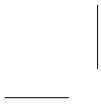


DEEL 4

ONTWIKKELINGEN IN HET ARMOEDEBELEID



HOOFDSTUK 1

UITDAGINGEN VOOR HET ARMOEDE- EN SOCIAAL BELEID AAN HET BEGIN VAN DE 21STE EEUW

Jan Vranken, Dirk Geldof, Gerard Van Menxel en Jeff Van Ouytsel

1.1 Armoedebelief tegen een mondiale achtergrond

In het vorige deel gaven we een stand van zaken over de verschillende beleidsterreinen. In dit deel zoeken we naar dwarsverbanden en gaan we na of stappen werden gezet in de richting van een doelmatige bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. Het toenemend belang van de internationale besluitvorming en een groeiende verwevenheid van de verschillende beleidsdomeinen zijn de opmerkelijkste tendensen. De Europese Unie (EU) speelt daarbij een belangrijke rol. Ze stimuleert vandaag niet alleen; ze normeert in toenemende mate en dwingt zo de verschillende niveaus van besluitvorming om met elkaar te overleggen en het beleid op elkaar af te stemmen. Aan de introductie van *Nationale Actieplannen Sociale Insluiting* (NAPInc) kan niemand voorbij. Het bewuste streven naar Europese sociale indicatoren zal een volgende en nog beslissender stap zijn.

De Unie wordt daarin vaak gestuurd door beslissingen van internationale besluitvormingsorganen, zoals het *Internationaal Monetair Fonds* (IMF) of de *Wereldbank*. Recent neemt het protest tegen deze vorm van mondialisering toe. Voornamelijk jongeren, maar ook academici, middenveldspelers en politici mobiliseerden over heel de wereld tegen het weinig democratische gehalte van hun beslissingen. De vraag rijst of en hoe we dergelijke vormen van besluitvorming kunnen democratiseren.

Deze globalisering heeft immers een dubbele weerslag. Er is het toegenomen belang van internationale regelgevingen die al dan niet bindend zijn. Deze ontwikkeling gaat samen met een groeiende betekenis van het regionale en het lokale niveau. Zeker in België worden de regio's vaak verantwoordelijk voor wat er op Europees niveau werd beslist. De federale overheid vervult in vele gevallen nog slechts een bemiddelende rol, als doorgeefluik van boven naar beneden of van beneden naar boven. Het werkgelegenheidsbeleid vormt daarvan een mooie illustratie. Europa legt de richtsnoeren vast

en de gewesten bepalen met welke arbeidsbemiddelingsmaatregelen ze deze doelstellingen zullen halen. Ook het *Nationale Actieplan Sociale Insluiting* (NAPInc) is in grote mate op deze wijze tot stand gekomen. Alhoewel de eerste versie daarvan nogal federaal van inslag was, lijkt het eindresultaat toch al op een kruisbestuiving van ideeën uit de verschillende landsdelen.

Met de tendens naar globalisering gaat dus een toenemende ‘lokalisering’ gepaard, dermate dat er soms van ‘glokalisering’ wordt gewaagd. Beide ontwikkelingen beïnvloeden zowel de problemen die moeten worden aangepakt als het beleidsmenu om ze te bestrijden. Het duidelijkste voorbeeld én relevant voor het armoedebeleid is zeker het probleem van asielzoekers en vluchtelingen (zie hoofdstuk 7). Dit is bij uitstek armoede van ginder die hier opduikt. Ze vormt als het ware een tastbare exponent van de globalisering.

Naast dit opduiken van ‘glokalisering’ – en niet minder belangrijk – merken we een toenemende verwevenheid van het beleid over de verschillende maatschappelijke terreinen. Zo wordt de werkgelegenheid van zwakkere groepen niet enkel meer bekeken vanuit een louter arbeidsmarktperspectief, ook kinderopvang, opleiding en mobiliteit worden stelselmatig ter sprake gebracht. De positie en de leefomstandigheden van groepen en personen worden steeds meer in hun onderlinge verbondenheid gezien. Het is duidelijk dat we – stilaan – op weg zijn naar wat we sinds jaren een inclusief armoedebeleid noemen. Ook hier merken we dat de Europese beleidsmakers een stimulerende rol (kunnen) spelen. Op de *Top van Lissabon* vormde deze multidimensionele aanpak immers één van de prioritaire doelstellingen (zie Jonckers, 2000: 251-270).

1.2 Belangrijkste krijtlijnen op ieder beleidsniveau

In het Jaarboek 2000 gaven we een eerste stand van zaken van een aantal beleidsprincipes. Dit jaar, in de helft van de legislatuur, proberen we een stand op te maken van de concrete beleidsdaden van de verschillende regeringen. In heel het land kwamen na de verkiezingen van 13 juni 1999 onuitgegeven paarsgroene coalities aan de macht. Ondertussen is de blik al gevestigd op de komende verkiezingen van 2003 (federaal) en 2004 (regionaal en Europees). Hoog tijd dus voor een tussentijdse ‘staat van verdiensten’ inzake armoedebeleid. ‘Federaal’ blijft zonder twijfel de filosofie van de ‘actieve welvaartsstaat’ als basisoptie van het regeerakkoord overeind:

“De actieve welvaartsstaat wil zoveel mogelijk mensen aan het arbeidsproces laten participeren. De beste sociale bescherming is een job én hoe meer mensen een baan hebben, hoe sterker het financiële draagvlak wordt van de sociale zekerheid.” (Federale Regering, 1999)

Verschuiven maatregelen op de arbeidsmarkt, in de sociale zekerheid en in de bijstand maken dit uitgangspunt ondertussen concreet (zie hoofdstuk 2). Dat dit niet altijd zonder gevaren is, toont Cantillon aan in hoofdstuk 6. De

centrale vraag is welk evenwicht men kiest tussen een minimale inkomensbescherming en een resolute keuze voor lage uitkeringen die het actief zoeken naar een job bevorderen.

In 'Vlaanderen' werd begin 2001 een eerste *Vlaams Actieplan Armoedebestrijding* opgesteld. In feite heeft dit plan een dubbele rol. Ten eerste, en meest direct, vormt dit plan het Vlaamse luik van het federale Actieprogramma. Evenwel zit er ook een langetermijnvisie achter: het zou het uitgangspunt moeten zijn voor het toekomstige Vlaamse armoedebeleid. Twee centrale doelstellingen worden aangegeven: de uitbouw van een institutionele context van het armoedebeleid (onder meer via een Vlaams armoededecreet) en de inclusiviteit van het armoedebeleid. Ondertussen werd het langverwachte armoededecreet, dat onder meer en vooral de erkenning en subsidiëring van de *Verenigingen waar armen het woord nemen* een permanente basis moet geven, goedgekeurd door de Vlaamse regering van 19 oktober 2001. Verder worden de debatten binnen de Vlaamse Regering getekend door de herpositionering van de *Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn* (OCMW's) tot *Sociale Huizen* en de omvorming van het *Sociaal Impulsfonds* (SIF).

In 'Brussel' wordt het armoededebat nog voor een groot stuk bepaald door de institutionele context. De belangrijkste bekommernis lijkt daar te liggen bij de afstemming van de verschillende actoren. De complexe structuur die ontstaan is na de verschillende staatsvormingen zorgt voor moeilijkheden op dat vlak. Er is de begrenzing die niet overeenkomt met economische realiteit. Daarnaast worden een aantal problemen in Brussel aangescherpt door haar internationale functie. 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.

Op 'Europees' vlak werd het debat in België uiteraard bepaald door het *Voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie* in de tweede helft van 2001. Ook hier bewoog er de afgelopen jaren heel wat. We denken dan aan de *Top van Lissabon* en de daaruit voortgevloeide *Nationale Actieplannen*. De nieuwe methode lijkt die van de open coördinatie te worden. Ten slotte werd ook het *Vierde Europese Actieprogramma* definitief op de sporen gezet (zie hoofdstuk 5).

In de volgende hoofdstukken worden elk van de niveaus verder toegelicht. Op elk beleidsniveau staan we stil bij de verschillende stappen die werden gezet. Waar staan we in de helft van de legislatuur? Telkens moeten we ons de vraag stellen of we met deze ontwikkelingen opnieuw een stap dichterbij zijn gekomen bij wat we een doelmatig armoedebeleid zouden noemen. Hiermee bedoelen we een beleid dat op diverse domeinen wordt gevoerd (multi-aspectualiteit), dat samenhangend en gecoördineerd is (integraal), dat structureel en preventief werkt en dat wetenschappelijk wordt onderbouwd. Om van een echt doelmatig armoedebeleid te kunnen spreken moet er bovendien ook sprake zijn van een doorgedreven partnerschap met de doelgroepen en met de verschillende particuliere actoren uit de 'harde' en 'zachte' sectoren.

1.3 Actief, globaal en duurzaam

Naast dit overzicht heeft het Jaarboek altijd het debat over armoede en sociale uitsluiting op de maatschappelijke en politieke agenda willen houden. Niet alleen door altijd opnieuw de feiten te presenteren, een stand van onderzoek en van beleid te geven, maar ook door nieuwe ideeën, thematieken, inzichten of methodieken aan te reiken. In dit tiende Jaarboek willen we ook uitdrukkelijk vooruit (laten) kijken en het debat uitdiepen en stimuleren. We doen dit aan de hand van drie sleutelbegrippen voor het huidig en toekomstig beleid ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting, met name actief, globaal en duurzaam.

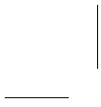
Cantillon problematiseert de mogelijkheden en beperkingen van een activerend beleid ten aanzien van arbeidsmarkt en sociale zekerheid. Het gaat daarbij niet alleen om de realisaties de voorbije jaren, maar vooral hoe het activeringsbeleid zich verhoudt tot de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en in de sociale zekerheid. Kan een activerend beleid wel de hoeksteen vormen van een sociaal beleid? Blijft de primaire invalshoek niet een klassiek inkomens(herverdelend) beleid, en speelt het fiscaal beleid, en in beperktere mate het sociaal zekerheidsbeleid, hier niet de hoofdrol? De centrale vraag is dan ook of men in de actieve welvaartsstaat niet te zeer op tewerkstelling dreigt te focussen (en inkomen te vergeten)?

De wereld wordt een dorp, luidde de boutade in een preglobaliseringstijd. Via televisie zagen we de schrijnende beelden van de absolute armoede overal ter wereld. Vandaag hebben we die media steeds minder nodig. De slachtoffers van de ongelijke ontwikkeling op wereldschaal, de aangespoelden van vluchtelingen- en asielstromen zijn zichtbaar in ieder Europees land. Ze vormen een uitdaging voor het nationaal of Europees migratiebeleid, dat best niet meer dezelfde fouten maakt als bij het aantrekken van gastarbeiders, met name een veel te geringe en te late aandacht voor maatschappelijke en culturele integratie. Ze brengen ook vergeten vormen van armoede terug in ons blikveld: bedelende en zwervende straatkinderen, mensen die met tientallen hokken in panden van huisjesmelkers, slavenarbeid aan hongerlonen. Het armoedebeleid is hier nog te weinig mee bezig. Eigen armoede eerst, lijkt het soms wel. Het maatschappelijk draagvlak ligt ook moeilijker. Ondertussen groeit evenwel de sociale polarisatie in de steden. In een verkennend hoofdstuk wordt de soms schrijnende overlevingsarmoede van illegalen en asielzoekers gekaderd in de evolutie van het asielbeleid. De centrale vraag die Joan Ramakers zich stelt, is die naar de mogelijkheden en beperkingen van de opvang van asielzoekers en illegalen in België.

Ten slotte verkennen we de gevolgen van het armoedebeleid voor het streven naar duurzame ontwikkeling en van de ecologische grenzen aan de groei. Jean-Maurice Frère bouwt voort op de notie van duurzame ontwikkeling en diept die problematiek verder uit. De basis zijn de plannen terzake van de federale regering die stilaan doorsijpelen naar alle beleidsdomeinen, ook het armoedebeleid. Wat zijn de conclusies als we op theoretisch vlak doorheen de bril van 'duurzaamheid' naar het armoedebeleid kijken? Wat zijn de mogelijkheden, maar ook de gevaren en beperkingen van deze inval-

Uitdagingen voor het armoede- en sociaal beleid

hoek? En wat betekent het in de praktijk? Wordt een duurzaam sociaal beleid niet al te gemakkelijk beperkt tot een participatief beleid? In dit uitdagend en vernieuwend hoofdstuk gaan we op zoek naar de bruikbaarheid van nieuwe perspectieven en paradigma's voor de volgende jaren.



HOOFDSTUK 2

ONTWIKKELINGEN IN HET FEDERALE ARMOEDEBELEID

Jeff Van Ouytsel, Jan Vranken, Dirk Geldof en Gerard Van Menxel

Het federale beleid inzake armoede en sociale uitsluiting bevindt zich in een spanningsveld tussen het voornemen van een dialoog met de armen te onderhouden, uitvloeisel van het *Algemeen Verslag over de Armoede (AVA)*, en het vertoog van de ‘actieve welvaartsstaat’, dat vanuit de arbeidsmarkt nu ook het bestaansminimum in zijn greep heeft. We kunnen ons niet van de indruk ontdoen dat, zes jaar na de totstandkoming van het AVA, veel van de oorspronkelijke dynamiek verloren is gegaan. Daarnaast wordt – althans tijdens de tweede helft van 2001 – het beleid gestuurd door het *Belgische Voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie*. België wil Europa aan een sociaal gezicht helpen. Ook de inbreng van het federale ‘grootstedenbeleid’ mag niet uit het oog worden verloren.

2.1 De paarsgroene leidraad: de actieve welvaartsstaat

Activering staat centraal in de federale regeringsverklaring:

“De actieve welvaartsstaat wil zoveel mogelijk mensen aan het arbeidsproces laten participeren. De beste sociale bescherming is een job én hoe meer mensen een baan hebben, hoe sterker het financiële draagvlak wordt van de sociale zekerheid.” (Federale Regering, 1999)

Op federaal niveau zijn voornamelijk de minister van Sociale Zaken, de minister van Sociale Integratie en de minister van Arbeid de grote gangmakers van deze ideeën. De actieve welvaartsstaat is dan ook het duidelijkst merkbaar op deze drie terreinen: de sociale bijstand, de sociale zekerheid en de arbeidsmarkt. Hier gaan we kort in op enkele markante ontwikkelingen. In het zesde hoofdstuk van dit deel problematiseert Cantillon de afnemende

aandacht voor inkomenswaarborging in de sociale zekerheid als gevolg van de overbeklemtoning van het belang van activering.

2.1.1 Activering van de arbeidsmarkt

Op de arbeidsmarkt is activering het oudst; de eerste initiatieven dateren al van begin jaren 1990. Evenwel wordt daaraan voortdurend gesleuteld. Eén van de belangrijkste Europese Werkgelegenheidsrichtsnoeren legt de lidstaten bijvoorbeeld op om de werkzaamheidsgraad te verhogen tot 70%. Recent, in april 2000 trad het startbanenplan, beter gekend als het *Rosettaplan*, in werking. In het eerste jaar werden iets minder dan 50.000 jongeren via een startbaan aangeworven. Omdat het grootste deel van de Belgische werkgelegenheid zich situeert in Vlaanderen, vinden we daar ook de meeste startbanen. Het aantal gerealiseerde startbanen evenaart zowel in Vlaanderen als in Wallonië het aantal dat op basis van de bestaande werkgelegenheid kon worden verwacht. Belangrijk is dat het *Rosettaplan*, althans in Vlaanderen, de ‘kansengroepen’ bereikt. Laaggeschoolden raken op eigen initiatief moeilijker uit de werkloosheid, maar dit plan helpt deze groep beter dan de gemiddelde Vlaming bij het vinden van een job. Het kent het meeste succes in regio’s met een hoge werkloosheid (zie hierover ook deel 3, hoofdstuk 3).

Uiteraard kent deze benadering van arbeidssubsidiëring een aantal gevaren (Marx, 2000). We denken dan in de eerste plaats aan verdringingseffecten op de arbeidsmarkt en *deadweight*-kosten. Het eerste komt erop neer dat gesubsidieerde werknemers de plaats van niet-gesubsidieerden gaan innemen waardoor er een nieuwe groep werklozen ontstaat. Het *deadweight*-effect komt erop neer dat men werknemers gaat inschakelen voor functies die er ook wel zouden zijn gekomen zonder enige vorm van subsidiëring. Naast deze twee problemen is er natuurlijk ook het afmingsverschijnsel, dat in het bijzonder voor bijstandsccliënten zou gelden (Cheikh en Pitteljon, 2001). Dit komt er eenvoudig op neer dat de activeerbaren stilaan allemaal aan de slag zijn. Nieuwe activeringsmaatregelen zouden dus niet noodzakelijk een nieuwe doelgroep bereiken, maar eerder de reeds bestaande kern van activeerbaren op een nieuwe manier bereiken.

2.1.2 Activering in de sociale zekerheid

Sinds Rosanvallons boek ‘La nouvelle question sociale’ uit 1995 is het activeringsdenken bijna veralgemeend. Ook in de sociale zekerheid werden in de voorbije jaren doorgedreven inspanningen geleverd om te komen van een ‘passief uitkeringstelsel’ naar een actieve integratiepolitiek. Een belangrijke maatregel bij het bestrijden van de werkloosheidsvallen is de verhoogde kinderbijslag. Sinds geruime tijd al hadden langdurig werkloze ouders recht op een verhoogde kinderbijslag. Wanneer ze terug aan het werk gingen, verloren ze dit recht evenwel. Sinds oktober 2000 wordt de kinderbijslag verrekend per trimester. Dit betekent dat mensen die terug aan de slag kunnen,

nog een tijdje blijven genieten van de verhoogde kinderbijslag. Naast deze specifieke maatregel kunnen we ook denken aan algemenere initiatieven zoals de verlaging van de sociale bijdragen voor laagbetaalde arbeid waardoor de nettominimumlonen de facto hoger uitvallen voor de minst betaalde werknemers.

2.1.3 Activering in de bijstand

Met het *Lenteplan* werd duidelijk hoe de federale regering de activering van bestaansminimumtrekkers concreet wil aanpakken (Vande Lanotte, 2000b). Door een optimalisering van de bestaande instrumenten en de invoering van het concept van invoeginterim wil men zoveel mogelijk steuntrekkers op een of andere wijze (her)integreren in de arbeidsmarkt. In het wetsontwerp van het nieuwe leefloon wordt deze gedachte verder aangescherpt (Vande Lanotte, 2001). Het leefloon wordt in de toekomst nog meer verbonden met het aanvaarden van werk. De term alleen al legt een duidelijke band met het arbeidsmarktdenken. Mensen krijgen een 'loon' in ruil voor het aanvaarden van de plicht tot arbeid.

Zoals we elders al aanstipten (zie deel 2, hoofdstuk 1) is dit een belangrijke evolutie. Eén van de uitgangspunten bij het ontstaan van het bestaansminimum was immers het récht op een menswaardig inkomen. Aan dit recht was volgens artikel 6 van de wet op het bestaansminimum van 1974 een arbeidsbereidheid gekoppeld. Men aanvaardde echter in de *Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn* (OCMW's) dat dit voor vele cliënten geen haalbare kaart was op een veeleisende arbeidsmarkt. Door het nog sterker benadrukken van de werkbereidheid wordt het enige onvoorwaardelijke vangnet zodoende voorwaardelijker. Men stipuleert wel uitdrukkelijk dat het niet om het even welk werk zal zijn. Er zal aan maatzorg worden gedaan: de meest gepaste betrekking voor elke cliënt. Het is evenwel de vraag of sommige al overbelaste OCMW's nog over extra ruimte beschikken voor het aanbieden van zulke individuele trajectbegeleiding, die een belangrijke investering aan inzet en deskundigheid vergt. De ingeschreven minimale personeelsnorm zou hier een belangrijke stimulans kunnen zijn. Voor een oordeel zullen we moeten wachten op de toekomstige praktijk.

2.2 Het Nationaal Actieplan Sociale Insluiting

Tijdens de *Europese Top van Lissabon* stelden de lidstaten vast dat de armoede en de sociale uitsluiting onaanvaardbaar hoog bleven: 17% van de Europese inwoners heeft een laag inkomen en een verhoogd armoederisico. In Nice en Stockholm werden de intenties van Lissabon verder uitgewerkt, wat resulteerde in de *Nationale Actieplannen Sociale Insluiting* (NAPInc) (Jonckers, 2000). In juni 2001 keurde de federale regering op voorstel van de minister van Maatschappelijke Integratie het Belgische NAPInc goed. Dit

plan werd opgemaakt door de federale regering en de deelregeringen samen. In totaal schreven niet minder dan 30 ministers mee. Het bevat maatregelen om de armoede en de sociale uitsluiting aan te pakken op vier domeinen, met name op het vlak van inkomen en tewerkstelling, huisvesting, onderwijs en gezondheid voor de periode 2001-2003. Veel van deze maatregelen werden al uitvoerig besproken in deel 3 van dit Jaarboek.

