleurig is dan in Antwerpen en in het Vlaamse Gewest in het algemeen. Kortom, kennen de grootsteden meer werkloosheid, de huisvestingssituatie is niet systematisch slechter dan het Vlaamse gemiddelde. Opnieuw blijkt dat er wel verschil is tussen beide steden: telkens is Gent slechter af dan Antwerpen.

4. Enkele collectieve stedelijke sociale problemen: criminaliteit en het samenleven van autochtone en allochtone bevolkingsgroepen

Grootsteden leveren ook het typisch ruimtelijke kader waarbinnen zich sociale problemen voordoen die een ruimere impact hebben dan alleen op de direct betrokkenen. Uit de veelheid van dergelijke problemen onderzochten wij er twee en deze zijn zeker momenteel erg belangrijk. Eerst is er de criminaliteit en de daaruit voortvloeiende gevoelens van (on)veiligheid. Vervolgens zijn de grootsteden ook het kader waarin vorm wordt gegeven aan het samenleven van diverse etnische groepen. De kans op samenlevingsconflicten is groter naarmate er meer allochtonen zijn en deze van sterk onderscheiden origine zijn. De twee genoemde problemen – criminaliteit en samenlevingsconflicten – staan los van elkaar. Ze worden hier onder dezelfde rubriek voorgesteld omdat ze een ruimere impact hebben. Beide indicatoren wijzen op 'de

kans dat er iets mis kan gaan'. Eerst stellen we cijfers voor in verband met de criminaliteit.

Tabel 9
Gepleegde criminele feiten in verschillende jaren, naar gemeente

	Antwerpen	Gent	Vlaams Gewest
Omvang van alle criminele feiten			
1986	14.019	8.091	118.437
1991	24.626	8.739	152.391
Omvang van diefstal			
1986	11.747	6.574	91.058
1991	20.626	7.126	120.494
Procentueel aandeel in Vlaanderen (1991) van alle criminele feiten	16,16	5,73	100
diefstallen	17,12	5,91	100
Procentueel aandeel in 1991, van de Vlaamse bevolking	8,3	4,04	100

Bron: Generale Staf van de Rijkswacht

Uit de gegeven misdaadcijfers – waarbij altijd twijfel bestaat of de schommelingen reëel zijn dan wel de zich wijzigende aangiftebereidheid weerspiegelen – blijkt dat de criminaliteit, en de diefstal in het bijzonder, tussen 1986 en 1991 in Vlaanderen sterk toegenomen is. Ze is in Antwerpen nog veel sterker gestegen, bijna verdubbeld, tegen een algemene toename in Vlaanderen met één derde. Vandaar dat het aandeel van de Antwerpse criminaliteit veel hoger is dan die in Gent en zeker veel hoger dan het bevolkingsaandeel van die stad. Of: opnieuw blijkt hier dat een hoge criminaliteit geen algemeen grootstedelijk fenomeen is.

De aanwezigheid van cultureel onderscheiden immigranten heeft geleid tot allerlei samenlevingsconflicten in de vorm van wrevel, burenruzies tot en met regelrecht handgemeen. De kans op dit type van probleem is zeker mede afhankelijk van de numerieke aanwezigheid. Deze conflicten zijn maar een aspect van de problematiek. Een ander belangrijk gegeven betreft de achterstandspositie van veel van deze immigranten én van de autochtone bewoners uit dezelfde wijken. Tabel 10 geeft de aanwezigheidscijfers van cultureel verschillende bevolkingsgroepen uit de mediterrane wereld als indicator voor de kans op samenlevingsconflicten.

Tabel 10
Aanwezigheid van Marokkanen en Turken in 1990, naar gemeente

	Antwerpen	Gent	Vlaams Gewest
Percentage in totale bevolking			
Marokkanen	3,96	0,65	0,7
Turken	1,28	3,33	0,7
Totaal percentage	5,23	3,98	1,4

Bron: NIS, Bevolkingsstatistieken

De tabel laat duidelijk zien dat de beide grootsteden een aanzienlijk hoger percentage immigranten kennen, al is het totale percentage (4 à 5 percent) verhoudingsgewijs laag. De aanwezigheid van deze immigranten én het samentreffen van kansarme autochtonen vormt daar zeker een voedingsbodem voor collectieve problemen. De lokale overheden kunnen daar niet lijdzaam op toezien.