2.2.1 Opnieuw activering als uitgangspunt

Een voldoende hoog inkomen wordt in het NAPInc beschouwd als de beste dam tegen armoede en sociale uitsluiting. Daartoe vormen werk en een hoog niveau van sociale bescherming via sociale uitkeringen de beste instrumenten. Het NAPInc bevat dan ook heel wat maatregelen om de tewerkstellingskansen van risicogroepen te verbeteren: de startbanen voor jongeren, het lenteprogramma voor bestaansminimum- en steungerechtigden, de specifieke opleidings- en inschakelingstrajecten van de regio's. Daarnaast bevat het ook engagementen van de deelregeringen om meer kinderopvangplaatsen te scheppen.

Ook staan er maatregelen in om werken financieel aantrekkelijker te maken. Dat zou gebeuren via de verlaging van de persoonlijke bijdrage voor de lage lonen, het tijdelijk behoud van verhoogde kinderbijslag indien men een job aanvaardt, maatregelen inzake de aftrek van beroepskosten in de fiscaliteit. Daarnaast worden ook de uitkeringen zelf verhoogd, onder meer voor de minimumwerkloosheidsuitkeringen, de invalide werknemers, de oudste pensioenen, de tegemoetkomingen aan gehandicapten, het bestaansminimum. De inspanningen tot activering naar de arbeidsmarkt luidde een paradigmawissel in de sociale zekerheid in, waarbij de financiële bescherming aan belang inboet (zie ook hoofdstuk 6).

2.2.2 Doorgedreven inspanningen voor de huisvesting

De gewesten engageren zich om het sociaal woningpatrimonium uit te breiden (in Vlaanderen met 15.000 woningen op vijf jaar tijd) en de kwaliteit ervan te verbeteren. Bovendien steunen alle gewesten initiatieven als sociale verhuurkantoren, die woningen op de private markt huren, opknappen en aan redelijke prijzen verhuren aan lage inkomensgroepen. De federale regering wil vooral werken aan een correctere verhouding tussen prijs en kwaliteit op de private huurmarkt en wil daartoe de huurwet aanpassen. Ook de regio's werken daaraan via de invoering van huurtoelatingen, die kwaliteitsgaranties voorzien alvorens men woningen te huur mag aanbieden. Daarnaast wil de federale regering huurbemiddelingscommissies installeren zoals in Frankrijk en Nederland, met de bedoeling huurconflicten zoveel mogelijk buiten de rechtbank om op te lossen.

2.2.3 *Terugdringen van de ziektekosten*

Op vlak van gezondheid is er de structurele ingreep van de maximale gezondheidsfactuur (zie ook deel 3, hoofdstuk 6). De federale overheid wil voorzien in een algemene bescherming tegen oplopende gezinsuitgaven voor remgelden. Vanaf 2001 wordt stapsgewijze een systeem van plafonnering van deze uitgaven in functie van het gezinsinkomen ingevoerd (maximale gezondheidsfactuur). De maximumfactuur stelt een absoluut plafond aan de remgelden die door een feitelijk gezin in de loop van een kalenderjaar worden betaald voor noodzakelijke en terugbetaalde gezondheidszorgen. Daarnaast bouwen de regio's een fijnmazig netwerk uit van (geïntegreerde) toegankelijke eerstelijnsgezondheidszorg, komen ze tussen in de kosten en zorgen ze voor opvang van specifieke groepen zoals daklozen.

2.2.4 *Gelijke kansen op onderwijs*

In weerwil van de toegenomen scholingsvereisten op de arbeidsmarkt en de pleidooien voor levenslang leren is de democratisering van het onderwijs het afgelopen decennium afgenomen. De vicieuze cirkel van armoede wordt vaak versterkt in plaats van verbroken door het onderwijs. De kostprijs is daarbij één van de uitsluitingsfactoren (zie ook deel 3, hoofdstuk 4). Uit het NAPInc blijkt dat de gemeenschappen inspanningen doen om de kostprijs van het onderwijs naar beneden te halen, door de studiebeurzen te verhogen en toegankelijker te maken, maar ook door de werkingskosten van de scholen te verhogen. Elke gemeenschap ondersteunt ook specifieke scholen met veel kinderen uit lage inkomensgroepen.

De overgang van school naar arbeidsmarkt wordt eveneens als een probleem gezien, zeker in het technisch en beroepsonderwijs. Alle gemeenschappen nemen daarom maatregelen om de vroegtijdige uitval tegen te gaan en ervoor te zorgen dat het technisch onderwijs beter afgestemd is op de arbeidsmarkt, via de aanpassing van het systeem alternerend leren en werken, via de verhoging van de financiële middelen voor de scholen en via het opzetten van regionale technologische centra in samenwerking met de diensten voor arbeidsbemiddeling. Ook worden de inspanningen inzake vorming opgevoerd voor die jongeren die geen diploma hebben.

2.2.5 *Een eerste evaluatie*

Veel van deze maatregelen zouden er wellicht ook zonder het NAPInc zijn gekomen. Toch kunnen we deze Europese opdracht beschouwen als een belangrijke stimulans om daadwerkelijk maatregelen te nemen in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting. Dat deze maatregelen nu gebundeld zijn in één enkel plan, is bovendien een belangrijke stap op weg naar een (beter) afstemming tussen de beleidsniveaus en naar (meer) samenhang tussen de beleidsterreinen. Beide vormen belangrijke voorwaarden voor een 'inclu-

sief beleid'. Opvallend is wel dat men zich in het *Federale Actieplan* meer gehouden heeft aan de vier in Lissabon afgesproken domeinen (onderwijs, werkgelegenheid, huisvesting en gezondheidszorg). In het Vlaamse luik daarentegen heeft men de problematiek opengetrokken naar alle tien basisrechten zoals vermeld in het AVA (zie volgend hoofdstuk). Jaarlijks komt er een federaal opvolgingsrapport dat de voortgang van de uitvoering opmeet en aanbevelingen formuleert voor de verdere aanpak. Een eerste keer moet dit gebeuren in mei 2002. Een volgend plan moet er zijn tegen juni 2003.

2.3 Het Belgisch Europees Voorzitterschap

Volgens de procedures van de Europese Unie (EU) is er een beurtrol voorzien in het *Voorzitterschap van de Raad van de Europese Unie*, zeg maar de staats- en regeringleiders van de vijftien lidstaten. Van juli tot eind december 2001 neemt België deze rol waar. Elke voorzitter tracht eigen accenten te leggen in de agenda voor het komende halfjaar. Voor België vormt een meer sociaal Europa één van de prioriteiten.

2.3.1 Naar een sociaal rechtvaardig Europa

De bestrijding van armoede en sociale uitsluiting is één van de zes krachtlijnen van de Belgisch-Europese agenda (Federale Regering, 2001). Dit zou vooral moeten worden gerealiseerd door een verdere uitbreiding van de werkgelegenheid en door een verbetering en vrijwaring van de pensioenen. De ministers Vandenbroucke, Vande Lanotte en Onkelinx (2001) werkten dit verder uit in hun visie op een sociaal rechtvaardig Europa en in hun doelstellingen voor het Voorzitterschap.

Op het vlak van de actie tegen armoede en sociale uitsluiting wil men allereerst een Europese meetlat vastleggen. In uitvoering van de besluiten van Lissabon en de NAPInc's wordt een statistisch apparaat ontwikkeld dat toelaat om de vooruitgang te meten die de lidstaten boeken in hun strijd. De doelstellingen die in Nice werden aanvaard dienen als richtingwijzer (zie hoofdstuk 5 van dit deel). Daarom wordt onderzocht hoe relevante kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren kunnen worden ontwikkeld.

Het Belgische Voorzitterschap bouwt verder op het mandaat van de *Europese Raad van Stockholm*, dat vraagt om:

“(...) de monitoring van maatregelen op dit gebied te verbeteren door voor het einde van het jaar indicatoren inzake bestrijding van sociale uitsluiting vast te stellen.”

Daarnaast zijn er ook de door de *Europese Commissie* in het *Lenterapport* voorgestelde 'structurele indicatoren'. Daarnaast zullen ook de bevindingen van de subwerkgroep 'indicatoren' van het comité *Sociale Bescherming* wor-

den gebruikt. Ondertussen vond er ook reeds een wetenschappelijke conferentie plaats rond het thema 'Indicatoren van sociale insluiting: gemeenschappelijke doelstellingen laten slagen' op 14 en 15 september 2001 te Antwerpen (zie hoofdstuk 5 van dit deel). Zo'n 300 experts en topambtenaren van lidstaten, Centraal- en Oost-Europese landen en EFTA-landen (*European Free Trade Association*), sociale partners en *Niet-Gouvernementele Organisaties* (NGO's) bogen zich over een reeks sleutelindicatoren om de vooruitgang in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting in Europa efficiënter te meten en aan te pakken.

Naast de algemene strijd tegen armoede en sociale uitsluiting wil men ook de sociale economie op Europees vlak verder ontwikkelen. De rol die de sociale economie nu al speelt, zou Europees worden versterkt door een gedachtewisseling te stimuleren over drie belangrijke invalshoeken van deze sociale economie: sociale inschakeling, participatie of actief burgerschap en maatschappelijk verantwoord ondernemen.

2.3.2 Tussentijdse balans

Voor een definitieve balans van het Belgisch Europees Voorzitterschap is het uiteraard te vroeg. Veel beslissingen worden lange tijd voorbereid om aan het einde van de rit hun uiteindelijke resultaat te kennen. Bovendien kreeg België onverwachts af te rekenen met een andere belangrijke prioriteit. De gebeurtenissen in september 2001 in de Verenigde Staten maakten dat de Europese Unie zich meer richt op 'de strijd tegen het terrorisme' als belangrijkste agendapunt. Inzake het beleid ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting werd er echter reeds een belangrijke stap gezet. Naast de totstandkoming van een consensus over een Europese meetlat inzake armoede, wist het Belgisch Voorzitterschap het 'Communautaire actieprogramma ter aanmoediging van samenwerking tussen de lidstaten ter bestrijding van sociale uitsluiting' terug op de rails te zetten.

Als voorzitter van de *Europese Ministerraad Sociale Zaken* bereikte de Belgische minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid een akkoord voor de komende vijf jaren. De zwaarste knelpunten waren het budget en de financiering van de sociale *Niet-Gouvernementele Organisaties* (NGO's) die mee in het programma stappen. De Europese Unie zal 75 miljoen EUR (meer dan 3 miljard BEF) vrijmaken om dit programma uit te voeren. Daarnaast komt er een cofinanciering van NGO's met 90%. Het nieuwe programma zal zich richten op de ondersteuning van beleidsgerichte samenwerking tussen de lidstaten. Het vormt het sluitstuk van de zogenoemde open coördinatiemethode. Deze methode is erop gericht de samenwerking tussen alle betrokken beleidsmakers, sociale partners, NGO's en de armen zelf te stimuleren.

De acties die de sociale NGO's voorstellen moeten beantwoorden aan drie grote doelstellingen. Zij moeten bijdragen tot een beter inzicht in het fenomeen sociale uitsluiting door het verzamelen van vergelijkbare statistieken, de studie van kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren en de ontwikkeling van gemeenschappelijke methodologieën. Daarnaast wordt het uitwisse-

len van informatie en 'beste praktijken' via workshops en seminars voor het opstellen van indicatoren, maatstaven en monitoring en het bevorderen van peerreviews een belangrijke maatstaf. Tenslotte moet ook de dialoog met alle betrokken actoren en de ondersteuning van Europese netwerken worden bevorderd. Het goedgekeurde programma loopt van 1 januari 2002 tot 31 december 2005. Inzake armoede en sociale uitsluiting is dit alvast een stap voorwaarts onder het Belgisch Europees Voorzitterschap.

2.4 De territoriale dimensie wordt belangrijker

Al in haar regeringsakkoord opteerde de federale regering voor een grootstedenbeleid (Federale Regering, 1999). De wet op het grootstedenbeleid (wet van 17 juli 2000 tot bepaling van de voorwaarden waaronder de plaatselijke overheden een financiële bijstand kunnen genieten van de staat in het kader van het stedelijk beleid) vormt hiervoor de basis.

De federale overheid had voordien echter ook al andere initiatieven genomen (Thibaut, 2001). Te denken valt daarbij aan de veiligheidscontracten die sinds 1996 werden afgesloten met enkele grote steden. Ook was er de *Interministeriële Conferentie Stedelijk Beleid*, waarrond het na een eerste bijeenkomst in april 1997 erg stil werd. Deze werd nu nieuw leven ingeblazen, na de zoveelste zwarte zondag in 1999. Deze Conferentie moet worden ondersteund en gevoed door een nog op te richten *Observatoire des Villes*. Dit zal verantwoordelijk worden voor de ondersteuning en de opvolging van de verschillende maatregelen die genomen worden inzake de herwaardering van het stedelijk leefmilieu.

Het huidige grootstedenbeleid steunt op vier basisdoelstellingen (Commissariat chargé de la politique des Grandes villes, 1999): het verbeteren van de leefomgeving, het verbeteren van de leefomstandigheden, het verhogen van de veiligheid en de economische heropleving van de steden. De instrumenten hiervoor zijn fiscale maatregelen (verlaging van het kadastraal inkomen in probleemwijken bijvoorbeeld) en de herwaardering van overheidsgebouwen in verpauperde wijken. Daarnaast werd ook de financiering van projecten in stedelijk kwetsbare wijken voortgezet. Dit tweesparenbeleid, zelf (fiscale) initiatieven nemen en het financieel ondersteunen van lokale projecten, werd aanvankelijk uitgevoerd door een specifieke Regeringscommissaris voor het Grootstedenbeleid, die later (in 2000) minister van Economie werd en zijn vorige functie meenam.

In augustus 2000 werden op basis van de wet van 17 juli 2000 de eerste contracten gesloten met vijf grote steden (Antwerpen, Gent, Brussel, Charleroi en Luik) en nog zes Brusselse gemeenten. Deze wet stelt de regering immers in staat om overeenkomsten te sluiten met de gemeenten om een aantal maatregelen in crisiswijken te financieren. Zo kunnen de grote steden initiatieven van lokaal belang financieren die onder de bevoegdheid van de federale overheid vallen.

In 2000 ging het bij deze 'Picqué-middelen' om bijna 35 miljoen EUR (1,4 miljard BEF) voor de elf gemeenten samen. Opgesplitst naar de vier basisdoelstellingen werd 56% van dit bedrag gespendeerd aan de verbetering van de leefomgeving, 26% aan de verbetering van de leefomstandigheden, 12% aan het verhogen van de veiligheid en 6% aan de economische heropleving van de stadskernen. Het grootste gedeelte gaat dus naar meer sociaal gerichte projecten.

In de begroting 2001 werd opnieuw een bedrag van 38,42 miljoen EUR (1,55 miljard BEF) ingeschreven voor de verwezenlijking van initiatieven voor de probleemwijken in de grote steden. Dankzij dit bedrag moet de steun aan de elf steden gewaarborgd blijven. De federale tussenkomst wordt daarnaast ook uitgebreid tot Bergen, Oostende, La Louvière en Seraing. Ondanks deze aanzetten blijft ook op federaal niveau het stedenbeleid eerder in de marge van de politieke agenda.

2.5 De opvolging van het Algemeen Verslag over de Armoede

2.5.1 Als geheugensteuntje...

De lezers van dit Jaarboek is het ondertussen genoegzaam bekend dat de publicatie van het *Algemeen Verslag over de Armoede (AVA)* in 1994 (KBS, 1994) een belangrijke mijlpaal betekende in het denken over en het bestrijden van de armoede. Het verslag kwam tot stand na twee jaar dialoog tussen beleidsverantwoordelijken, hulpverleners en de armen zelf. De armen zelf werden in deze dialoog betrokken via de verenigingen waar armen het woord nemen. Naast getuigenissen en ervaringen van de armen, bevat het AVA meer dan 300 voorstellen om armoede en sociale uitsluiting te bestrijden.

De opvolging en de coördinatie van de uitvoering van deze voorstellen ging ondertussen over van de eerste minister naar de bevoegde minister of staatssecretaris voor Maatschappelijke Integratie. Deze coördinatie en opvolging gebeurt in de *Interministeriële Conferentie voor Maatschappelijke Integratie (ICMI)* waarin alle ministers uit alle regeringen van ons land zetelen. In de jaarlijkse vooruitgangsrapporten, gecoördineerd door de Armoedecel van het ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, wordt een stand van zaken opgemaakt over de geboekte vooruitgang in de verschillende aanbevelingen.

Daarnaast is ook de voortzetting van de dialoogmethode een prioriteit. Daarvoor werd het *Steunpunt tot Bestrijding van Armoede, Bestaansonzekerheid en Sociale Uitsluiting* in het leven geroepen, via het *Samenwerkingsakkoord* uit 1998. Door dit akkoord werd het Steunpunt opgedragen om tweejaarlijks een 'verslag over de bestaansonzekerheid, armoede, sociale uitsluiting en ongelijke toegang tot rechten' uit te brengen. Het eerste verslag verscheen in 2001.

Recent werden in een koninklijk besluit (KB van 24 augustus 2001, BS 20 september 2001) de structuren van het *Centrum voor Gelijke Kansen en Racismebestrijding* (CGKR) aangepast om nieuwe taken te kunnen uitvoeren. Onder deze nieuwe taken wordt armoede uitdrukkelijk één van de actiereinen. We zouden dus kunnen stellen dat we wettelijk bekeken terug naar af gaan, naar een institutionele inbedding van het Steunpunt Armoede in een groter geheel tegenover de beloofde zelfstandigheid. Reeds in het verleden wezen we erop dat voor beide argumenten aan te reiken zijn (Vranken en Geldof, 2000: 247-248). Toch blijven we van mening dat via een zelfstandig *Centrum tot Bestrijding van Armoede, Bestaansonzekerheid en Sociale Uitsluiting* het beleid ter zake een eigen positie en een eigen gezicht kan krijgen. Dit is meer dan ooit noodzakelijk in een tijd dat armoede uit het gezicht dreigt te verdwijnen wegens de toegenomen gemiddelde economische welvaart.

2.5.2 *Het Vooruitgangsrapport*

Wanneer we het nieuwste *Vooruitgangsrapport* van de Armoedecel bekijken (juni 2001), valt meteen op dat er eigenlijk niet zoveel nieuws in staat tegenover voorgaande jaren. Voornamelijk een aantal maatregelen uit het zogenaamde *Lenteprogramma* (Vande Lanotte, 2000b) zijn toegevoegd. Men heeft zich het afgelopen jaar voornamelijk geconcentreerd op de uitwerking van het *Nationaal Actieplan* en met het voorbereiden van maatregelen.

Alvast twee belangrijke evoluties haalden niet de editie van het *Vooruitgangsrapport* 2001, maar zijn zeker belangrijke verwezenlijkingen in het kader van het AVA. We denken dan aan het zogenaamde *Neen aan Kafka-plan* (van Gool, 2001). Dit beoogt een aanzienlijke vereenvoudiging van administratieve beslommingen, onder meer voor bestaansminimumtrekkers. Zo zou het recht op gewaarborgde gezinsbijslag automatisch worden toegekend en niet langer voorwerp uitmaken van een lang aanslepend onderzoek. Ook in andere takken van de sociale zekerheid, zoals de werkloosheidsvergoedingen, zullen administratieve procedures tot het verkrijgen van bepaalde rechten fel worden vereenvoudigd.

Daarnaast zijn er ook nieuwe initiatieven in de schuldproblematiek te melden (zie ook deel 3, hoofdstuk 2 van dit Jaarboek). Er is een nieuwe wet op consumentenkrediet die de vrijheid van de kredietverstrekker in het geval van wanbetaling drastisch inperkt. Ook krijgt elke gemeente vanaf 2002 een eigen dienst voor schuldbemiddeling. Deze staat in voor bemiddeling rond afbetalingsplannen, het verhinderen van energie-afsluitingen, budgetbegeleiding. In heel deze pijnlijke actuele schuldproblematiek blijft echter één van de voornaamste eisen van de partners van het AVA nog steeds zonder antwoord: de positieve kredietcentrale. De uitbouw van deze positieve kredietcentrale zou – eindelijk – vanaf 2003 door de Nationale Bank in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken gebeuren. Iedere nieuwe kredietverlener zal dan verplicht informatie moeten inwinnen over de reeds bestaande kredieten die aan personen werden toegekend. Op die manier kan

voorkomen worden dat de schuldenlast uitgroeit tot een onaanvaardbaar hoge proportie van de beschikbare bestaansmiddelen.

Tot slot zou het ook niet minder dan gepast zijn om in het volgende Vooruitgangsrapport een meer dan minimale verhoging van het bestaansminimum te kunnen inschrijven. Slechts als er op zo'n essentiële punten belangrijke stappen gezet worden, kan het zijn naam van Vooruitgangsrapport echt verdienen.

2.5.3 *Het eerste twejaarlijkse verslag*

Naast dit eerder administratieve, jaarlijkse Vooruitgangsrapport van de Armoedecel van het ministerie van Sociale Zaken, kreeg het *Steunpunt tot bestrijding van Armoede, Bestaansonzekerheid en Sociale Uitsluiting* de opdracht om twejaarlijks een meer inhoudelijke evaluatie op te maken. In juni 2001 verscheen het eerste verslag *In dialoog. Zes jaar na het Algemeen Verslag over de Armoede*. In dit rapport maakt men een stand van zaken op en doet men aanbevelingen over vier basisrechten uit het AVA: het recht op gezin, het recht op gezondheid, het recht op arbeid en sociale bescherming en het recht op onderwijs. Daarnaast staat men uitvoerig stil bij de dialoogmethode als belangrijk principe van besluitvorming inzake armoede en sociale uitsluiting en men gaat ook in op de zoektocht van de verschillende beleidsactoren naar armoede-indicatoren.

Inzake de dialoogmethode belicht men uitvoerig de verschillende actoren en de wijze waarop zij kunnen bijdragen tot de opbouw van kennis over en de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting. Men vraagt daartoe voldoende tijd en middelen aangezien de organisatie van de dialoog nogal specifieke kenmerken heeft. Zo moeten heel verschillende soorten mensen, van beleidsmedewerkers over academici tot armen, erbij worden betrokken. Afstemming is nodig, maar dit vraagt voldoende tijd en middelen. Daarnaast moeten de organisaties waar armen het woord nemen verder worden versterkt en ondersteund in hun werking. Men pleit daarom voor een structurele verankering bijvoorbeeld in het kader van een decreet op regionaal niveau (over het Vlaamse armoededecreet: zie hoofdstuk 3 van dit deel).

Inzake de zoektocht naar (Europese) armoede-indicatoren pleit men voor een specifieke vorm van onderzoek. Niet enkel de klassieke aandachtspunten in vorm van armoedecijfers zouden hierbij mogen in rekening worden gebracht. Ook onderzoek dat wordt opgestart vanuit de leefwereld van armen en in nauwe samenwerking met (de verenigingen van) armen is essentieel. Centraal daarbij zou moeten staan dat mensen die in armoede leven mee kunnen verwoorden wat armoede is en hoe armoede dient (aan)geduid. Ook bij het werken via actieplannen zouden armen meer betrokken moeten worden, zowel bij het uitdenken, het implementeren en het evalueren ervan.

Inzake de vier domeinen die aan bod komen halen we er enkele klemtonen uit. Veel van de aangehaalde problemen bespraken we immers reeds in het vorige deel van dit Jaarboek. Wat het gezin betreft gaat men dieper in op

Ontwikkelingen in het armoedebeleid

twee belangrijke aandachtspunten uit het AVA, de verlatenverklaring en de plaatsing van kinderen. Wat het recht op gezondheid betreft, wordt de nadruk gelegd op de ongelijke toegang tot gezondheidszorgen, zowel de preventieve als de curatieve, en de hiermee samenhangende nog steeds veel te hoge kosten van goede gezondheidszorgen. Wat het recht op arbeid en inkomensbescherming betreft, wordt duidelijk gemaakt dat activering, de plicht tot arbeid, niet ten koste van alles mag gaan. De tewerkstelling en inkomensverschaffing van de armsten moet gebeuren tegen een totaalachtergrond waar ook de financiële behoeften, de sociale en medische situatie van de persoon in aanmerking worden genomen. Inzake onderwijs wil men dat er meer werk wordt gemaakt van echte kosteloosheid van het onderwijs en meer erkenning van en aandacht voor de specifieke opvoedingssituatie van kinderen en ouders binnen het schoolmilieu: initiatieven ter bevordering van ouderparticipatie binnen de scholen en schoolopbouwwerk. Doorheen de verschillende domeinen wordt telkens de nadruk gelegd op het feit dat de ruimere samenleving meer op de hoogte zou moeten worden gebracht van de armoedesituaties, dat men meer kennis moet verwerven over hun specifieke situaties. Onder meer de doorgedreven dialoogmethode zou hiervoor moeten garant staan.

Dit rapport is alleszins belangwekkend aangezien het de eerste poging van deze omvang is sinds het AVA om de dialoog te laten resulteren in een duidelijk opvolgingsrapport. Dit rapport zal ook voorwerp uitmaken van parlementaire discussie. Het is nog om een andere reden belangrijk. Het duidt immers aan dat, zes jaar na datum, heel wat aanbevelingen uit het AVA dode letter zijn gebleven. We kunnen ons niet van de indruk ontdoen dat een deel van de oorspronkelijke dynamiek verloren is gegaan. Dit blijkt onder meer uit een gebrek aan coherentie en het achterwege blijven van concrete en duidelijke aanbevelingen.

HOOFDSTUK 3

ONTWIKKELINGEN IN HET VLAAMSE ARMOEDEBELEID

*Jeff Van Ouytsel, Jan Vranken, Dirk Geldof en
Gerard Van Menxel*

De Vlaamse Regering koos in de beleidsnota van de bevoegde minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen voor een inclusieve benadering van armoedebestrijding (Vogels, 2000). Dit vraagt om een structurele aanpak op alle beleidsdomeinen. In al haar beleidsmaatregelen wil de Vlaamse Regering prioriteit geven aan het voorkomen, verminderen en oplossen van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting voor alle burgers. Ze engageerde zich om dit beleid tot stand te laten komen in dialoog met alle betrokkenen, in het bijzonder de armen zelf, en te toetsen op zijn effect voor de armsten. De uitwerking van deze intenties gebeurde in het *Vlaams Actieplan Armoedebestrijding*. Waar staan we midden 2001?

3.1 Het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding

3.1.1 *Krachtlijnen*

Op de *Top van Lissabon* in maart 2000 engageerde elk van de vijftien lidstaten van de Europese Unie zich om een nationaal actieplan armoedebestrijding op te stellen. De nationale actieplannen moeten concrete beleidsdoelstellingen op het vlak van armoedebestrijding en sociale insluiting aangeven. Vanuit Vlaanderen werd het *Vlaams Actieplan Armoedebestrijding* uitgewerkt als onderdeel van het Belgische *Nationaal Actieplan Sociale Insluiting* (NAPInc) (zie Jonckers, 2000: 263-270, en vorig hoofdstuk). Daarnaast biedt het actieplan een jaarlijks en geactualiseerd overzicht van de concrete beleidsmaatregelen van de leden van de Vlaamse regering. Zo kunnen beleidsvoorstellen worden getoetst aan de verwezenlijkingen.

De algemene beleidsdoelstelling in het *Vlaams Actieplan* is het bevorderen van sociale insluiting op meerdere met elkaar verbonden terreinen. Een beleid ter bestrijding van armoede moet dus een antwoord formuleren op complexe problematieken. Het algemeen beleidsprincipe is een doelmatig armoedebeleid, zoals we dat elders al formuleerden (zie onder meer hoofdstuk 1 van dit deel).

Om een doelmatig, inclusief armoedebeleid in praktijk te brengen, koos de Vlaamse Regering voor het realiseren van een aantal criteria (Dierckx, 2000). Gezien het multi-aspectuele karakter van armoede is dit een méérsportenbeleid op alle relevante domeinen. Men wenst alle tien terreinen uit het *Algemeen Verslag over de Armoede (AVA)* aan te pakken. Het gaat over rechten die moeten worden gerealiseerd inzake participatie, maatschappelijke dienstverlening, gezin, rechtsbedeling, cultuur, inkomen, onderwijs, werkgelegenheid, huisvesting en gezondheidszorg. Voor elk van deze rechten worden de concrete beleidsmaatregelen 2001 opgesomd.

Beleidsmaatregelen moeten ook deel uitmaken van een samenhangend geheel. Er moet afstemming en coördinatie zijn tussen initiatieven op diverse beleidsdomeinen én op de verschillende bestuursniveaus. Specifieke maatregelen voor armoedebestrijding blijven nodig, maar moeten worden ingepast in een algemeen beleid dat op elk moment oog heeft voor de dimensie armoedebestrijding. De jaarlijkse opstelling van een actieplan armoedebestrijding moet een belangrijke stap zijn naar een geïntegreerd beleid, zowel horizontaal (tussen domeinen en actoren) als verticaal (tussen het Europese, federale, provinciale en lokale beleid).

De Vlaamse Regering kiest voor het aanpakken van de maatschappelijke structuren, die zorgen voor de (re)productie van armoede en sociale uitsluiting. Tegelijk is er de opdracht om preventief in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen. Een doelmatig beleid draait niet alléén om de armen, wel om de armoede.

Een inclusief beleid dient de voorwaarden te scheppen voor het ontwerpen en uitvoeren van maatregelen binnen een langetermijnperspectief. Meerjarenplannen krijgen de voorkeur. Experimenten en nieuwe projecten die een meerwaarde bieden, moeten worden gecontinueerd. Tijdelijke interventies impliceren het gevaar dat ze meer schade berokkenen (onder meer door bruusk afgebroken verwachtingen) dan dat ze een positieve impuls geven.

De regering kiest ook voor een goed geïnformeerd beleid. Een maatschappij die voortdurend in ontwikkeling is, doet nieuwe vormen van uitsluiting ontstaan terwijl oude uitingen moeilijk te detecteren blijven. Via wetenschappelijk onderzoek kunnen deze worden geduid. De wetenschap dient tevens instrumenten beschikbaar te stellen om het gevoerde beleid te beoordelen en bij te sturen. Een belangrijk instrument daarbij is de ontwikkeling van een 'armoede-effectenrapport'.

Bij de definitie van de problemen, de zoektocht naar haalbare oplossingsstrategieën en het construeren van een breed maatschappelijk draagvlak zal partnerschap de basis vormen. De 'harde' en 'zachte' sectoren en ook de verschillende overheden moeten binnen dit partnerschap elk hun verantwoor-

delijkheid opnemen. De institutionalisering van overleg- en communicatiekanalen is een vereiste. De armen zelf zijn belangrijke partners en hebben extra ondersteuning nodig omwille van het ontbreken van de nodige machtsmiddelen. Vandaar dat wordt voorzien in de erkenning en subsidiëring van de *Verenigingen waar armen het woord nemen*. In dezelfde context past de uitbouw van de werking en regelgeving inzake de opleiding en inschakeling van opgeleide ervaringsdeskundigen in de armoede. Voor de realisatie van deze partnerschappen zullen financiële middelen en ook voldoende administratieve omkadering worden voorzien.

3.1.2 Oude en nieuwe beleidsinstrumenten

Gepaste beleidsinstrumenten zijn onontbeerlijk voor de realisatie van een doelmatig armoedebeleid. Ook deze instrumenten worden in het *Actieplan* besproken. Zo moet de samenwerking tussen diverse beleidsverantwoordelijken, particuliere actoren en doelgroepen op Belgisch niveau vorm krijgen via de *Interministeriële Conferentie Maatschappelijke Integratie en Sociale Economie* en het *Steunpunt tot bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting*. Op Vlaams niveau rekent men op de coördinerend minister Armoedebestrijding Mieke Vogels en een *Vlaamse Intersectorale Commissie Armoedebestrijding*. Deze vormen de organisationele structuur voor het beleid.

De doelmatigheid van besluitvormingsprocedures wordt verhoogd via een jaarlijks bijgewerkt actieplan, een evaluerend en toekomstverkenkend congres, het permanent overleg armoedebestrijding en een terugkoppeling naar de *Interministeriële Conferentie voor Maatschappelijke Integratie en Sociale Economie*. Als bijkomende methodische en wetenschappelijke handvaten wijst men op indicatoren ter evaluatie van het beleid, armoede-effectrapportering, een niet-monetaire armoedenorm en het Jaarboek 'Armoede en Sociale Uitsluiting'. Specifiek voor de dialoog tussen overheid en doelgroepen staan diverse participatiemethoden ter beschikking, worden de *Verenigingen waar armen het woord nemen* betoelaagd en wordt een regelgeving inzake de opleiding en tewerkstelling van ervaringsdeskundigen in de armoede uitgewerkt. Wettelijke garanties voor deze continuering van het Vlaamse armoedebeleid worden bepaald door middel van een (kader)decreet inzake armoedebestrijding (zie 3.2).

In het *Vlaams Actieplan* heeft de Vlaamse Regering als één van haar concrete maatregelen ook het kwaliteitsbeleid in de welzijnsvoorzieningen ingeschreven. Ze maakte ook eerder al werk van de ondersteuning van methodiekontwikkeling (Degeeter en Van Cauwenbergh, 2001). Daarbij wordt er voornamelijk gewerkt aan de implementatie van het kwaliteitsdecreet in de hulpverlening aan kansarmen. Dit decreet uit april 1997 moest de kwaliteitszorg in de welzijnsvoorzieningen regelen. Het gaat om een kaderdecreet dat verder uitgewerkt moet worden voor de verschillende sectoren, zo ook voor het werken met kansarmen. Men werkte een nieuw evaluatie-instrument uit (Degeeter, Van Cauwenbergh en Lauwers, 2001 a en b). Daarbij wordt uitge-

gaan van een pragmatische (bevragen van cliënten) en een visionaire (toetsing door de professionals) invalshoek. Het kan worden gebruikt voor een soort diagnose van de zwakkere en de sterkere punten van de hulpverlening aan kansarmen binnen een bepaalde organisatie.

3.1.3 *Vooruitgangscongres Armoedebestrijding – 17 mei 2001*

Op 17 mei 2001 werd, tijdens een eerste *Vooruitgangscongres Armoedebestrijding*, de vooruitgang op een drietal terreinen (wonen, werk en cultuur) onder de loep genomen (Dierckx, 2001a, b en c; Vranken, 2001a). De Vlaamse regering neemt zich voor om zo'n congres elk jaar te organiseren, afwisselend rond enkele van de tien thema's uit het AVA.

Voor werkgelegenheid groeit de idee dat, naast bepaalde regimes voor werkenden om tijdelijk uit de arbeidsmarkt te treden, er ook meer mogelijkheden moeten zijn voor werklozen om tijdelijk het zoeken naar een baan te staken. Daarnaast blijken er nog al te veel drempels te bestaan om een gepaste baan te vinden (mobiliteit, gebrek aan opleiding). Ook wordt duidelijk gevraagd dat de vraagzijde meer inspanningen zou leveren. Niet enkel de werklozen moeten hun verantwoordelijkheid nemen, ook de werkgevers moeten bijvoorbeeld gepaste banen scheppen en de nodige begeleiding op de werkvloer voorzien.

Wanneer men het over cultuur heeft, komt telkens weer de belangrijke rol van het onderwijs naar voren. Ook blijken de kosten van cultuurparticipatie nog altijd te hoog. De rol van het onderwijs om de (mentale) drempels weg te werken, wordt gedwarsboomd door de onwetendheid van vele leerkrachten inzake armoede.

Wonen blijft tenslotte een belangrijk probleemdomain. Zo worden problemen van sociale segregatie aangekaart, evenals het gebrek aan belangstelling van overheidswege voor sociale huisvesting, het gebrek aan noodopvang voor daklozen. Over vormen van woonbegeleiding is men vrij strikt: dit is een recht en mag geen plicht worden. Momenteel ontbreekt hiervoor bovendien een structurele samenwerking tussen de actoren uit de welzijns- en de huisvestingssector en deze begeleiding mag absoluut niet verworden tot verdoken controle.

Het *Vooruitgangscongres*, wellicht het eerste in een lange reeks, legde dus heel wat pijnpunten bloot binnen de drie behandelde domeinen van het maatschappelijke leven. Dit is een goede zaak. Ook de betrokkenheid en nauwe samenwerking van alle actoren, zowel bij de voorbereiding als de uitvoering van het congres, is lovenswaardig. Het is echter wel frappant dat de aangekaarte problematieken al veel langer pijnpunten vormen. Ze werden al aangekaart in het AVA en andere 'baanbrekende' publicaties uit het (verre) verleden. Halfweg de legislatuur en twee decennia na het eerste rapport over de bestrijding van armoede door de *Koning Boudewijnstichting* (Lampaert, 1983) is het de hoogste tijd om meer daadgericht te denken en vooral te handelen.

3.2 Het langverwachte armoededecreet?

Al onder de vorige Vlaamse Regering werd gewerkt aan en onderhandeld over een Vlaams armoededecreet. Ook in deze legislatuur bleef de totstandkoming ervan aanslepen. Minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen Mieke Vogels verbond zich op het *Vooruitgangscongres* tot de uitwerking van een armoededecreet vóór het einde van 2001. Uiteindelijk maakte ze de definitieve inhoud van dit decreet bekend op de Werelddag van het Verzet tegen Extreme Armoede op 17 oktober 2001 (Vogels, 2001b). Bij de opmaak ervan werden zowel de verenigingen als professionelen betrokken. Naast de garantie van een inclusief armoedebeleid te voeren, moet dit decreet instaan voor de structurele verankering van de participatie van de armen zelf. Daardoor zou het partnerschap met de armen permanent worden verzekerd. Het is belangrijk dat de armen voor de inbreng van hun ervaring worden ondersteund. Verenigingen waar armen het woord nemen zullen daarom verder worden gefinancierd. Op dit moment trekt minister Vogels daarvoor bijna 670.000 EUR (27 miljoen BEF) uit. Het ligt in de bedoeling dit bedrag op te trekken.

Daarnaast zal met het nieuwe decreet ook de coördinatie van de opleiding van ervaringsdeskundigen officieel worden erkend en gesubsidieerd. Het gaat dan om een opleiding in het volwassenenonderwijs die drie en een half jaar duurt. Op het einde van de rit krijgen de ervaringsdeskundigen een diploma van het hoger secundair technisch onderwijs. Daardoor zullen opgeleide armen wellicht beter mee het overheidsbeleid, maar ook de dagelijkse werking van organisaties in het veld kunnen uitstippelen en uitwerken. Het ontwerpdecreet – goedgekeurd door de Vlaamse regering op 19 oktober 2001 – wordt nu voor advies voorgelegd aan de SERV en daarna aan de Raad van State.

3.3 De hervorming van het Sociaal Impulsfonds

De integratie van de middelen van het *Vlaams Fonds voor Integratie van Kansarmen* (VFIK) en het *Bijzonder Fonds Maatschappelijk Welzijn* (BFMW) in het *Sociaal Impulsfonds* (SIF) drukte de stempel op het armoedebeleid tussen 1995 en 1999. In het *Regeerakkoord* (Vlaamse regering, 1999) werd aangekondigd dat men de SIF-middelen zou heroriënteren en verhogen met het oog op een versterkt stedenbeleid. SIF-middelen en de federale veiligheids- en samenlevingscontracten zouden op die manier op elkaar kunnen worden afgestemd. Het SIF moest ook inhoudelijk geëvalueerd en bijgestuurd worden. Het SIF+ zou men tenslotte ook heroriënteren en gaan gebruiken als preventief instrument.

Op 13 juli werd beslist om een deel van het SIF naar het gemeentefonds en een deel naar het stedenfonds over te hevelen. De concrete uitvoering is nog in bespreking, maar een eerste ontwerp van *Gemeentefonds* werd al voor

advies aan de SERV en de *Hoge Raad voor Binnenlands Bestuur* voorgelegd. Daaruit blijkt dat dit fonds vanaf begin 2003 zou worden geherwaardeerd en medegefinancierd door de middelen die vroeger de SIF-waarborggemeenten toekwamen (Vlaamse Regering, 2001a).

Er zal een strikt onderscheid worden gemaakt tussen de geselecteerde centrumsteden (waaronder ook de *Vlaamse Gemeenschapscommissie* in Brussel) en de andere gemeenten, waarbij extra aandacht wordt gevraagd voor de SIF+ gemeenten die niet tot de steden worden gerekend. Het volledige waarborggedeelte van het SIF zal bij het *Gemeentefonds* worden gevoegd, als basisfinanciering voor zowel gemeente als *Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn* (OCMW). De verdeling van de trekkingsrechten van de verschillende gemeenten zullen worden bepaald in een overleg tussen gemeente en OCMW. Op basis van een protocol tussen gemeente en OCMW zal vanuit de Vlaamse overheid rechtstreeks aan beide besturen een deel van het trekkingsrecht worden doorgestort. Indien OCMW en gemeente niet tot een dergelijk protocol komen, zal aan het OCMW een gegarandeerd procentueel aandeel van 8% in het gemeentefonds worden toegewezen. Belangrijk is ook dat door de opname van het SIF in het *Gemeentefonds* sociale criteria eveneens mee in rekening worden gebracht voor de verdeling van het *Gemeentefonds*. Voor de SIF+ gemeenten die niet onder de noemer stad vallen (24 gemeenten) zal men een bijzondere waarborg toekennen waarbij ze gegarandeerd gedurende een zestal jaar nog compensaties krijgen voor het wegvallen van de SIF+ middelen.

Op basis van een nieuw decreet wil men de SIF+ middelen dus toewijzen aan de geselecteerde steden en de *Vlaamse Gemeenschapscommissie*. De gehanteerde invalshoek hierbij moet de leefbaarheid van de steden zijn, vanuit een integrale en inclusieve stedelijke benadering, maar gefocust op de (potentiële) bewoners van de stad. Dit betekent dat ook het lokaal sociaal beleid hierin aan bod komt (zie volgende paragraaf). De gangbare principes en krachtlijnen van het sociaal impulsfonds (partnership, planmatig en resultaatgericht werken, aandacht voor communicatie en participatie) zouden behouden blijven, maar de werkwijze (overleg, controle, begeleiding) wordt grondig bijgestuurd en versoepeld. Ondertussen werd duidelijk dat de grote steden niet per definitie als overwinnaar van deze hervorming uit de bus zullen komen. Een definitieve evaluatie zal pas kunnen bij de inwerkingtreding van de hervorming in 2003.