Het ziet er dus naar uit dat beide aangehaalde problemen – criminaliteit en interetnische verhoudingen – een typisch grootstedelijk fenomeen zijn of kunnen zijn, al is er opnieuw weer veel verschil tussen beide steden.

Besluit

Vertrekkend van zes probleemterreinen zijn wij tot de vaststelling gekomen dat de beide Vlaamse grootsteden op vier ervan – volume aan bejaarden, werklozen, migranten en de mate van criminaliteit – beduidend meer dan gemiddeld problemen ervaren. Meteen moeten we er echter aan toevoegen dat er tussen de twee steden zelf soms erg grote verschillen bestaan. Op twee terreinen bleek er geen systematisch verschil te zijn, met name wat de inkomensverdeling en de huisvestingssituatie betreft. Dat is zeer merkwaardig, zeker omdat er wél meer werklozen en meer bejaarden zijn, en omdat ook de migranten niet de hoogste inkomens ontvangen en de beste woningen verwerven. Men kan dus niet beweren dat Antwerpen en Gent globaal gezien op alle terreinen meer sociale problemen kennen. Het patroon is veeleer terreinspecifiek en soms zelfs specifiek voor elke stad op zich.

Twee conclusies dringen zich hierbij op. Eerst zijn er de financiële gevolgen van deze onderscheiden welzijnsproblemen voor de lokale

overheden. De dienstverlening met betrekking tot de bejaardenproblematiek, de criminaliteit en de samenlevingsproblemen zal hogere eisen stellen en procentueel meer geld kosten in de grootsteden. Ofschoon lang niet alle kosten lokaal worden gedragen, zal de hogere probleemgraad drukken op het lokale budget. Omdat er, hoe dan ook, een veel hogere vraag naar het bestaansminimum is, zal dit een bijkomende last leggen op de lokale begroting. Waarmee is aangegeven dat de grootsteden op deze terreinen meer uitgaven moeten dragen dan gemiddeld. Voor vier van de zes terreinen is dat gemakkelijk aan te tonen. De overige twee (werkloosheid en huisvesting) worden voornamelijk op een centraler niveau gefinancierd, maar de lokale overheden in beide grootsteden hebben op die vlakken zeker niet met minder dan het gemiddelde aantal problemen te maken.

De tweede conclusie sluit hierbij aan. Als er vanuit het centrale niveau een ondersteuning van het lokale beleid moet komen, dan kan dat het best in de vorm van terreinspecifieke subsidies en niet (meer) als blokfinanciering. Niet een globale vorm, maar een specifieke financiering per terrein, en dan voor alle gemeenten die boven een zeker niveau van problemen uitsteken. Zo heeft men tenminste de zekerheid dat de gelden eerst naar die problemen gaan en ook naar alle gemeenten die in een zelfde situatie verkeren. Wie er erger aan toe is, kan aldus meer steun krijgen. Niet het totale deficit van een stad maar het probleemniveau moet het uitgangspunt zijn. Deze wijze van beleidsvoering vergt een voorafgaande hoge mate van kennis en informatie.

Alhoewel wij hier niet de recente maatregelen ter zake kunnen behandelen, willen wij toch op enkele relevante aspecten wijzen. Er zijn de laatste tijd heel wat nieuwe en voornamelijk terreinspecifieke maatregelen genomen, onder andere het Programma voor een Solidaire Samenleving, het Kansarmoedefonds, het Integratieprogramma en het Vlaams Huisvestingsinitiatief. Telkens blijkt dat de grootsteden een ruim deel van de toegeschoven middelen krijgen. Toch lijkt het er soms op dat er maar minieme en onvolledige informatie beschikbaar is. En dat de criteria voor toewijzing hier en daar veeleer gebaseerd zijn op de aanbodkenmerken (wachlijsten, de aanwezigheid van een bepaald type van aanbod) dan op probleemkenmerken. Een aanbodgestuurd beleid belooft de initiatiefrijke gemeente en is te verdedigen als strategie om een eerste aanpak uit te lokken. Op termijn echter moet onzes inziens voor een probleemgerichte strategie van middelenallocatie worden gekozen.