Het stedelijk beleid pur sang vertrekt van een actieprogramma, onder meer gebaseerd vanuit de conclusies van een ronde langs Vlaamse steden die moet resulteren in een *Vlaamse Stedenconferentie* in 2003. Daarnaast zal er jaarlijks een prijs 'Vitale Stad' worden uitgereikt in samenwerking met de Nederlandse overheid. Ook zal werk worden gemaakt van monografieën van Vlaamse steden waarin de belangrijkste gegevens over bepaalde steden zullen worden verzameld. Door middel van het project *Thuis in de stad* zal men ook een 'Witboek Stedenbeleid' voorbereiden. Een *Taskforce* van veertien experts zal onderzoeken welke maatregelen zich opdringen op de verschillende beleidsniveaus om de steden nieuw leven in te blazen. Zij begeleiden een aantal workshops waarin men streeft naar een grote participatie van de

bevolking. In de loop van 2002 wordt het 'Witboek' geschreven: een toekomstvisie op de stad en het stedenbeleid. In het najaar van 2003 zal dan een congres *Stedenbeleid* plaatsvinden om het 'Witboek' te bekrachtigen.

3.4 De lange weg naar het Sociaal Huis

Een derde uitdaging voor de Vlaamse Regering vormt de toekomst van de OCMW's. In het regeerakkoord van 1999 stond ingeschreven dat men het bestaande OCMW zou omvormen tot een *Sociaal Huis*, waar elke burger terecht kan voor alle administratieve en sociale dossiers, voor premies, uitkeringen en tegemoetkomingen. Dit *Sociaal Huis* zou twee belangrijke kenmerken moeten hebben, de éénloket-functie en de doorverwijsfunctie.

Ondertussen werd wel duidelijk dat dit voor meerdere interpretaties vatbaar is. In een nieuwe nota van de minister van Welzijn, Gezondheid en Gelijke Kansen én de minister van Binnenlandse Aangelegenheden wordt dit verder uitgeklaard (Vogels en Van Grembergen, 2001). Het globale lokaal sociaal beleid wordt daarbij als uitgangspunt en als kader genomen. Visieontwikkeling op en implementering van het lokaal sociaal beleid worden daarbij in handen gelegd van OCMW én gemeente en moeten worden gekaderd binnen het algemene Vlaamse sociaal beleid. Nog voor er definitief sprake kan zijn van een *Sociaal Huis* wordt van gemeente en OCMW alvast verwacht dat zij een coördinatiefunctie uitbouwen voor het globale welzijnsaanbod op lokaal niveau waarbij ook rekening zal moeten worden gehouden met de private sector.

Om al deze functies en taken structureel te verankeren werkt de Vlaamse Regering momenteel aan een kaderdecreet over het lokaal sociaal beleid. Van groot belang hierbij is dat men rekening zal moeten houden met de eisen en de verwachtingen van de mensen die er een beroep op zullen doen. Naast een krachtenbundeling en betere afstemming van de financiële middelen (efficiëntie) blijft de grootste uitdaging een algemene drempelverlaging en verbetering van de doelmatigheid (effectiviteit) voor de cliënten.

3.5 Initiatieven op de belendende percelen

Naast deze algemene beleidslijnen zijn er ook op de andere Vlaamse beleids terreinen uiteraard initiatieven te melden. Door middel van het *Vlaams Actieplan* werden zij voor een deel geïntegreerd. Voor een groot deel kwamen deze al in het vorige deel van dit Jaarboek aan bod.

In haar beleidsbrief 2000 trekt minister Vanderpoorten (2000) haar bezorgdheid voor het technisch- en beroepssecundair onderwijs door (zie ook Vranken en Geldof, 2000: 237). Daarvoor wenst ze een actieplan uit te werken dat de band legt met levenslang leren, het versterken van de technologi-

sche invalshoek, de samenwerking tussen deeltijds onderwijs en bijvoorbeeld het toelichten van trajectbegeleiding. Dit actieplan zou moeten worden uitgevoerd door alle onderwijspartners en de verschillende beroepssectoren. Bij dit alles moet de bestaande band tussen onderwijs en beroepsleven opnieuw worden bekeken.

Wat betreft het volwassenenonderwijs gaat er bijzondere aandacht naar het onderwijs voor sociale promotie en het begeleid individueel studeren (BIS). Dit moet gebeuren via een afstemming van de einddoelen van het secundair op die van de bijzondere onderwijsvormen. Voor de basiseducatie is een doorstroming naar het onderwijs voor sociale promotie, het tweedekansonderwijs of een aanbod van andere opleidingsverstrekkingen uiterst belangrijk. Daarnaast wordt ook het onderwijsvoorrangsbeleid en zorgverbreidingsbeleid, het onthaalbeleid voor anderstalige nieuwkomers en het non-discriminatiebeleid aan een evaluatie onderworpen. Ook zal er aandacht worden besteed aan het buitengewoon onderwijs en de samenwerking met het gewoon onderwijs.

De minister zal tevens verdere inspanningen doen om de kostenloosheid van het leerplichtonderwijs verder te garanderen. Ook zullen er – voornamelijk via de *Centra voor Leerlingenbegeleiding* (CLB's) stappen gezet worden om de band tussen welzijn en onderwijs aan te halen. Tevens besteedt de minister van Onderwijs aandacht aan de toegankelijkheid van het tertiair onderwijs voor alle groepen die het om uiteenlopende redenen moeilijker hebben.

De Vlaamse beleidsbrief *Jeugd* van minister Anciaux (2001a) kiest in de strijd tegen sociale uitsluiting voor het beginsel van communicatie, inspraak en participatie als de belangrijkste methode. Vooral bij de opmaak van het *Vlaams Jeugdwerkbeleidsplan* en het herwerken van het decreet lokaal jeugdwerkbeleid zou dit principe sterk gevolgd worden.

In het cultuurbeleid (Anciaux, 2001b) wordt extra aandacht besteed aan groepen en individuen die zich in een situatie van achterstelling bevinden, vaak met culturele ongelijkheid voor gevolg. Door de financiële armslag, de zeggingskracht en zo ook de effecten van sociaal-artistieke projecten te vergroten, wil men een bijdrage leveren aan het wegwerken van (sociaal-)culturele ongelijkheid via een verhoging van de culturele competentie. Naast deze sociaal-artistieke projecten worden experimentele acties opgezet om doelgroepen die zich in de 'marge' van onze samenleving bevinden, volwaardige kansen te bieden tot culturele participatie. Zo zal de overheid tussenkomen in de kosten van de participatie zelf (tickets, boekenbons en dergelijke).

In 2001 werd het debat gestart over de vernieuwing van het sociaal-cultureel werk, in het bijzonder de regeling voor het volksontwikkelingswerk. Op basis van een voorafgaande studie (Oosterlinck, 2001) moet dit resulteren in een nieuw kaderdecreet op het volksontwikkelingswerk. In het kaderdecreet zou bewust worden gezocht naar de wortels van het sociaal-cultureel werk. Men wil die organisaties versterken die zich bewegen op het raakvlak van de functies van educatie, cultuurspreiding, ontmoeting en sociale actie. De gemeenschapsvorming moet er een essentiële opdracht blijven en er dient verstrekt te worden van de reële participatie van de bevolking.

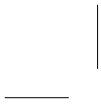
Wat het woonbeleid betreft, zag toenmalig bevoegde minister Sauwens zes belangrijke uitdagingen voor het jaar 2001: de betaalbaarheid van de huisvesting en verhoging van het publieke aanbod; verbetering van de kwaliteit van woningen en woonomgeving; het ondersteunen van particulieren; het inschakelen van de private huurmarkt; selectieve maatregelen voor specifieke doelgroepen – ouderen en campingbewoners – en tenslotte aandacht voor de Vlaamse rand. Ondertussen werd onder impuls van minister van Welzijn Vogels een initiatief ontwikkeld voor woonwagenbewoners. Via het project *Wonen op wielen* zouden gemeentebesturen subsidies krijgen voor het onderhouden van de terreinen waarop ze wonen. Zo zou de levenskwaliteit van woonwagenbewoners moeten verbeteren.

Ten slotte kondigde de minister van Welzijn ook nieuwe initiatieven aan voor de kinderopvang. De meest behoevende gezinnen zullen voortaan eenvoudiger en, vooral, goedkoper een beroep kunnen doen op de bestaande initiatieven. Zeker met het oog op het wegwerken van de drempels inzake het aannemen van werk, is dit een belangrijke stap vooruit. Het gebrek aan betaalbare opvang voor de kinderen werd immers meermaals als een belangrijk knelpunt benoemd (Deleu, 2001).

3.6 Nog een gevulde agenda voor de komende jaren

De indruk bestaat dat na bijna drie jaar paarsgroene Vlaamse Regering het armoedebeleid nog te veel in beleidsintenties verankerd is, niet in concrete maatregelen. De belangrijkste structurele realisatie tot hiertoe is de hervorming van het *Gemeentefonds* en het SIF die ingaat op 1 januari 2003. Hoewel er dus reële stappen zijn gezet, blijven er voor de komende jaren nog meer dan aandachtspunten genoeg. De implementatie en verdere uitwerking van de SIF-hervorming, de uitbouw van een echt stedelijk beleid, de uitvoering van het armoededecreet en de concretisering van het *Sociaal Huis* zullen een werk van lange adem zijn.

Daarnaast bestaat de uitdaging er natuurlijk ook in om de juiste formule te vinden voor de bestending van het Vlaamse armoedebeleid. In het Vlaams Actieplan werden de instrumenten aangereikt. Het zal er nu op aankomen om dit nieuwe Permanente Overleg Armoedebestrijding tussen de verschillende kabinetten en administraties op gang te brengen, en vooral te houden. De structurele en inclusieve aanpak uit het Actieplan zal de komende jaren verder uitgebouwd moeten worden. Alleen zo kan er aan een doelmatig armoedebeleid op Vlaams niveau gewerkt worden.



HOOFDSTUK 4

IS EEN ARMOEDEBELEID MOGELIJK IN BRUSSEL?

Truus Roesems'

In onze schets van de toestand in het Brussels Gewest (zie deel 2, hoofdstuk 6 van dit Jaarboek) werd duidelijk dat de welvaart in Brussel zeer ongelijk verdeeld is en dat de Brusselaars onvoldoende 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.

4.1 Instrumenten ter bestrijding van de armoede in het Brussels 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 en de verschillende programma's voor stadsontwikkeling.

4.1.1 *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 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 armoedebat, makkelijker worden georganiseerd. Binnenkort zal deze uitbreiding van taken ook via een ordonnantie geregeld worden en krijgt het observatorium een nieuwe naam: *Observatorium voor Gezondheid en Welzijn*.

Het voorbije jaar 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 dit jaar 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. 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 op zoek te gaan naar 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 de nadruk op de participatie van betrokken personen en instellingen en op de verzameling van adequate informatie. De

termijnen zijn echter niet realistisch indien men de mensen en instellingen echt erbij wil betrekken en zich wil baseren op kwaliteitsvolle gegevens. Bovendien worden er hoge drempels ingebouwd 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*.

4.1.2 *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 indicatoren² 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 ongeveer 5 EUR (200 BEF) per inwoner.

4.1.3 *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: 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.

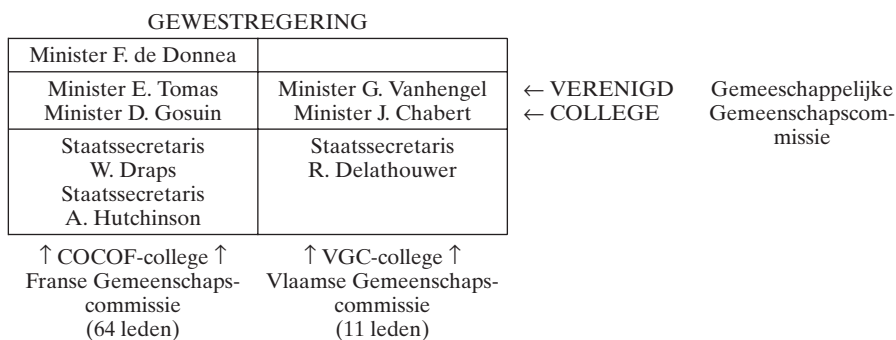
Hier volgt een overzicht van Brusselse samenwerkingsverbanden en overlegstructuren in het kader van armoedebestrijding of het sociaal beleid in het algemeen. Achtereenvolgens wordt ingegaan op het overleg op politiek niveau, de samenwerking tussen overheid en betrokken actoren, de samenwerking tussen 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 besteding van het armoedebeleid* van 14 januari 1999. In dit kader werd een structurele samenwerking voorzien tussen het *Gezondheidsobservatorium* en het *Steunpunt tot Bestrijding van Armoede, Bestaansonze-kerheid en Sociale Uitsluiting*. Tot nog toe liep de samenwerking echter even moeizaam als de uitbouw van het steunpunt zelf (Vranken e.a., 2000a: 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 elk deel uitmaken van drie regeringen (zie figuur); de gewestregering, het *Verenigd College*³ voor de GGC 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 20 – Samenstelling van de Brusselse regeringen (september 2001).



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. 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 afgebakende, 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 geestelijke 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 informatie 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 social”. Langs Vlaamse zijde fungeert de *Brusselse Welzijns- en Gezondheidsraad* (BWR) als informatie- en overlegorgaan rond deze thema's en wordt hiervoor betoelaagd 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, Perdaens en De Spiegelaere, 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 Universit  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 negentien 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.

4.1.4 *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 stedenbouwordonnantie 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 hoge 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. De publicatie van dit ontwerp wordt eind september verwacht, zodat het openbaar onderzoek kan van start 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 een oplossing werd gezocht voor concentratie van slechte huisvesting en armoede (Meert, 2000b). Door op de middenklasse te mikken, wil de GOMB sociale mix bevorderen en op die manier de wijken van hun negatief imago 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, Van Criekingen en Crahay, 2000). Louter fysieke maatregelen volstaan niet om sociale problemen op te lossen (Musterd en Ostendorf, 2001: 31). De discussie rond het al dan niet bevorderen van sociale mix ligt inderdaad niet zo eenvoudig. Het aantrekken van mensen uit hogere sociale klasse kan 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 en beroep te kunnen doen op aangepaste diensten en handel.

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, of 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 intervenueert 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 heterogeen 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 wonderoplossingen 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.

4.2 Drempels voor het armoedebeleid

4.2.1 *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 recht-

streeks 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 de armenorganisaties voorstellen 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.

4.2.2 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. Vooral 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. Voor beleidsmakers zijn die gemeenten wel erg belangrijk; in de meeste OCMW's wordt de lokale autonomie dan ook sterk verdedigd. Zou het geen goed idee zijn om de ironische opmerking van een parlementslid tijdens het debat in het Brussels parlement ernstig te nemen? Ze stelde voor om de OCMW's om te vormen tot eenvoudige gedecentraliseerde diensten van het Gewest onder de hiërarchische leiding van de Ministers van Sociale Zaken van het Gewest zodat de onafhankelijke, autonome, politieke kant van de OCMW's verdwijnt.

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* als 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.

Ten slotte kampt Brussel met een negatieve beeldvorming. 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 en Juchtmans, 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 bedoe-

ling 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).

4.3 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 doordacht gebeurd, waardoor veel van de goede bedoelingen verloren gaan. Het zou veel zinvoller zijn alle Brusselse overheden te betrekken en een realistisch tijdschema 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 ongelijke toegang tot 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, 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.

Een vijfde voorwaarde is dat 'de krachten gebundeld' worden. Verschillende programma's en acties moeten gestroomlijnd worden en de inhoud en de timing op elkaar afgestemd. De energieverpilling door administratieve overlast en versnippering moet verminderen. Brussel moet een eigen kader hebben waaraan alle externe input getoetst moet worden (en niet omgekeerd). De negentien 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 armoedebesluit 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.

Ten slotte 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 en Loisy, 2001: 12). De Brusselse jongere heeft weinig mogelijkheden voor goedkope 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 toegang tot het onderwijs.

Noten

1. Met dank aan Henk Meert, Myriam De Spiegelaere, Luc Notredame, Andrea Réa, Dominique Vanhalen.
2. 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).
3. 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 (september 2001) bevoegd voor bijstand aan personen, en bijgevolg voor het armoedebeleid van de GGC. Ministers Gosuin en Chabert zijn bevoegd voor gezondheid.

DE EUROPESE BELANGSTELLING VOOR ARMOEDE: IN EEN STROOMVERSNELLING?

Jan Vranken

5.1 Inleiding

Jarenlang was het windstil op het Europese front wanneer het over armoede ging. De hooggespannen verwachtingen na *Armoede-3* – officieel ‘Communautair programma voor de sociaal-economische integratie van de minder bevoorrechte groepen’ – werden niet ingelost, zeker niet voor wat de ontwikkeling van een Europees armoedebeleid aangaat, maar ook niet op het gebied van studie en actie. Voor wat het beleid betreft, valt dit gemakkelijk te verklaren: de bevoegdheden waren er niet voor een eigen optreden van de beleidsorganen van de Europese Unie. Voor de andere componenten vielen er minder gemakkelijk aanvaardbare verontschuldigingingen aan te voeren. De manifeste onwil van een aantal lidstaten vormde de belangrijkste hinderpaal om *Armoede-3* te laten opvolgen door *Armoede-4*. Wat gebeurde, greep niet plaats op initiatief van *Directoraat-Generaal V* (zoals het toen nog heette, nu *DG voor Werkgelegenheid en Sociale Zaken*) maar binnen *Directoraat-Generaal XII* (nu *DG voor Onderzoek*), waar onderzoek over armoede en sociale uitsluiting een plaats kreeg in het vierde en later vijfde kaderprogramma voor onderzoek.

De stilte die jarenlang heeft geheerst op het armoedefront, kan moeilijk worden verklaard doordat de problematiek minder urgent geworden was. Volgens inkomensgegevens van midden de jaren negentig moeten 60 tot 65 miljoen inwoners in de Unie (18%) leven met een (te) laag inkomen (Eurostat, Mejer, 2000: 3). Velen slagen er weliswaar in om binnen de relatief korte termijn van één tot twee jaar de inkomensarmoede tijdelijk of blijvend te verlaten. Voor ongeveer 7% gaat het echter om een blijvende situatie. Zelfs in relatief hoge inkomenslanden zoals Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Nederland en Frankrijk is het risico om in inkomensarmoede te vervallen reëel voor 20 tot 40% van de bevolking (OESO, 1998).

Ondertussen is er heel wat veranderd. Doorheen verschillende Europese Toppen werd niet alleen de politieke en juridische context geschapen om de hoekstenen van een Europees armoedebeleid – al heet het dan sociale uitsluiting, sociale insluiting of sociale cohesie, naargelang van de mode van de dag – te leggen. Na lange deliberaties, bereikten de *Europese Commissie* en het *Europese Parlement* een akkoord over de start van “Armoede-4”. *Armoede-4* is daardoor mogelijk geworden.

We schetsen in dit hoofdstuk een aantal van de belangrijkste kenmerken van wat er Europees (dat is, EU) gaande is. Eerst kijken we terug in de tijd, tot in de jaren zeventig. We focussen daarbij op de kenmerken van de eerste armoedeprogramma's. Daarna beschrijven we de belangrijke omslag die vorig jaar plaatsvond en die aanleiding gaf voor de nieuwe dynamiek. Bij wijze van inleiding en erkentelijkheid verwijzen we naar de belangrijke bijdrage die Jos Jonckers voor het Jaarboek schreef in 2000 en waaruit we rijkelijk putten. Daarna wagen we ons aan een eerste schets van wat tijdens het Belgisch voorzitterschap gebeurde. De start van *Armoede-4* is een volgend punt van aandacht. We besluiten met enkele toekomstperspectieven. Daarbij moeten we onder meer rekening houden met het feit dat weldra meer dan twintig landen deel zullen uitmaken van een geïntegreerde sociale markteconomie en Europese muntunie en dat deze ‘nieuwe leden’ qua armoede een problematische score hebben.

5.2 Een kwarteeuw geleden

Het verleden van de Europese aandacht voor de armoede bestaat uit drie armoedeprogramma's, alhoewel ze officieel wat ingewikkelder benamingen droegen. Zo was er van 1975 tot 1980 een ‘Eerste programma van modelprojecten en studies ter bestrijding van de armoede’, van 1984 tot 1988 een ‘Tweede Europees programma ter bestrijding van de armoede’ en – vrij snel daarna – van 1989 tot 1994 een ‘Communautair programma voor de sociaal-economische integratie van de minder bevoorrechte groepen’. Parallel aan dit laatste liep een ‘European Community Observatory on National Policies to Combat Social Exclusion’ (1990-94).

5.2.1 *Armoede-1 (1975-1980)*

Het eerste armoedeprogramma is tot op zekere hoogte stuksgewijs tot stand gekomen. Natuurlijk lag er een duidelijke beslissing aan de basis, de resolutie van de Raad van 21 januari 1974, waarin de goedkeuring werd gegeven aan een sociaal actieprogramma voor de jaren 1974-76. Onder die prioritaire acties bevond zich uiteindelijk ook een programma ter bestrijding van de armoede (besluiten van de Raad van 22 juli 1975 en van 12 december 1977). Feitelijk bestond ‘Armoede-1’ uit een bonte waaier van initiatieven, zoals ook al uit de titel blijkt (modelprojecten en studies). Er waren 28 modelpro-

jecten. De studies gingen over armoede en sociale politiek, werkloosheid en bestrijding van armoede, waarneming van de armoede in Europa, een studie van subjectieve armoede in acht lidstaten, aanhoudende armoede, studies over zigeuners en andere zwervende groepen en de rol van vrijwilligersorganisaties in de strijd tegen de armoede. Het waren toen nog negen nationale rapporten, later aangevuld met een Grieks rapport. Het materiaal dat op deze manier werd verzameld werd dan gebruikt door de auteurs (B. Abel-Smith, J.C. Brown, X. Greffe, R. Hauser, G. Schaber en J. Vranken) van het 'Eindrapport van de Commissie aan de Raad betreffende het programma van model-projecten en studies ter bestrijding van de armoede' (EC, 1981). Het is een leerrijke ervaring om dit rapport, twintig jaar na zijn productie, nog eens na te lezen, onder meer het deel dat de adviezen van de nationale deskundigen betreft.

Het meest bekend is deze periode wegens de introductie van een Europese definitie van de armoede en een Europese armoedenorm, die beide de wisselvalligheden van de Europese belangstelling hebben overleefd. De definitie, zoals vastgelegd in het besluit van de Raad van 22 juli 1975, is de volgende:

“Personen die in armoede verkeren: personen of gezinnen wier middelen zo ontoereikend zijn dat zij uitgesloten zijn van de minimaal aanvaardbare leefpatronen in de lidstaat waarin zij leven. Middelen: goederen, inkomen in geld en diensten zowel van particuliere herkomst als van overheidswege.” (EC, 1981: 8)

De armoedenorm werd dan vastgesteld op 'minder dan de helft van het netto-inkomen per persoon'. Er wordt erkend dat de keuze van de 50%-grens 'betrekkelijk willekeurig' is, maar dat de meerderheid van de onafhankelijke nationale deskundigen instemde (EC, 1981: 81). Op basis van deze norm werd 11,4% van de particuliere huishoudingen in de (toenmalige) Europese Gemeenschap (EG) arm bevonden, met als uitschieters naar beneden Nederland (4,8%), het Verenigd Koninkrijk (6,3%), België en de Duitse Bondsrepubliek (6,6%) en naar boven Italië (21,8%) en Ierland (23,1%).

5.2.2 *Armoede-2 (1984-1988)*

Het tweede programma moest niet alleen twaalf lidstaten bedienen; het hield een belangrijke koerswending in. Doelstelling, volgens de Raad, was om armoede doelmatiger te bestrijden, om positieve maatregelen in het leven te roepen ten einde de achtergestelden te helpen en om de beste manieren te identificeren om de oorzaken van armoede te bestrijden en om de gevolgen ervan in de Gemeenschap te verzachten.

Het zwaartepunt kwam quasi helemaal te liggen bij de lokale acties. Oorspronkelijk waren 65 actie-onderzoeken betrokken en nog eens 26 projecten vervoegden het programma toen Portugal en Spanje tot de Gemeenschap toetraden in 1987. Doelgroepen of 'bevolkingsgroepen die bijzonder kwetsbaar zijn voor armoede' waren: de langdurig werklozen, de jonge werk-

lozen, ouderen, eenoudergezinnen, tweede-generatiemigranten en uiteenlopende 'marginale groepen', waaronder thuislozen. Vele van deze projecten hielden zich bezig met armoede in achtergestelde stedelijke gebieden en verarme plattelandsgebieden.

Tijdens dit tweede armoedeprogramma werd ook een soort van nationale rapporten geschreven, maar ze bleven op het achterplan. Het moge duidelijk zijn dat de slinger naar de andere kant is doorgeslagen, die van de lokale acties. Dit programma wordt gekenmerkt door een wantrouwen tegen alles wat met beleid en onderzoek te maken heeft.

5.2.3 Armoede-3 (1989-1994)

'Armoede-3' wordt in officiële brochures voorgesteld als 'het communautaire programma voor de sociaal-economische integratie van de minder bevoorrechte groepen'. Doelstelling is, het stimuleren van initiatieven en beleidsmaatregelen in de lidstaten door het ondersteunen van vernieuwing en overdracht van deskundigheid en het aanmoedigen van de publieke discussie over de sociale uitsluiting. Het legt de nadruk op partnerschap, deelname van de belanghebbenden en een multidimensionele benadering van de sociale uitsluiting. De financiële middelen werden besteed aan 39 projecten (27 'modelacties' en 12 'vernieuwende initiatieven') – waaraan, na de Duitse eenmaking nog drie modelacties in de nieuwe *Länder* werden gevoegd – en daarnaast ook aan onderzoeken en statistische studies. Deze projecten werden op Europees niveau gebundeld en gestimuleerd.

Uit de officiële titel blijkt een dubbele verschuiving. Ten eerste, wil men nu niet langer (de armoede) bestrijden, maar (de integratie) bevorderen. Ten tweede, de problematiek die men op het oog had was niet langer de armoede maar de integratie van achtergestelde groepen. Ten derde werd de economische dimensie uitdrukkelijk in de benaming opgenomen. Ten vierde, en achteraf een voorafbeelding van de recente 'nationale actieplannen', werd parallel een Europees *Observatory on Policies to Combat Social Exclusion* in het leven geroepen. Het is wel aardig om te noteren dat dit initiatief mede de start van dit Jaarboek mogelijk maakte; de Belgische correspondent was een van de auteurs van dit Jaarboek.

Al tijdens de haalbaarheidsstudies werd aandacht besteed aan het concept sociale uitsluiting, om duidelijk de theoretische inhoud en de empirische data te kunnen plaatsen waarop de werkzaamheden van het Observatorium zouden worden gebaseerd. De resultaten van deze debatten vormden vervolgens het raamwerk waarin de rapporten van het Observatorium werden gepubliceerd. Het betrof vier jaarrapporten, waarvan er twee de vorm van 'geconsolideerde rapporten' kregen (1992 en 1994) en een aantal thematische rapporten; over 'Sociale Diensten en Sociale Uitsluiting' (1992), 'Diensten, Instellingen en Programma's: hun onderlinge relaties en coördinatie in pogingen om sociale uitsluiting te bestrijden' (1993) en 'Ruimtelijke dimensies van sociale uitsluiting' (1994). De nationale rapporten leidden telkens tot de

publicatie van een Europese synthese, eerst met Graham Room als editor en vervolgens met Diana Robbins.

Vermeldenswaard is dat het tweede geconsolideerde rapport (uit 1994) was opgebouwd rond vijf sociale rechten, met name het recht op werk, op wonen, op een minimale levensstandaard, op onderwijs en op gezondheid. Dezelfde invalshoek zullen we terugvinden bij de *Nationale Actieplannen Sociale Insluiting* (NAPInc) die in 2001 worden gelanceerd (zie later).

5.2.4 *Geen Armoede-4*

Een Commissievoorstel voor een vierde Europees armoedeprogramma in 1993 bleek op grote scepsis te stuiten bij sommige lidstaten (Europese Commissie, 1993). Na drie 'experimentele' programma's rees twijfel over het nut en de subsidiariteit van verdere Europese overheidsinmenging in een beleid dat door lidstaten beschouwd werd als essentieel een nationale materie. Het *Verdrag van Maastricht* bevestigde dit trouwens. Het voorzag geen specifieke Europese bevoegdheden op het vlak van armoedebestrijding binnen de Unie.

Het programmavoorstel van de Commissie werd geblokkeerd in de Europese Raad op een moment dat over de verdere ambities van het Europees project volop werd nagedacht en gedebatteerd in het kader van de *Intergouvernementele Conferentie* die het nieuwe *Verdrag van Amsterdam* moest voorbereiden. Met de steun van het voorzitterschap van een 'kleine lidstaat', Ierland, ging het politieke bevoegdheidsdebat over armoede en sociale uitsluiting daarvan deel uitmaken. Het politieke antwoord op de rol en ambitie van Europa inzake armoede en sociale uitsluiting, kwam hierdoor in het *Verdrag van Amsterdam* te staan.

Ondertussen werd armoede in de lidstaten van de Unie steeds meer benaderd vanuit een 'procesmatige en dynamische context'. De aandacht verschoof van arm 'zijn' en het traditionele begrip armoede, naar arm 'worden'. Dit leidde tot de introductie van het begrip 'sociale uitsluiting' dat tijdens de jaren negentig, mede door toedoen van het derde Europese armoedeprogramma ingang heeft gevonden (zie ook Vranken, 2000b). Volgens de Europese definitie geraken mensen sociaal uitgesloten wanneer zij er niet (meer) in slagen via deelname aan de bestaande structuren de nodige voorwaarden te ontwikkelen om een aanvaardbare levensstandaard en levenskwaliteit op te bouwen en te verbeteren.

Met het begrip sociale uitsluiting komt de structurele dimensie van armoede sterker aan bod. Armoede en sociale uitsluiting worden hierdoor steeds meer gezien als een bedreiging van de sociale cohesie in de maatschappij, wat men in Frankrijk *la fracture sociale* is gaan noemen of de opkomst van een duale maatschappij. Ook op het Europese continent worden de contouren van een duale maatschappij steeds zichtbaarder, voornamelijk in grote steden.

5.3 Een nieuw tijdperk breekt aan?

Het is vanuit deze nieuwe fundamentele visie op sociale uitsluiting en de daarmee gepaard gaande groeiende vrees voor een duale maatschappij dat zich belangrijke conceptuele veranderingen hebben doorgezet naar het beleid. Jonckers (2000) bezorgde ons in zijn bijdrage voor het jaarboek een opsomming van nationale initiatieven en van beleidsprioriteiten. We vullen beide aan met de resultaten van eigen onderzoek dat we ondernamen in de context van projecten ter voorbereiding van het volgende armoedeprogramma *Preparatory Measures to Combat and Prevent Social Exclusion*.

5.3.1 Nationale beleidsinitiatieven

De strijd tegen sociale uitsluiting is de voorbije tien jaar steeds belangrijker geworden in de lidstaten en ze heeft ook een strategischer karakter. Ierland en Portugal hebben nationale armoedeprogramma's. In Nederland, België en sinds enkele jaren ook in het Verenigd Koninkrijk, is de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting uitgroeit tot een prioriteit waarbij alle geledingen van het bestuursapparaat worden betrokken en waarvoor specifieke coördinatiemechanismen werden ontwikkeld. In Nederland en België is via jaarlijkse uitgebreide armoederapporten stilaan een echte beleidsdialoog rond armoede en sociale uitsluiting op gang gekomen; recenter gebeurt dat ook in Duitsland en Frankrijk. Ook worden steeds meer indicatoren ontwikkeld en specifieke doelstellingen geformuleerd. Lidstaten zoals Frankrijk proberen via kaderwetgeving de impact op sociale uitsluiting van beleidsmaatregelen inzake werkgelegenheid, huisvesting, gezondheidszorg, rechtszekerheid, onderwijs en opleiding te versterken. Sterk uitgebouwde verzorgingsstaten zoals Denemarken en Zweden pogen afhankelijkheid van sociale bijstand af te bouwen via een actiever beleid van werkgelegenheid en sociale bescherming. In vele van deze lidstaten worden de slachtoffers van sociale uitsluiting en/of hun verenigingen nauwer bij het beleid betrokken.

5.3.2 Beleidsprioriteiten

Jonckers (2000) omschrijft de beleidsprioriteiten als volgt: beter voorkomen dan genezen, sociale uitsluiting bevestigt het belang van kunnen werken, een geïntegreerde aanpak, verantwoordelijkheid nemen en delen, kwaliteit wordt belangrijker.

Met betrekking tot het preventieve karakter heeft de verschuiving van de aandacht van 'arm zijn' naar 'arm worden' een belangrijke invloed gehad op het armoedebeleid. Het traditionele curatieve armoedebeleid was voornamelijk uit om de gevolgen van het 'arm zijn' te lenigen. Sociale uitsluiting had de processen die naar armoede leidden, voor het voetlicht gebracht. Een beleid dat sociale uitsluiting bestrijdt, zou armoede dus voorkomen. Dit inzicht heeft niet alleen de zoektocht naar een horizontaal preventief armoe-

debeleid gestimuleerd maar heeft ook tot een grondige herziening van het curatieve armoedebeleid geleid. Een modern curatief armoedebeleid mag niet alleen maar de gevolgen van armoede lenigen, maar moet ook de sociale uitsluiting onder armere groepen aanpakken: beide zijn nodig. Het heeft eveneens duidelijk gemaakt dat bestrijding van sociale uitsluiting tegelijk via horizontale beleidsmaatregelen én via groepsgerichte maatregelen moet gebeuren.

Met betrekking tot het belang van arbeid blijkt hoe sociale uitsluiting belangrijke groepen mensen uit het arbeidsproces houdt of verhindert om eraan deel te nemen. Een werkgelegenheidsbeleid moet ook gericht zijn op de bestrijding van sociale uitsluiting; anders laat het belangrijke groepen in de kou staan. Een daling van de werkloosheidscijfers en verhoging van de activiteitsgraad zal, door het verder achterblijven van de zwakkere groepen, de dimensie sociale uitsluiting op de voorgrond brengen.

Met betrekking tot een geïntegreerde aanpak, brengt de toegenomen aandacht voor het proces en de dynamiek van armoede de multi-aspectualiteit van sociale uitsluiting op de voorgrond. Sociale uitsluiting wordt veroorzaakt door velerlei factoren op verschillende domeinen (werken, leren, wonen, inkomen, mobiliteit, communicatie, schulden, sociale zekerheid, gezondheid) die op elkaar inspelen, elkaar vaak versterken en dikwijls naar armoede leiden. Daarom moet een beleid, wil het succesvol zijn, deze realiteit in alle dimensies geïntegreerd aanpakken. Afzonderlijke maatregelen, hoe goed bedoeld en doordacht ook, blijken vanuit het perspectief van sociale uitsluiting vaak onsamenhangend en tegenstrijdig. Deze principiële eenstemmigheid betekent niet dat er geen hinderpalen bestaan voor de uitvoering van een geïntegreerd beleid.

Verantwoordelijkheid delen en nemen, of participatie, gebeurt via de herwaardering van het belang van een complex geheel van structuren en spelregels die grotendeels door de overheid worden bepaald. Dit resulteert in de geleidelijke ombouw van de passieve verzorgingsstaat tot een actieve welvaartsstaat. Daarin wordt de rol en de medeverantwoordelijkheid van alle actoren in de maatschappij sterker beklemtoond. Overheidsbeslissingen bevorderen participatie en integratie slechts op een duurzame wijze als zij worden genomen en uitgevoerd op het geëigende niveau ('subsidiariteit') dat van betrokkenen daadwerkelijk belanghebbenden (*stakeholders*) maakt. Dit proces moet langzaam maar zeker leiden tot nieuwe vormen van beleid, *governance* genaamd.

De kwalitatieve dimensie wordt sterker, zowel op het vlak van participatie en integratie als op dat van levenskwaliteit in het algemeen. De besluiten van de *Top van Lissabon* spreken voor het eerst van 'meer en 'betere' jobs'. Dit vergt een proces van levenslang leren. Maar participeren in de actieve welvaartsmaatschappij stelt steeds hogere eisen ook op het vlak van communicatie en informatie, cultuur, voeding, gezondheid, opvoeding, onderwijs, huisvesting, mobiliteit, sparen en beleggen, veiligheid, vrije tijd. De hoge materiële levensstandaard doet meer aandacht gaan naar levenskwaliteit, naar vormen van er niet bijhoren en dus van sociale uitsluiting. De sociale dimensie van levenskwaliteit blijkt onder meer uit de kwaliteit van het gezins- en

familieleven, van sociale contacten en van de civiele maatschappij (Beck, van der Maesen en Walker, 1997; Europese Commissie, 2000b).

5.3.3 *Nieuwe instrumenten: het voorbeeld van de Europese Werkgelegenheidsstrategie (EWS)*

Kijkt men terug, stelt Jonckers (2000), dan blijkt dat de Europese Werkgelegenheidsstrategie (EWS) in verschillende opzichten de weg heeft gewezen en de instrumenten heeft ontwikkeld voor de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting. De EWS bevestigde de politieke wil van de lidstaten om Europees op een strategische manier samen te werken in domeinen waar beleidsinstrumenten en bevoegdheden essentieel nationaal waren en dat ook zouden blijven. Men was tot het inzicht gekomen dat samenwerking niet noodzakelijk tot een verlies van autoriteit moest leiden, maar deze kon versterken door bij te dragen tot een verbetering van de eigen prestatie en verantwoordelijkheid.

De EWS ontwierp ook de methode en de combinatie van instrumenten die zo'n nieuwe strategische samenwerking op Europees vlak mogelijk moest maken. Drie jaren later wordt op de *Top van Lissabon* beslist om een gelijkwaardige aanpak, methodologie en instrumentarium te ontwikkelen om armoede en sociale uitsluiting te bestrijden: de 'open methode van coördinatie'. Het gaat over Europese doelstellingen in de vorm van kwantitatieve en kwalitatieve richtsnoeren, nationale actieplannen die deze Europese richtsnoeren vertalen in nationale beleidsmaatregelen, een jaarlijkse gezamenlijke evaluatie van de vooruitgang die wordt ondersteund door systematische uitwisseling van ervaringen, *benchmarking* en een beleidsdialoog op hoog niveau. Maar vooraleer het zover is, moet nog het regelgevende en institutionele kader worden gecreëerd. Dat gebeurt in Amsterdam.

5.3.4 *Amsterdam – 1997*

Het nieuwe Europese Verdrag dat in september 1997 in Amsterdam werd ondertekend door de staatshoofden van de vijftien Europese lidstaten en dat na ratificatie door de nationale parlementen op 1 mei 1999 van kracht werd, is belangrijk voor nieuwe materies en bevoegdheden zoals werkgelegenheid, sociaal beleid en non-discriminatie (zie ook Jonckers, 2000). Het bevestigt dat er een politieke wil bestaat om ook aan een socialer en rechtvaardiger Europa te werken.

Dat blijkt onder meer hieruit dat de strijd tegen armoede voor het eerst wordt opgenomen in het Verdrag. De 'bestrijding van uitsluiting' wordt naast de bevordering van de werkgelegenheid, een verbetering van de levensomstandigheden en arbeidsvoorwaarden, een adequate sociale bescherming, de sociale dialoog en de ontwikkeling van de menselijke hulpbronnen, formeel erkend en ingeschreven als een Europese sociale doelstelling in artikel 136 van de nieuwe geconsolideerde Verdragen.

Artikel 137 opent twee pistes voor actie. Een eerste piste gaat via richtlijnen die minimumvoorschriften vaststellen die de integratie bevorderen van personen die van de arbeidsmarkt zijn uitgesloten (artikel 137, lid 1, vierde gedachtestreepje en lid 2, eerste alinea). Het artikel houdt in dat men op Europees niveau erkent dat ‘integratie’ in de maatschappij een essentiële voorwaarde is om te ‘kunnen’ werken. Het artikel schept de mogelijkheid om bij te dragen tot het identificeren, erkennen en bevorderen van minimumvoorwaarden tot integratie in alle lidstaten, die dan kunnen worden omgezet in minimumvoorschriften in de vorm van Europese richtlijnen.

De tweede piste loopt via maatregelen die de samenwerking tussen lidstaten aanmoedigen met als doel de verbetering van de kennis, de uitwisseling van informatie en ervaring, de evaluatie van ervaringen en het stimuleren van nieuwe benaderingswijzen (artikel 137, lid 2, laatste alinea). In de drie Europese armoedeprogramma’s was de drijfkracht voor de samenwerking op Europees vlak hoofdzakelijk experimenteel gebleven. Voor het eerst gaat men ervan uit dat de kennis, de ervaring, het inzicht en de politieke wil om armoede en sociale uitsluiting te bestrijden in alle lidstaten voldoende groot en anders is om op een productieve manier een Europese samenwerking tegen uitsluiting te bevorderen.