Blijft het beeld van probleemrijke grootsteden finaal overeind? Niet helemaal, zoals bleek, maar wellicht in een andere vorm. In grootsteden blijkt er hier en daar op buurt- en wijkniveau een sterke concentratie van problemen te bestaan. Slechte huisvestingssituaties en een zeer hoog aantal laaggeschoolden, allochtone bewoners en uitkeringstrekken werden in deze achterstandswijken aangetroffen (Marynissen, p. 115). De ruimtelijke eenheid en de voldoende grote schaal maken deze grootstedelijke problematieken sterk zichtbaar. Deze worden zowel een belevingselement voor die bewoners zelf als een aangrijpingspunt voor bevolkingsrivaliteit en beleidsinitiatieven. Precies in die wijken zijn projectmatige ingrepen in gang gezet via de genoemde nieuwe, centrale programma's. Ongetwijfeld zijn er daarbuiten (in andere wijken en zeker in andere gemeenten) heel wat individuen en huishoudens die wel veel problemen hebben maar niet ruimtelijk samengebracht zijn. Het aanpakken van de algemene welzijnsachterstand via ruimtelijk gesitueerde projecten is een belangrijke beleidsnieuwigheid, die precies vooral haalbaar is in grotere steden. Op andere plaatsen zal daarom blijvend met andere strategieën gewerkt moeten worden.

Referenties

- CANTILLON, B., *Nieuwe behoeften naar zekerheid*, Leuven, Acco, 1990, p. 37-49.
- KRAAN, R.J., e.a., *Care for the elderly: significant innovations in three European countries*, Frankfurt, Campus Verlag, 1991.
- LAUWERS, J., 'De nood aan integratie', in: H. BAERT, red., *De welzijnszorg in de Vlaamse Gemeenschap*, Leuven, Garant, 1990, p. 33-74.
- MARYNISSEN, R. e.a., *Kansarmoede in de grootstad Antwerpen*, Deel II, Koning Boudewijnsstichting, Antwerpen, p. 115.
- Huisvestingsbeleid in België*, Coopers & Lybrand, 1992, bijlage 2, p. 13-14.

Abstract

Social Problems and Policy Efforts in Flanders' Major Cities

Can it be proved that major cities have more social problems than average and that, therefore, more policy efforts have to be deployed? In a descriptive and explorative analysis based on official data, we look for differences between two Flemish cities (Antwerp and Ghent) and the rest of the Flemish region concerning six domains: minimum income maintenance, the proportion of elderly persons, the unemployment ratio, the housing conditions, crime figures and the proportion of Mediterranean immigrants. We found that these two cities have considerably more problems with unemployment, immigrants, criminality; they also have more elderly people than the average but the two cities themselves sometimes differ enormously. There is no general difference regarding housing and income distribution between the cities and the region

as a whole. But the cities have more expenses, notwithstanding the fact that we did not find a general and consistent pattern of social disadvantage in the major cities. Cities are more visible and have a large enough scale to put problems on the political agenda. Policy measures should be problem-oriented and financial aid to municipalities has to be allocated in such a way that smaller communities with a similar ratio of problems can also benefit. Overall grants are insufficiently finegrained.



300.000 km/s

Als we snel helpen bij schade dan bedoelen we ook snél.

Als makelaar weet u dat een ongeval in een klein hoekje zit. Daarom adviseert u uw klant een verzekering af te sluiten. Bij voorkeur bij een maatschappij die er slóét als 'n ongeluk een krater slaat in z'n gevoelsleven. Niet na lang touwtrekken, maar direct. Noordstar is zo'n maatschappij. Noordstar betaalt bij autoschade maar liefst 82%* van de gevallen uit binnen de 3 maanden na de feiten. Vergelijken met het Belgische gemiddelde van 65%*

een unieke prestatie. En op het gebied van andere verzekeringen is Noordstar even efficiënt. Dat komt omdat bij Noordstar het

dossier van uw klant geen weken onderweg is van het kastje naar de muur. Wij doen ons uiterste best om snel te helpen.

Wie geen idee heeft wat snel betekenen kan aan de sterron een lichtend voorbeeld nemen. Net als wij. Speel ook op snel en du op dankbare klanten. Informeer hen over de snelle Noordstar-service.

NOORDSTAR
VERZEKERINGEN

* bron: statistieken R.D.R. ds: 23/12/91

De snelle oplossing bij schade.

Groot-Brittanniëlaan 125 - 9000 Gent - 09/235 37 11 * Louiza Marielaai 2 - 2018 Antwerpen - 03/233 98 05