Nadat uit het *Verdrag van Amsterdam* was gebleken dat de lidstaten Europa actiever wilden betrekken in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting, bleef de Commissie niet bij de pakken zitten. Besprekingen met de lidstaten, het Europees Parlement, vertegenwoordigers van *Niet-Gouvernementele Organisaties* (NGO’s) en sociale partners leidden tot een rondetafelconferentie in mei 1999. Daarop werd duidelijk dat er een brede steun bestond voor een initiatief op Europees vlak om de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting in lidstaten te ondersteunen en te verbeteren. Het Portugese voorzitterschap voelde aan dat, vijf jaar na de blokkering van het vierde armoedeprogramma in de Raad, het armoededossier politiek weer voldoende rijp was. Het plaatste het dossier dan, in het kader van het debat rond sociale cohesie, op de agenda van de *Top van Lissabon*. Volgens Jonckers is deze beslissing ten aanzien van de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting mede toe te schrijven aan:

“(…) de catharsis die de blokkering van het vierde Europese armoedeprogramma in de Raad in 1995 had veroorzaakt en die er twee jaar later voor zorgde dat de strijd tegen uitsluiting in het Verdrag werd opgenomen.” (Jonckers, 2000)

Overigens had de Commissie, ter ondersteuning van het debat op de Top, haar visie en voorstellen voor een toekomstig Europees armoedebeleid al samengevat in een mededeling over ‘Bouwen aan een solidair Europa’ (Europese Commissie, 2000a). Ze gebruikte daarbij de resultaten uit de discussie hierover op communautair vlak. In dit document beklemtoont de Commissie de structurele en meerdimensionele oorzaken van de manieren waarop uitsluiting en armoede in de moderne kennismaatschappij voorkomt en aan veranderingen onderhevig is. Er moet daarom worden gestreefd, zo stelt de Commissie, naar een ‘omvattend’ beleid dat sociale insluiting actief bevoor-

dert en aldus uitsluiting en armoede helpt voorkomen (Europese Commissie, 2000a). De Commissie gaat er ook van uit dat de verantwoordelijkheid voor de strijd tegen sociale uitsluiting in de eerste plaats bij de nationale, regionale en plaatselijke overheden ligt, omdat ze de belangrijkste beleidsinstrumenten beheren waarmee armoede en sociale uitsluiting kunnen worden bestreden. Belangrijke Europese beleidsinstrumenten moeten deze strijd wel zoveel mogelijk ondersteunen.

5.3.5 De Top van Lissabon – 2000

Nauwelijks een jaar na het van kracht worden van het nieuwe *Verdrag van Amsterdam* werd de diversificatie van het Europese beleid op de *Europese Top van Lissabon* (maart 2000) politiek bevestigd en ingevuld. Voortaan zou vooruitgang in de Unie niet langer uitsluitend economisch worden bevorderd, maar binnen de context van een totaalproject waarvan sociale cohesie ‘integraal’ deel gaat uitmaken. Voor het eerst werd een belangrijk initiatief genomen om op Europees niveau samen te werken aan het versterken van de sociale en economische cohesie ‘binnen’ landen en regio’s en niet langer uitsluitend ‘tussen’ landen en regio’s. Dit zal gebeuren via het stimuleren van een doelgerichter beleid en actie in de lidstaten omtrent armoede en sociale uitsluiting.

De belangrijkste beslissingen ten aanzien van een toekomstig Europees armoedebeleid worden in de besluiten als volgt verwoord:

“Een beleid dat sociale uitsluiting wil bestrijden, moet steunen op een *open coördinatiemethode*, waarin *nationale actieplannen* en een *Commissie-initiatief voor samenwerking* op dit gebied samengaan.

In het bijzonder vraagt de Europese Raad aan de lidstaten en de Commissie om:

- een beter inzicht in sociale uitsluiting te bevorderen door middel van een permanente dialoog, uitwisseling van ervaringen en goede praktijken op basis van gezamenlijk overeengekomen indicatoren;
- het ‘mainstreamen’ of integreren van sociale insluiting in het beleid inzake werkgelegenheid, onderwijs en opleiding, volksgezondheid en huisvesting van de lidstaten te bevorderen, en op communautair niveau te ondersteunen in het kader van de structuurfondsen;
- voor specifieke doelgroepen zoals minderheidsgroepen, kinderen, ouderen, mensen met een handicap, prioritaire acties te ontwikkelen die aangepast zijn aan de specifieke situatie in elke lidstaat.” (Europese Raad van Lissabon, 2000: paragrafen 32 en 33 van de Besluiten)

5.3.6 De Top van Nice – 2000

Het blijft niet bij voornemens alléén. Op de *Top van Nice*, begin december 2000, werden ‘doelen’ gesteld op het niveau van de Unie.

Nationale Actieplannen

De strijd tegen armoede en sociale uitsluiting in vijftien van de meest welvarende landen ter wereld wordt zo prioritair geacht dat ze voortaan gevoerd zal worden in de context van Nationale Actieplannen. Deze moeten bijdragen tot aanzienlijke vooruitgang in de uitroeiing van armoede in de Unie, gesteund door een nieuwe beleidsgerichte coördinatie en samenwerking op Europees niveau.

Open coördinatiemethode

De methode die daarvoor werd ontwikkeld is een 'nieuwe open coördinatiemethode' op alle niveaus, die gekoppeld zal worden aan een sterkere richtinggevende en coördinerende rol voor de Europese Raad. Deze open coördinatiemethode moet de lidstaten helpen om stapsgewijs hun 'eigen' beleid te ontwikkelen. Daardoor wordt een coherente strategische sturing en een doeltreffende opvolging van de vooruitgang mogelijk. Jaarlijks zal daarover in de lente een speciale Europese Top worden georganiseerd.

Concreet houdt de methode in dat voor de Unie richtsnoeren worden bepaald met specifieke tijdschema's voor het bereiken van de doelen. Ten tweede moeten de lidstaten deze Europese richtsnoeren op een aangepaste wijze vertalen in hun nationaal en regionaal beleid via specifieke doelstellingen en maatregelen. Ten derde worden kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren en *benchmarks* vastgesteld die aansporen tot een constructieve, onderlinge vergelijking en uitwisseling van beste praktijken binnen de Unie. Tenslotte nodigt deze methode uit om van elkaar te leren, zoals door het organiseren van een periodieke beleidsgerichte monitoring, door evaluatie en peer reviews.

Wat is het belang van deze methode? Voor de meeste lidstaten is de bestrijding van sociale uitsluiting en de bevordering van sociale insluiting hoofdzakelijk een nationale aangelegenheid. Het bepalen van wie arm is, waarom dat zo is en het beleid zal ook binnen de ééngemaakte Europese markt gebeuren via nationale beleidsinstrumenten zoals de sociale zekerheid, het werkgelegenheidsbeleid, het beleid voor opleiding en onderwijs, huisvesting en gezondheidszorg. Op al deze gebieden kunnen Europese acties en beleidsinstrumenten hoogstens een aanvullende en ondersteunende rol spelen. De open coördinatiemethode draagt ertoe bij dat nationale beleidsdomeinen sterker vanuit een Europese context worden benaderd. Ook willen de lidstaten en de Raad duidelijk weer hun sturende rol opnemen; aan de Commissie wordt veeleer een begeleidende en ondersteunende rol toebedacht. Dit stemt overeen met de versterking van het beginsel van 'subsidiariteit' en inspireert ook het nieuwe armoedeprogramma, waarbij de nadruk ligt op de bevordering van de samenwerking tussen lidstaten, veeleer dan het stimuleren van lokale activiteiten, wat vooral in *Armoede-2* maar ook in *Armoede-3* centraal stond.

5.3.7 Voornemens van het Belgisch voorzitterschap

Het politiek akkoord dat werd bereikt op de Europese Raad van Nice, is volgens het Belgisch voorzitterschap niet vrijblijvend. Het wil de samenwerking in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting operationaliseren. De open methode van coördinatie moet een efficiënt beleidsinstrument worden, dat tot concrete resultaten leidt. Daarom acht men het belangrijk dat een solide en geharmoniseerd statistisch apparaat wordt ontwikkeld dat toelaat om de vooruitgang te meten die de lidstaten boeken in de richting van de in Nice overeengekomen doelstellingen.

De focus wordt daarbij gericht op de ontwikkeling van kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren, zowel voor de multidimensionele meting van armoede als voor de uitwerking en evaluatie van een beleid ter bevordering van de sociale insluiting. Deze indicatoren worden bij voorrang ontwikkeld over werkgelegenheid, wonen, onderwijs en gezondheid. Evenwel komen ook andere domeinen in aanmerking en die worden bij voorkeur bepaald in samenspraak met de betrokken actoren. Deze betrokkenheid wordt essentieel geacht. Werken met indicatoren is niet alleen een zaak van de klassieke experts, maar moet een breder draagvlak hebben. De armen en andere sociaal uitgesloten maken daarvan deel uit.

De opzet is dus, om tegen het einde van het jaar, een akkoord te bereiken over een aantal gemeenschappelijke indicatoren en ook over de algemene beginselen en de kalender voor het uitwerken van die gemeenschappelijke indicatoren. Deze overeenstemming over een gemeenschappelijk meetinstrument wordt als een absoluut noodzakelijke tussenstap gezien op weg naar een hard Europees engagement om in alle lidstaten sociale uitsluiting en armoede stelselmatig te verminderen en uit te roeien. De organisatie van een conferentie in Antwerpen op 14 en 15 september over 'Indicatoren van sociale insluiting: gemeenschappelijke EU-doelstellingen doen slagen' zou daartoe een bijdrage moeten leveren.

5.4 Armoede-4 (2002 – 2006)

Op de Europese *Top van Feira* van juni 2000 heeft de Commissie een voorstel klaar voor een vijfjarig *Communautair actieprogramma ter aanmoediging van samenwerking tussen lidstaten ter bestrijding van sociale uitsluiting* (Europese Commissie, 2000c). Overeenkomstig het verdrag kon het voorstel slechts van kracht worden wanneer de Raad en het Europees Parlement het 'gezamenlijk' aanvaard en goedgekeurd hebben op basis van een gekwalificeerde meerderheidsbeslissing. Dit is ondertussen gebeurd, waardoor het programma tegen begin 2002 van kracht kan worden.

Het programma kan als volgt worden samengevat. Het programma zal worden uitgevoerd op basis van de nieuwe open methode van coördinatie tussen de lidstaten ter bestrijding van sociale uitsluiting, en wordt gecombineerd met Nationale Actieplannen op dit vlak. Het algemene doel van het

programma is een beleidsgerichte samenwerking aanmoedigen die de Unie en de lidstaten in staat moet stellen sneller de doelstellingen te halen die de Raad zal bepalen voor de uitroeiing van armoede. Om hiertoe bij te dragen, wil het programma samenwerkingsactiviteiten steunen die de Unie en de lidstaten in staat stellen de doelmatigheid en de efficiëntie van het beleid inzake de bestrijding van sociale uitsluiting te verbeteren. Kandidaat-lidstaten wordt de kans geboden om mee te doen, zodat zij reeds in de cruciale aanloop naar toetreding kunnen delen in de nieuwe kennis en ervaringen die de samenwerking zal opleveren.

Binnen dit algemeen kader worden drie soorten van samenwerking vooropgesteld. Ten eerste is er de samenwerking die het inzicht in het verschijnsel sociale uitsluiting helpt verbeteren. Daarin zullen acties worden gesteund die een betere analyse van de kenmerken, oorzaken, processen en trends in armoede en sociale uitsluiting beogen, met inbegrip van het verbeteren van statistieken, het ontwikkelen van gemeenschappelijke methoden en het ondernemen van thematische studies. Een tweede onderdeel is bedoeld om op Europees niveau de beleidssamenwerking, de beleidsdialoog en de uitwisseling van nieuwe ervaringen en beleidsbenaderingen in de context van de nationale actieplannen te stimuleren. Het programma biedt in dit kader de mogelijkheid om uitwisselingsinitiatieven en beleidsgericht onderzoek en studies te steunen. Ook de publicatie van een jaarlijks Europees rapport over armoede en sociale uitsluiting wordt in het vooruitzicht gesteld. Een derde onderdeel beoogt de bevordering van de participatie van alle betrokkenen en de ondersteuning van netwerken op het niveau van de Unie. Dit onderdeel wil er voornamelijk voor zorgen dat representatieve EU-netwerken van *Niet-Gouvernementele Organisaties* (NGO's) en verbanden die actief zijn op het terrein van de sociale uitsluiting en armoede, volwaardig kunnen deelnemen in de nieuwe samenwerking die naar uitroeiing van armoede in de Unie moet leiden. Een jaarlijkse rondetafelconferentie, in samenwerking met het Europees voorzitterschap, beoogt tenslotte een platform te creëren voor een open beleidsdialoog rond armoede en sociale uitsluiting, in de aanloop tot de nieuwe jaarlijkse *Lentetop* van de Europese Raad of in de opvolging ervan.

5.5 Vooruitblik

De constructieve 'beleidsgerichte' samenwerking op Europees vlak waartoe de lidstaten en de Unie zich hebben verbonden wil voornamelijk de doelmatigheid en efficiëntie van nationale beleidsinstrumenten ten aanzien van armoede en sociale uitsluiting helpen verbeteren. De samenwerking moet er ook voor zorgen dat Europese beleidsinstrumenten en middelen daarop beter kunnen inspelen. Geleidelijk aan en waar nodig en opportuun, kan dit worden aangevuld en ondersteund met een wetgevend kader dat op Europees niveau minimumvoorwaarden erkent ter bevordering van sociale integratie (Jonckers, 2000).

Ontwikkelingen in het armoedebeleid

Deze nieuwe samenwerking betekent bovendien een belangrijke impuls voor de modernisering en verbetering van het sociaal beleid in de lidstaten. Deze kan (blijven) gebeuren vanuit de 'nationale' eigenheid en toestanden, maar zal langzaam convergeren op Europees niveau omdat ze uit is op het 'herijken en op elkaar afstemmen' van fundamentele 'Europese' sociale waarden en principes zoals individuele rechten, solidariteit, sociale cohesie, niet-discriminatie en de uitroeiing van armoede en sociale uitsluiting.

De uitbreiding van de Europese Unie naar Centraal-Europa en Oost-Europa zal slechts echt aanslaan in de kandidaat-lidstaten als daardoor een samenleving tot stand komt die een volwaardige participatie en integratie voor iedereen mogelijk maakt. Dat houdt meteen ook in dat toetreding enkel dan echt zal lukken als het ook daar armoede en sociale uitsluiting helpt terugdringen en volwaardige participatie en integratie helpt bevorderen.

HOOFDSTUK 6

DE SOCIALE MINIMA IN DE ACTIEVE WELVAARTSSTAAT. OVER DE EERSTE EN TWEEDE ORDE DOELSTELLINGEN VAN DE SOCIALE ZEKERHEID

Bea Cantillon

In het beleidsdiscours over de actieve welvaartsstaat (de sociale zekerheid moet meer beogen dan inkomenswaarborging) en in het academisch discours over de multidimensionaliteit van de armoede (armoede is meer dan geldgebrek) wordt – terecht – de nadruk gelegd op het feit dat geld niet alles oplost. Voor echte participatie in de samenleving is méér nodig en dan wordt vooral gedacht aan integratie op de arbeidsmarkt. In beide discours schuilt een potentieel gevaar. Een onbedoeld gevolg zou kunnen zijn dat door een eenzijdige nadruk op insluiting en activering minder aandacht gaat naar een behoorlijke minimum inkomensbescherming voor hen die niet (meer) productief (kunnen) zijn.

De verschuiving in het Europese discours over de doelstellingen van de sociale zekerheid vormt een treffende illustratie van deze bedreiging. In 1992 luidde het nog – zeer klassiek – dat de sociale zekerheid drie hoofddoelstellingen had. In volgorde: minimum inkomensbescherming, waarborg van de verworven levensstandaard en sociale en economische integratie. In 1999 werden de ‘hoofddoelstellingen’ van de sociale zekerheid ‘gemoderniseerd’. Nu luidt het dat de sociale zekerheid twee doelstellingen heeft. Ten eerste, het lonend maken van werk (*to make work pay*) en, ten tweede, een zeker (*secure*) inkomen waarborgen. Voor de *Europese Commissie* leidde de nadruk op arbeidsparticipatie dus – althans in de retoriek – naar een omkering van de prioriteiten van de sociale zekerheid.

In deze bijdrage gaat mijn aandacht naar de relatie tussen de twee doelstellingen van de sociale zekerheid zoals ze door de *Europese Commissie* werden omschreven. Bestaat er een trade-off tussen beide doelstellingen? Hoe wordt deze trade-off in België beslecht? En met welke gevolgen voor de financiële armoede?

6.1 De evolutie van de minima in de actieve welvaartsstaat

We beginnen met de evolutie van de sociale minima in de actieve welvaartsstaat. Hielden ze gelijke tred met de algemene welvaartsstijging en in hoeverre zijn ze adequaat? Deze vragen zijn niet gemakkelijk te beantwoorden.

Ten eerste, ontbreekt een eenduidige indicator van de (evolutie van de) welvaart van de Belgische gezinnen. Tegen de traditionele maatstaven – Nationaal Inkomen per hoofd en brutolonen van de arbeiders – rijzen ernstige bezwaren. Voor meer precieze informatie over de welvaartsvastheid van uitkeringen moeten we deze maatstaven verfijnen en aanvullen met andere indicatoren. Het tweede probleem is de keuze van een maatstaf om de adequaatheid van de minimumbescherming te meten. Hier stoten we op de problematiek van de financiële armoedemeting, die elders uitvoerig wordt beschreven (zie onder andere Van den Bosch, 2001). Ten derde volstaat het niet om, zoals meestal het geval is, enkel naar de wettelijke brutobedragen te kijken. Ook moeten we rekening houden met de impact van (veranderingen in) de fiscale behandeling van de uitkeringen en met de cumulatie van vervangingsinkomens met andere sociale voordelen, zoals verhoogde kinderbijslag of sociale franchise. Het vierde probleem vloeit voort uit het feit dat vele uitkeringstrekkers een beroep kunnen doen op nog andere bestaansmiddelen in het gezin. Zowel het aandeel daarvan als de mate waarin de fiscaliteit en de parafiscaliteit ermee rekening houden, wijzigen doorheen de tijd. Daarom is het nodig om niet alleen te kijken naar de ontwikkeling van de bruto uitkeringsbedragen, maar ook naar het totale netto gezinsinkomen van goed uitgekozen typegezinnen.

De conclusies die hier volgen zijn gebaseerd op een studie waarin zo goed als mogelijk met deze elementen wordt rekening gehouden. Ik vermeld hier enkel een aantal indicatieve reeksen. Voor verdere informatie verwijs ik naar 'Welvaartsvastheid en adequaatheid van de sociale uitkeringen in het werknemersstelsel in de periode 1970-2001', het recente Bericht van het *Centrum voor Sociaal Beleid* (CSB).

Tussen 1995 en 2000 is de 'koopkracht' van de sociale minima niet meer toegenomen. Enkel alleenstaande werklozen kenden nog een koopkrachtstijging van 7%. De koopkracht van de werkloosheidsuitkeringen voor eenverdieners bleef gehandhaafd. Tengevolge van de discrepantie tussen de gezondheidsindex en de gewone index van de kleinhandelsprijzen, daalde de koopkracht van alle bestaansminima met zo'n 2%. Hetzelfde geldt voor de minimumwerkloosheidsuitkering van tweeverdieners met twee of meer kinderen.

Dienovereenkomstig liepen de minima een achterstand op bij 'de algemene welvaartsstijging'. Gemeten aan het Nationaal Beschikbaar Inkomen per hoofd bedraagt de achterstand opgelopen tussen 1995 en 2001 6% (werkloosheidsminima voor alleenstaanden) tot 8% (alle bestaansminima en de werkloosheidsminima voor koppels en eenoudergezinnen). Hierdoor ligt het relatieve welvaartsniveau van de minimum werkloosheidsuitkeringen bijna 20% lager dan in 1975. Het welvaartsniveau van het bestaansminimum scoort nu zo'n 10% lager dan in 1980 (Tabel 20).

Tabel 20 – De wettelijke minima voor gezinshoofden in % van het NBI/hoofd en in % van de loonmassa per VTE, 1975-2000.

	1975	1980	1985	1990	1995	2000
In % van NBI/hoofd:						
Pensioen	100	105	106	90	105	98
Invalideit	100	105	106	90	105	98
Werkloosheid	100	90	95	78	93	84
Bestaansminimum	100	126	142	128	149	138
In % van de loonmassa:						
Pensioen	100	108	119	116	111	n.b.
Invalideit	100	108	119	115	111	n.b.
Werkloosheid	100	94	107	100	98	n.b.
Bestaansminimum	100	130	160	164	158	n.b.

Bron: Van Dam, 2001.

Om de adequaatheid van de sociale minima te meten gebruiken we hier de relatieve armoedenorm gedefinieerd als 50% van het mediaan gestandaardiseerd inkomen. Volgens deze beoordelingsmaatstaf schieten zowel de bestaansminima als de minimum werkloosheidsuitkeringen tekort. De armoedekloof bedraagt 8% voor het bestaansminimum voor eenoudergezinnen, 15 tot 20% voor de bijstands- en werkloosheidsminima voor alleenstaanden en 25 tot 30% voor de minima voor eenverdieners met en zonder kinderen. Vanwege de opgelopen achterstand bij de algemene welvaartsstijging groeide tussen 1992 en 1997 de armoedekloof van de minima met zo'n 4% (Tabel 21). Volgens een andere armoedemaatstaf die berekend wordt aan de hand van een korf noodzakelijke consumptiegoederen (de zogenaamde budgetnorm) en uitgaande van een situatie waarin wordt gehuurd op de sociale woningmarkt komen eenoudergezinnen op het sociale minimum dicht in de buurt van de norm. Voor alleenstaanden en eenverdieners daarentegen liggen de sociale minima 15 tot 20% onder de norm. Omdat deze norm enkel evolueert in functie van de prijzen bleef de zo gemeten armoedekloof in de beschouwde periode stabiel (Tabel 22).

Tabel 21 – Netto-inkomen¹ van huishoudens met minimum werkloosheidsuitkering en bestaansminimum in procent van relatieve (50%) armoedenorm, 1992-1997.

	1992	1997
Werkloosheid:		
– Alleenstaand	87	84
– Koppel één uitkering + 1 kind	81	78
– Koppel één uitkering + 2 kinderen	79	75
– Koppel twee uitkeringen + 1 kind	155	145
– Koppel twee uitkeringen + 2 of meer kinderen	132	124
– Eenouder	103	99
Bestaansminimum:		
– Alleenstaand	83	80
– Koppel + 1 kind	74	71
– Koppel	73	70
– Eenouder	96	92

1. Verhoogde kinderbijslag in rekening gebracht.

Bron: Van Dam, 2001.

Tabel 22 – Netto-inkomen¹ van huishoudens met minimum werkloosheidsuitkering en bestaansminimum in procent van de budgetnorm, 1990-2001.

	1990	1995	2001
Werkloosheid:			
– Koppel eenverdiener + 2 kinderen	80	85	85
– Eenouder + 2 kinderen	95	101	101
– Koppel tweeverdiener + 2 kinderen	137	141	138
Bestaansminimum:			
– Alleenstaand	84	88	87
– Koppel eenverdiener + 2 kinderen	76	80	78
– Eenouder + 2 kinderen	84	94	93

1. Verhoogde kinderbijslag in rekening gebracht. Berekend o.b.v. huur van een sociale woning.

Bron: Van Dam, 2001.

Houdt de groeiende afstand tussen de minimumbescherming en de welvaart in de rest van de samenleving verband met het discours over de actieve welvaartsstaat? Ook tussen 1985 en 1990 was sprake van een terugval van de minima (zie Tabel 20), dus vóórdat het activeringsthema door de paars-groene meerderheid expliciet op de beleidsagenda werd geplaatst. De terugval was toen bovendien sterker dan deze die zich in het recente verleden heeft voorgedaan. Hoewel gedurende het grootste deel van de jaren negentig een activerend beleid werd gevoerd, moeten de oorzaken van de toenmalige terugval van de minima wellicht elders worden gezocht, in het bijzonder bij de terugdringing van het begrotingstekort. Voor de recentste periode 1995-2001 geldt wél dat – in tegenstelling tot de *retour du coeur*-politiek op het einde van de jaren tachtig – de begrotingsruimte die vrijkwam na 1998 niet werd gebruikt voor de welvaartsvastheid van de sociale minima. Daarbij werd in het beleidsdiscours expliciet verwezen naar het probleem van de werkloosheidsvallen.

6.2 De strijd tegen de werkloosheidsvallen

Het probleem van de werkloosheidsvallen verwijst naar de situatie waarbij voor (minimum)uitkeringstrekkers de overgang naar werk niet (voldoende) lonend is. Deze situatie wordt veroorzaakt door de groeiende discrepantie tussen de markteconomische waardering van laaggeschoolde arbeid en wat in onze samenleving als een noodzakelijk minimum van bestaan wordt aanzien. Deze discrepantie treft alle rijke postindustriële samenlevingen in gelijke mate. In landen waar de sociale minima laag zijn of niet bestaan, vertaalt het probleem zich in armoedevallen en *working poor*. In landen die beschikken over een behoorlijk sociaal vangnet duikt het probleem op in de vorm van afhankelijkheidsvallen en productiviteitsvallen (wanneer de kost van een werknemer niet opweegt tegen zijn/haar productiviteit).

In het midden van de negentiger jaren werden voor België nauwkeurige vergelijkingen gemaakt van het netto beschikbaar inkomen van werklozen, bestaansminimumtrekkers en arbeidsongeschikten met het inkomen dat deze categorieën zouden kunnen verdienen door te werken (Cantillon, De Lathouwer en Thirion, 1999; De Lathouwer, 2000; Larmuseau en Lelie, 2001). Voor sommige categorieën werden er belangrijke werkloosheidsvallen aangetoond. Vooral aan de onderkant van de arbeidsmarkt (laaggeschoolden die werk vinden aan of net boven het minimumloon), voor eenverdienergezinnen met kinderen (in het bijzonder eenoudergezinnen) en voor uitkerings-trekkers die aangewezen zijn op een deeltijdse baan bleek werk vaak niet (voldoende) lonend. De afstand tussen de sociale minima en het minimumloon was voor sommigen te klein om de kosten verbonden met werken (in het bijzonder kinderopvangkosten) te overbruggen. Voor bestaansminimum-trekkers bleken de afhankelijkheidsvallen beperkter, behalve voor eenoudergezinnen met een klein verdienpotentieel.

Om deze situaties te remediëren werd aan het einde van de negentiger jaren een batterij beleidsmaatregelen genomen (of in het vooruitzicht gesteld) in de fiscale en parafiscale sfeer. Te vermelden vallen onder meer de kinderopvangtoeslag, de mobiliteitstoeslag, de bijdrageverminderingen voor lage lonen, de tijdelijke doorbetaling van verhoogde kinderbijslag, het belastingkrediet voor lage lonen en de verhoging van het belastbaar minimum in het kader van de belastinghervorming. Ook de bevrozing van de minima maakte impliciet deel uit van dit beleidspakket. Recente berekeningen van De Lathouwer en Bogaerts (2001) wijzen uit dat door deze maatregelen de meeste financiële vallen worden weggewerkt. Eens alle geplande maatregelen van kracht, zullen financiële vallen enkel nog overblijven voor uitkeringstrekkers die aangewezen zijn op een deeltijdse baan. De netto inkomenswinst die gerealiseerd zal worden door het aanvaarden van (voltijds) werk aan het minimumloon zal dan 70 tot 181 EUR per maand (3.000 tot 7.000 BEF per maand) hoger zijn dan vóór de hervormingen (respectievelijk voor een alleenstaande werkloze zonder en met kinderen, zie Tabel 23).

Tabel 23 – Netto inkomensverandering bij overgang minimum werkloosheidsuitkering en bestaansminimum naar 100% minimumloon (in % van het inkomen aan minimumloon).

	1999	Na hervormingen	Winst EUR/maand t.o.v. 1999	Winst in BEF/maand t.o.v. 1999
Werkloosheid:				
– Alleenstaand	64	62	+69,73	+2.813
– Eenoudergezin met 2 kinderen	94	82	+181,85	+7.336
– Alleenverdiener met 2 kinderen	83	75	+168,29	+6.789
Bestaansminimum:				
– Alleenstaand	61	54	+119,01	+4.801
– Eenoudergezin met 2 kinderen	88	81	+102,70	+4.143
– Alleenverdiener met 2 kinderen	77	62	+161,23	+6.504

Bron: De Lathouwer en Bogaerts, 2001.

Wegens de (groeïende) armoedekloof van de sociale minima én omdat het probleem van de afhankelijkheidsvallen zich uitgerekend situeert bij de uitkeringscategorieën waar de ontoereikendheid van de sociale minima het grootst is (eenverdieners en eenoudergezinnen), kon de strijd tegen de werkloosheidsvallen bezwaarlijk worden gevoerd door het verlagen van de sociale minima. Daarom concentreerde het recente beleid zich op de fiscale en parafiscale lastenverminderingen en op directe subsidiëring van laagbetaalde arbeid.

Hiermee wordt slechts ogenschijnlijk de *trade-off* tussen minimuminkomensbescherming en strijd tegen afhankelijkheidsvallen afgewend. De omvang (en kostprijs) van directe en/of indirecte subsidiëring van laaggeschoolde arbeid is immers recht evenredig met de hoogte van de minima of met andere woorden, een scenario waarbij én de minima worden verhoogd én de laagbetaalde arbeid gesubsidieerd kan budgettair niet neutraal zijn.

Dit betekent dat het laten groeien van de kloof tussen de sociale minima en de algemene welvaart een moeilijk te vermijden ingrediënt wordt van de strijd tegen financiële afhankelijkheidsvallen, wanneer men veel middelen investeert in het subsidiëren van arbeid. Rechtstreeks of onrechtstreeks zet het lonend maken van werk de sociale minima onder druk. Wanneer budgettaire neutraliteit wordt nagestreefd bestaat er dus wel degelijk een *trade-off* tussen de twee – door de *Europese Commissie* weerhouden – doelstellingen van de sociale zekerheid (*to make work pay* en een adequate minimuminkomensbescherming). De omkering van de prioriteiten waarvan sprake was in de inleiding, is derhalve niet onschuldig.

Voortgaande op de feitelijke evolutie van de minima in België en op het omvangrijke pakket maatregelen in de strijd tegen de werkloosheidsvallen mogen we vaststellen dat het beleid in het recente verleden voorrang heeft gegeven aan het lonend maken van werk boven de sociale minima. Ook de zeer aarzelende antwoorden op de vraag van de sociale bewegingen om de minima te verhogen wijst in deze richting. Stilzwijgend lijkt nu ook in België een omkering van de beleidsprioriteiten in de sociale zekerheid plaats te vinden. Vanuit het armoedebeleid rijst hier de vraag in hoeverre deze beleidskeuze verantwoord kan worden door het argument dat werk veeleer dan (passieve) inkomensbescherming te verkiezen valt in de strijd tegen armoede.

6.3 Arbeid en inkomen in de strijd tegen armoede

Een eerste argument om in het armoedebeleid een groot gewicht toe te kennen aan arbeidsparticipatie ligt in de multi-aspectualiteit van de armoede. Armoede is een multidimensioneel gegeven. Sinds 1995 gebruikt het Jaarboek 'Armoede en Sociale Uitsluiting' daarom volgende definitie:

“Armoede is een netwerk van sociale uitsluitingen dat zich uitstrekt over meerdere gebieden van het individuele en collectieve bestaan. Het scheidt de armen van

de algemeen aanvaarde leefpatronen van de samenleving. Deze kloof kunnen ze niet op eigen kracht overbruggen.” (Vranken, Geldof en Van Menxel, 1998: 33)

Armoede heeft dus te maken met een geringe deelname aan velerlei maatschappelijke goederen, zoals inkomen, arbeid, onderwijs, wonen, gezondheid, rechtsbedeling, collectieve voorzieningen en cultuur (Vranken, Geldof en Van Menxel, 1998: 33). Dit betekent dat de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting de (horizontale) inzet impliceert van een erg breed beleidsinstrumentarium, gaande van inkomenswaarborging over werkgelegenheidsnaar cultuurbeleid. Daar is iedereen het over eens. De vraag die zich hier stelt is: wat moet er gebeuren wanneer twee beleidsterreinen met elkaar in conflict treden, zoals dat het geval is tussen de minimuminkomenswaarborging en de arbeidsparticipatie?

Er zijn goede argumenten om een erg groot gewicht te geven aan de arbeidsparticipatie. Arbeidsdeelname is ongetwijfeld meer dan ooit een belangrijk middel voor sociale integratie: in een geïndividualiseerde samenleving houdt de afwezigheid van ‘werk’ een gevaar in van sociale uitsluiting en verlies van aansluiting bij de dominante levensstijl en cultuur van de samenleving. Daarom reikt de kost van werkloosheid veel verder dan enkel inkomensverlies:

“Psychologische schade, het verlies van werkmotivatie, van vaardigheden en van zelfvertrouwen, stijging van aandoeningen en ziekteverschijnselen, verbreking van familierelaties en sociaal leven, vergroting van de sociale uitsluiting en benadrukking van raciale spanningen en genderongelijkheden.” (Sen, 1999: 94).

Hier ligt een belangrijk argument om van arbeidsparticipatie de prioritaire inzet te maken in het armoedebeleid.

Toch blijft deze algemeen geformuleerde doelstelling van beleid eerder vaag. De vraag naar het ‘soort’ werk dat noodzakelijk is voor de sociale integratie blijft immers onbeantwoord. In discours en beleid wordt dit vaak – zeer ten onrechte – verengd tot heteronome arbeid in de private en de publieke sectoren van de arbeidsmarkt. Bij deze beperking wordt veelal verzuimd aandacht te schenken aan de ‘kwaliteit’ van deze arbeid. Nochtans wijst veelvuldig onderzoek uit dat niet alle werk uitzicht biedt op persoonlijke ontwikkeling en op sociale netwerkvorming. In het bijzonder met laaggeschoolde arbeid zijn vaak weinig zekerheid, weinig satisfactie en weinig doorgroeimogelijkheden verbonden (Gallie, 2000).

Ook wordt dikwijls de vergissing begaan te denken dat maatschappelijke erkenning, sociale contacten, nuttigheid, reguleren van het levensritme enkel via agorale arbeid kan gebeuren. Nochtans bevat ook ‘niet-arbeid’ een groot reservoir van activiteiten, waarin tal van werkzame oplossingen gevonden worden voor de vele nieuwe behoeften die in de huidige maatschappelijke ontwikkelingen ontstaan. Bovendien kan ook ‘niet-arbeid’ een perspectief openen op integratie en sociale cohesie, parallel met het perspectief dat de gesalarieerde of zelfstandige arbeid biedt. Dit geldt in het bijzonder voor (autonome) zorgarbeid.

Het, inmiddels klassiek geworden, onderzoek van Jahoda, Lazarsfeld en Zeisel uit 1933 toonde aan dat werkloosheid leidt tot het afbreken van sociale netwerken en het zich terugtrekken uit het gemeenschapsleven. Veel van het actuele participatiediscours is nog op deze vaststelling geënt. Evenwel worden, in de huidige periode waarin werkloosheid lang niet meer te reduceren is tot 'kostwinnerswerkloosheid', de vaststellingen van Jahoda en anderen niet meer bevestigd. Op basis van gegevens met betrekking tot contacten met familie, vrienden en burens afkomstig uit het *European Community Household Panel* (ECHP) vonden Paugam en Russell (2000) bijvoorbeeld geen steun voor het feit dat werkloosheid een belangrijke factor zou zijn in de vernauwing van sociale netwerken. In veel landen bleek zelfs het omgekeerde, namelijk dat werklozen meer sociale contacten hebben dan mensen met een vaste baan. Uit het onderzoek van De Witte in het begin van de jaren negentig bleek ook dat minstens een derde van de werklozen de 'afhankelijkheid van de werkloosheid' niet (meer) als problematisch ervaart en de werkloosheid eerder positief beleeft. Vrouwen met kinderen maken hiervan een disproportioneel deel uit.

Hieruit moet alvast geconcludeerd worden dat een beleid dat gericht is op de integratie op de betaalde arbeidsmarkt niet voor iedereen de enige en rechte weg is naar sociale participatie en *empowerment*. Sociale uitkeringen zijn ongetwijfeld in veel gevallen een weinig gepast middel om mensen te behoeden voor sociale uitsluiting. Maar mede omdat in een sterk gemonetariseerde markteconomie de beschikking over voldoende inkomen een noodzakelijke (zij het lang niet altijd een voldoende) voorwaarde is voor het bereiken van een zekere mate van welzijn en van sociale participatie (Van den Bosch e.a., 1999) lijkt de conclusie gewettigd dat inkomenswaarborging nog altijd de hoeksteen vormt van het algemene armoedebeleid.

6.4 De hindernissen op het parcours van meer werk naar minder financiële armoede

Een beleid dat de *trade-off* tussen minimumbescherming en activering slechts ten voordele van *to make work pay* wordt ook verantwoord met een verwijzing naar de universeel geldende wetmatigheid dat werk in aanzienlijke mate de welvaartspositie van gezinnen verbetert en het financiële armoederisico reduceert. In België daalt de armoede van 16% bij jobarme gezinnen (waar niemand betaald werk heeft) naar nauwelijks 1% bij jobrijke gezinnen (waar minstens twee volwassenen aan het werk zijn) (Cantillon e.a., 1999). Op deze evidentie steunt het geloof dat de financiële armoede zal dalen als meer mensen aan het werk gaan.

We beschikken niet over voldoende recente gegevens om de vraag te beantwoorden naar de gevolgen voor het armoedepeil van de recente beleids optie om prioriteit te geven aan de strijd tegen de werkloosheidsvallen. De empirische tijdshorizon reikt maar tot 1997, dit is vóór het 'actieve welvaarts-

staatbeleid'. Bovendien valt het effect van één aspect van het werkgelegenheidsbeleid moeilijk te isoleren van algemene arbeidsmarktontwikkelingen. Toch kan uit historische trends in België en uit internationaal vergelijkend onderzoek worden afgeleid dat de relatie tussen werk en armoede veel minder lineair is dan men zou verwachten.

Laten we beginnen met de evolutie van de financiële armoede in België. Hoewel sinds het begin van de jaren negentig de uitkeringsafhankelijkheid onder de bevolking op actieve leeftijd langzaam afneemt, lag het percentage huishoudens dat in relatieve armoede leeft in 1997 één tot twee procentpunten hoger dan in 1988. Omdat deze stijging binnen de statistische foutenmarge ligt (die bedraagt ongeveer 1,5%) kunnen uit deze trend geen definitieve besluiten worden getrokken omtrent een mogelijke stijging van de armoede. Wat wel vaststaat, is dat de inkomensongelijkheid toeneemt én dat er sprake was van significant hogere armoede bij werkloze en arbeidsongeschikte gezinshoofden. De armoede bij werklozen steeg van 26 naar 37%, bij arbeidsongeschikten van 10 naar 16% (AG3).

Ook studies in Nederland hebben aangetoond dat de (overigens zeer) sterke groei van de werkgelegenheid er niet leidde tot een significante afname van de armoede, integendeel. De sterke banengroei leidde er ook niet tot een afname van de 'langdurige' armoede (de Beer, 1999a en b; De Lathouwer, 2000). Hoe komt dat?

Voor Nederland werd aangetoond dat de stijging van de arbeidsparticipatie vooral ten goede kwam van (her)intredende vrouwen, waardoor het aantal tweeverdieners sterk is gestegen. Omgekeerd is het aantal gezinnen 'zonder' arbeidsinkomen niet afgenomen. Hetzelfde zien we gebeuren in België. Bij globale vermindering van de uitkeringsafhankelijkheid steeg het aantal kwetsbare jobarme gezinnen (volledig afhankelijk van vervangingsuitkeringen) van 3 naar 5% van alle gezinnen. Sedert enige tijd is in het geheel van de werkloosheid dan ook een opmerkelijke toename waar te nemen van het aandeel ééninkomensgezinnen; dit zijn alleenstaanden en gezinshoofden voor wie de uitkering de enige bron van inkomen vormt.

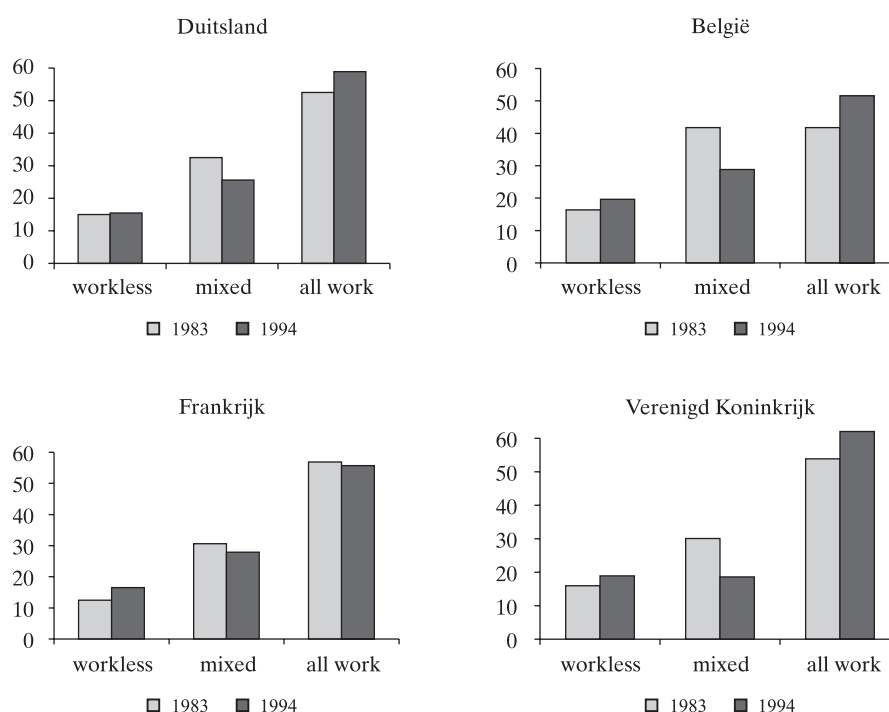
Deze vaststellingen lijken vrij universeel te zijn. De *Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling* (OESO) rapporteert dat één derde tot de helft van alle werklozen in de OESO in huishoudens leeft waar niemand werkt (OESO, 1995). Tijdens de jaren tachtig en negentig nam dit aandeel in veel landen van de OESO toe. In België steeg het aantal twee- (of meer)verdieners van 42% in 1983 naar 52% in 1994 (figuur 21). Tegelijk nam ook het aandeel gezinnen zonder enig arbeidsinkomen toe van 16 naar 20%. Ter vergelijking: in het Verenigd Koninkrijk verhoogde in diezelfde periode het aandeel meerverdieners van 54% tot 62% terwijl ook het aantal nulverdieners steeg van 6 naar 19%. Ook in Frankrijk, Duitsland en Luxemburg zijn zulke polariserende bewegingen merkbaar.

Omdat nieuwe jobs niet noodzakelijk bij jobarme gezinnen terecht komen gaat jobaangroei niet vanzelfsprekend gepaard met een daling van de armoede. Deze vaststellingen zijn mogelijk slechts tijdelijk geldig. Bij een groei van de tewerkstelling is het waarschijnlijk dat in een eerste fase afromingeffecten spelen, waardoor de sterksten eerst aan bod komen. In Nederland zijn er

Ontwikkelingen in het armoedebeleid

zeer recent aanwijzingen voor een groeiende activiteitsgraad, nu ook bij jobarme en erg laaggeschoolde gezinnen. Niettemin noopt de afwezigheid van een algemeen geldend lineair verband tussen 'meer mensen aan het werk' en 'minder armoede' tot voorzichtigheid: als het werkgelegenheidsbeleid niet zorgt voor meer werk voor de meest kwetsbaren leidt een groeiende achterstand van de minima bij de algemene welvaartsstijging onvermijdelijk naar meer (relatieve) armoede.

Figuur 21 – Procentueel aandeel van jobrijke en jobarme gezinnen in Duitsland, Frankrijk, België en het Verenigd Koninkrijk, 1983-1994.



Bron: Gregg en Wadsworth (1996).

Deze algemene conclusie geldt wellicht ook voor de strijd tegen de financiële vallen. Deze strijd vormt maar een klein onderdeel van het algemene werkgelegenheidsbeleid. Dit bestaat zowel uit vraagstimulering door middel van omvangrijke lastenverlagingen voor werkgevers als uit aanbodstimulerende maatregelen in de sfeer van de begeleiding, werkervaring en vorming van zwakke categorieën van werklozen en in de sfeer van de werktijdenregeling (uitgroeibanen, tijdskrediet). Het effect dat het lonend maken van werk heeft op de arbeidsparticipatie van langdurig werklozen kan dus moeilijk worden geïsoleerd van het ruimere werkgelegenheidsbeleid.

Over de relatie tussen uitkeringshoogte (generositeit) en arbeidsbereidheid bestaat niettemin zowel in binnen- als in buitenland zeer veel onderzoek. De resultaten van dat onderzoek zijn niet eenduidig. Zeker voor Europa laten de studies doorgaans geen significant verband zien tussen uitkeringshoogte en arbeidsbereidheid. Dit suggereert dat het probleem van de werkloosheidsvallen en het succes van het *make work pay*-beleid niet mag overschat worden. Naast financiële vallen zijn er immers ook immateriële vallen. Problemen met de opvang van kinderen, met verplaatsingen van en naar het werk en met de onzekerheid van een baan versus de zekerheid van een regelmatig uitbetaalde uitkering kunnen de stap naar de arbeidsmarkt verhinderen, zelfs als die stap lonend is. Sommige uitkeringstrekkers zijn bovendien (al dan niet tijdelijk) niet *employable*. De ongeletterde bestaansminimumtrekker doet er minstens een jaar over om de minimale vaardigheden te verwerven voor een job. Een 'niet-lonende' uitkering zal daar weinig aan veranderen. Wellicht, integendeel.

6.5 Over de eerste en tweede orde doelstellingen van de sociale zekerheid

Dit alles suggereert dat er belangrijke hindernissen zijn op de weg van 'meer werk dat lonend is' naar minder armoede. Nieuwe jobs komen niet noodzakelijk terecht bij jobarme gezinnen. Vanwege afromingseffecten aan de vraagzijde komen de sterksten eerst aan bod. Sommige uitkeringstrekkers hebben een lang begeleidingstraject nodig vooraleer *employable* te worden. Sommigen zijn niet activeerbaar terwijl voor anderen de vraag zich stelt of 'activering' wel opportuun is, zoals in het geval van de laaggeschoolde alleenstaande moeder van een kind dat ernstig en langdurig ziek is. De groei van de arbeidsmarkt en het lonend maken van werk gaan dus niet vanzelfsprekend gepaard met minder armoede. En ook al is armoede een multidimensioneel gegeven met complexe oorzaken en remedies, een behoorlijk minimuminkomen blijft een noodzakelijk en belangrijk ingrediënt van het armoedebeleid. Derhalve mag de mate waarin de sociale zekerheid bescherming biedt aan hen die, ondanks alle investeringsstrategieën, zonder werk zitten niet worden onderschat als strategische factor van het algemene armoedebeleid.

De sociale zekerheid dient vele doelen, maar 'niet alle goede dingen zijn verenigbaar, zeker niet alle ideeën van de mens, niet inzake de sociale zekerheid maar ook niet in andere domeinen van het maatschappelijk leven' (Titmuss, 1970). Viaene, Van Steenberge e.a. beklemtonen al vele jaren dat de sociale zekerheid meer moet doen dan het louter vergoeden van schade. De sociale zekerheid moet ook schade voorkomen (preventie) en – in het geval van het optreden van schade – zorgen voor een snel en volledig herstel ervan (Viaene e.a., 1990). Volgens de auteurs is de logische keten (en derhalve de prioriteitenstelling) preventie, herstel, vergoeding. Zij definiëren de sociale zekerheid als volgt:

Ontwikkelingen in het armoedebeleid

“Sociale zekerheid bestaat uit een permanente opgang (evolutie) naar een zo hoog mogelijk niveau van bescherming tegen menselijke schade, ten behoeve van zoveel mogelijk medemensen; deze opgang wordt op de eerste plaats nagestreefd door de preventie van de (gezondheids)schade; in tweede instantie, in geval van het optreden van schade, door een vlug en volledig herstel ervan; en, in laatste en *ondergeschikte* orde, door een vergoedingsbeleid ten opzichte van het verlies van arbeidsinkomen, dat het preventief en herstelbeleid ondersteunt.” (Viaene e.a., 1990: 67)

Ik heb het steeds moeilijk gehad met deze stelling. De sociale zekerheid beschikt immers over een sterk instrumentarium om schade te vergoeden door inkomens te transfereren van diegenen die door het lot begunstigd zijn naar diegenen die dat niet zijn. Om schade (risico's) te voorkomen en te herstellen is de sociale zekerheid veel minder goed uitgerust. Daarvoor zijn andere beleidsinstrumenten nodig: onderwijsbeleid, werkgelegenheidsbeleid, fiscaal beleid. Vanuit haar aard is inkomensgarantie derhalve de 'eerste' orde (en niet de ondergeschikte) doelstelling van de sociale zekerheid. Met de verruiming van de doelstellingen van de sociale zekerheid riskeert men haar te overladen met verwachtingen die ze niet kan inlossen. Dit kan haar *core-business* ondermijnen.

De sociale zekerheid moet natuurlijk zoveel als mogelijk worden ingericht opdat ze én een behoorlijke inkomensgarantie garandeert én risico's vermijdt en herstelt. Allicht heeft men in het verleden te weinig aandacht besteed aan preventie en herstel van schade. Evenwel mogen deze doelstellingen – noem ze tweede orde doelstellingen – niet ten koste van de eerste worden nagestreefd. Met betrekking tot de werkloosheid betekent preventie en herstel in de eerste plaats dat de uitvoeringsmodaliteiten en -organisatie zodanig worden uitgetekend dat werklozen begeleid worden naar de arbeidsmarkt. Als men weet dat zowat één derde van de geschorste langdurig werklozen nauwelijks contact had met de *Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling* (VDAB), dan is het duidelijk dat hier nog veel werk aan de winkel is. Hetzelfde geldt voor de controle op de arbeidsbereidheid en het zwartwerk om *free-riding* zoveel als mogelijk in te dijken. Een uitkeringsbestaan is makkelijk te combineren met zwartwerk. Gegeven de geringe pakkans en de grote vraag naar goedkope dienstverlening in gezinnen zijn er goede redenen om aan te nemen dat de financiële afhankelijkheidsvallen veeleer hier gelegen zijn dan in het te geringe verschil tussen uitkering en arbeidsinkomen. Met betrekking tot de werkloosheid en vergeleken met de strijd tegen de vallen vormen deze elementen nauwelijks een aandachtspunt van het recente activeringsbeleid. Dit leidt noodzakelijkerwijze tot een neerwaartse druk op de (minimum) inkomensbescherming.

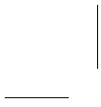
6.6 Besluit: back to basics

De strategische factor van het armoedebeleid blijft – ook in de actieve welvaartsstaat – de minimumbescherming van diegenen die ondanks alle inves-

teringsstrategieën zonder werk blijven. Omdat de ervaring zelfs in zeer jobrijke landen wijst op de grote hardnekkigheid van het probleem van onderwerkstelling bij laaggeschoolden moeten het ‘activeringsbeleid’ en het ‘lonend maken van werk’ een brede en volwaardige sociale bescherming niet vervangen, maar aanvullen. Het bevriezen van minimumuitkeringen om werkloosheidsvallen te bestrijden leidt onvermijdelijk tot een groeiende kloof tussen werkenden en niet-werkenden.

De belangrijkste les is dat de sociale zekerheid in geen geval mag afwijken van haar eerste orde doelstelling, namelijk het waarborgen van een behoorlijk minimuminkomen aan hen die getroffen worden door een sociaal risico. Dit is geen understatement. Wie kijkt naar de langzame welvaartserosie van de minimumuitkeringen in België (met inbegrip van het bestaansminimum), kan zich immers niet van de indruk ontdoen dat dit het gevolg is van een te eenzijdige ‘activeringslogica’ en een onvoorwaardelijk geloof in een rechtlijnig positief verband tussen werk en armoedebestrijding.

Wil dit zeggen dat de afhankelijkheidsvallen ongemoeid moeten blijven? Zeker niet. Zij zijn ongetwijfeld een rem op de doorstroming naar de arbeidsmarkt. Ze ondermijnen ook de legitimiteit van de sociale zekerheid. Gelet op de (toenemende) ontoereikendheid van de sociale minima evenwel, zal de strategie in de strijd tegen de werkloosheidsvallen moeten bijgestuurd worden. In de eerste plaats door veel meer gewicht te geven aan de begeleiding en de controle van werklozen. Het Scandinavisch voorbeeld toont aan dat, precies vanwege een erg strakke uitvoeringsorganisatie, het wel degelijk mogelijk is om hoge uitkeringen te koppelen aan hoge activiteitsgraden. Daarnaast bieden ook de belastingkredieten (mits *fine tuning*) nog mogelijkheden om (laagbetaald) werk meer lonend te maken. De kredieten die vandaag in de belastinghervorming worden voorzien zijn erg laag, vergeleken met de bedragen die in sommige andere landen worden toegekend. Dit veronderstelt wél bijkomende budgettaire inspanningen, als onontwijkbare voorwaarde om minimum inkomensbescherming te completeren met de ondersteuning van laaggeschoolde arbeid.



HOOFDSTUK 7

OPVANG VAN ASIELZOEKERS: STAP VOOR STAP VAN CRISISDENKEN NAAR EEN STRUCTUUR

Joan Ramakers

Sinds 1986 worstelt België met het probleem van asielzoekers; soms sluimerend op de achtergrond, soms breed uitgesmeerd op televisie als hoogtepunt van het journaal. Sindsdien is er geen enkele minister van Binnenlandse Zaken aangetreden zonder het voornemen de asielprocedures te hervormen. Het debat werd gedomineerd door de drie 'tés'. Er waren immers relatief te veel asielaanvragen in ons land; het onderzoek van deze aanvragen duurde te lang en te weinig dossiers leidden tot een positief resultaat. 1999 en vooral 2000 waren voor ons land absolute recordjaren qua aantal aanvragen. De *Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn* (OCMW's) klaagden over overdreven werkdruk veroorzaakt door de grote aantallen behoeftige asielzoekers. Gemeenten klaagden ofwel over het feit dat te veel asielzoekers in, vaak verkrotte, buurten samentroepen ofwel dat de overheid een opvangcentrum in hun gemeente voorzag. *Niet-Gouvernementele Organisaties* (NGO's) wezen erop dat in het hele debat vlotweg voorbijgestapt werd aan de essentie van het probleem, namelijk de bescherming van vluchtelingen. Kortom de sector stond op stelten en het maatschappelijk draagvlak voor deze problematiek werd steeds kleiner.

Begin jaren tachtig leek het nog alsof vluchtelingen en asielzoekers uit het niets verschenen. Vanzelfsprekend was dit geen correct beeld. België kreeg, net zo goed als andere landen, zijn deel van de Hongaarse en Praagse crisis, kende Chileense vluchtelingen en nam deel aan de hervestigingsprogramma's van de Verenigde Naties (VN) bedoeld voor Vietnamese vluchtelingen uit de kampen in Indochina. Het nieuwe bestond erin dat voor het eerst vluchtelingen in plaats van een internationaal probleem een intern probleem werden.

Voor 1986 waren het NGO's die instonden voor de immateriële opvang van asielzoekers terwijl daarnaast de OCMW's van de gemeenten waar de asielzoekers verbleven verantwoordelijk waren voor de maatschappelijke

dienstverlening. De kosten van deze maatschappelijke dienstverlening werden (en worden nog steeds) terugbetaald door de federale overheid.

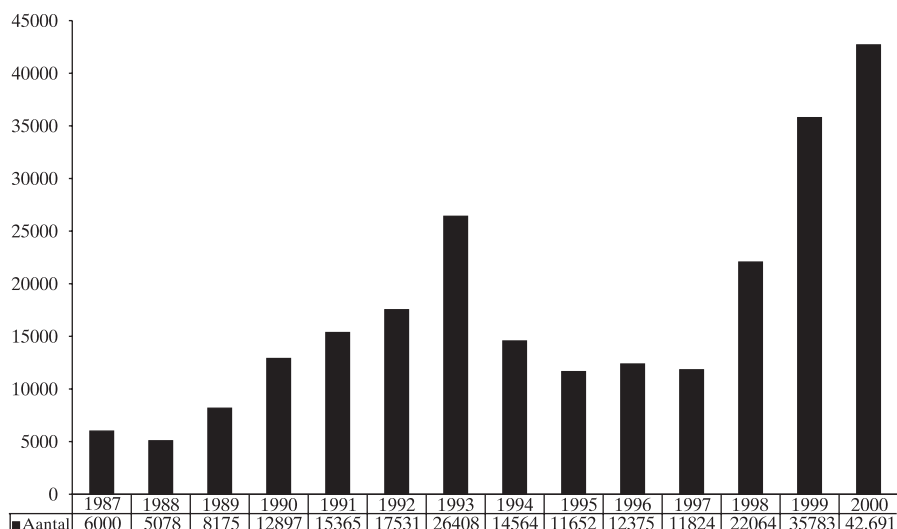
Midden jaren tachtig werden vooral de grootstedelijke OCMW's geconfronteerd met een toenemend aantal bestaansminimumgerechtigden. Daarbovenop concentreerden zich eveneens in die grotere centra behoeftige asielzoekers in aantallen die indertijd 'ongekend hoog' werden genoemd (7.456 aanvragen in 1986). De terugbetaling van de gemaakte kosten door de federale overheid kon jarenlang aanslepen. Dit maakte van de asielproblematiek de gedroomde gelegenheid om de aandacht van de politieke overheden en het publiek te vestigen op de moeilijke situatie van, vooral grootstedelijke, OCMW's. In een eerste poging om het opvangbeleid van asielzoekers te sturen werd het opvangcentrum *Klein Kasteeltje* in Brussel geopend. Asielzoekers die niet onmiddellijk een OCMW vonden dat bereid was om hen op te vangen (dit wil zeggen geen huisvesting vonden) konden hier verblijven in afwachting dat een OCMW hen ondersteunde. Tegelijkertijd werd de aandacht gevestigd op het feit dat de procedures waarin onderzocht werd of de asielzoeker uiteindelijk de status van vluchteling zou worden toegekend ongemeen lang duurden¹ en, wat nog meer indruk maakte, dat het aantal mensen aan wie de vluchtelingenstatus uiteindelijk werd toegekend, bedroevend laag was. Deze drie elementen: de vermeende hoge instroom van asielzoekers en de directe opvangproblemen daaraan verbonden; de trage erkenningprocedures en het magere eindresultaat van deze procedures hebben sindsdien het debat over asielzoekers ononderbroken gedomineerd.

De daaropvolgende jaren evolueerde het probleem van een probleem geconcentreerd in de grootsteden tot een landelijke aangelegenheid met zichtbare uitingen ervan tot in kleinere gemeentes.

7.1 Een probleemschets

De organisatie van de opvangstructuur voor asielzoekers was (en is nog steeds) in sterke mate afhankelijk van de instroom van asielzoekers. Waar in de jaren tachtig het aantal nieuwe aanvragen jaarlijks beneden de tienduizend lag, steeg dit vanaf 1990 van 12.897 tot 26.408 in 1993.² Opvallend is de terugval vanaf 1994, na het beëindigen van de crisis in Bosnië-Herzegovina. In die periode (tot en met 1997) stabiliseerde het aantal aanvragen zich op een maandelijks gemiddelde van 1.000 om vanaf 1998 opnieuw met rasse schreden te stijgen tot een record aantal aanvragen in 2000 van 42.691. Dat jaar vertegenwoordigen deze aanvragen samen 54.374 personen.

Figuur 22 – Evolutie van het aantal asielaanvragen, België, 1987-2000.



Bron: CGVS, Jaarverslagen.

7.1.1 Wijzigingen in het herkomstprofiel

In de loop der jaren is er volgens de maandelijkse statistieken van de *Dienst Vreemdelingenzaken (DVZ)* van het federaal Ministerie van Binnenlandse Zaken sprake van een verschuiving in het herkomstprofiel van de asielzoekers. Voor 1980 waren de meeste asielzoekers die ons land bereikten – met uitzondering van die uit Hongarije en Tsjecho-Slowakije – opgenomen in regeringsprogramma's afgesproken met de VN. Het voordeel van deze werkwijze was dat er vrij weinig twijfel bestond over de kwaliteit van de asielaanvraag. De vluchtelingen waren immers vooraf gescreend en de Belgische autoriteiten moesten eigenlijk alleen de vluchtelingenstatus bevestigen. Daarna boden steeds meer asielzoekers zich spontaan aan bij de grenzen en in het binnenland. Voor de DVZ werd het moeilijker om de verhalen van die asielzoekers na te gaan op hun waarde (ten aanzien van de *Vluchtelingenconventie*) en waarheidsgehalte. Landen zoals Ghana, India, Nigeria, Roemenië, Pakistan, Turkije en Bulgarije werden plots belangrijke 'asielzoekersproducerende' landen.

Roemenië was tussen 1988 en 1994 de belangrijkste leverancier van asielzoekers. De grote toestroom kwam op gang na de val van het communistisch regime met een hoogtepunt in 1993 toen één op vijf van alle aanvragen (5.069) op rekening kwam van inwoners uit dit land. De toestroom van Ghaneese asielzoekers was prominent in de periode 1988-1991. In 1988 stond dit land in voor één op vier van alle asielaanvragen (1.143). Een andere belangrijke groep werd gevormd door de Indiërs en dit vooral tussen 1990 en 1993.

In dat laatste jaar stonden zij in voor 11,6% (3.111) van de aanvragen. De asielaanvragen van de leden van deze drie groepen leidden zelden tot een positief resultaat wat het publieke debat over deze problematiek zeker niet ten goede kwam.

Zaire kende in het begin van de jaren negentig (tengevolge van de plunderingen) een sterke groei met 21% van alle aanvragen in 1992. Tussen 1993 en 1999 valt de sterke vertegenwoordiging op van asielzoekers uit het voormalige Joegoslavië. De opeenvolgende oorlogen in de Balkan zijn hier uiteraard niet vreemd aan. In 1995 en 1996 was het aandeel van de asielzoekers uit deze regio zowat een kwart van het totale aantal (respectievelijk 2.752 en 2.848). Na een daling in 1997 steeg hun aantal het daaropvolgende jaar weer tot 30% (6.531) om in 1999 nogmaals te stijgen tot 40%. Ditmaal ging het hoofdzakelijk om Kosovaarse asielzoekers. Vanaf de tweede helft van 1999 is er een sterke stijging waar te nemen van het aantal asielzoekers uit de voormalige sovjetrepublieken (een kwart van alle aanvragen) en komen de al bekende Roemenen (samen met Slovaken) het beeld vervolledigen.

7.1.2 Patronen

De aankomst van asielzoekers uit welbepaalde landen is soms logisch; maar soms ook volstrekt onverklaarbaar. De 'top-tien' van herkomst van de belangrijkste vluchtelingenpopulaties in 2000 ter wereld bevat landen waar het leven op zijn zachtst gezegd minder aangenaam is. Landen zoals Afghanistan, Burundi, Irak, Siërra Leone, Soedan, Angola, Eritrea en Somalië staan vooraan op de lijst (UNHCR, 2001).

In eigen land is de herkomst van de vluchtelingenpopulatie lang niet altijd een weerspiegeling van de conflictgebieden in de wereld. De exodus van Albanen uit Kosovo was, op het hoogtepunt van de vijandigheden, perfect verklaarbaar en aanvaardbaar voor de publieke opinie. Minder duidelijk wordt het voor Roemenië dat erin slaagde om zich vanaf het begin van de jaren negentig op te werken tot de koploper van het aantal aanvragen in België.

Nu moet er wel op gewezen worden dat asielzoekers niet alleen de bescherming van de vluchtelingenstatus kunnen invoeren als ze afkomstig zijn uit een regio waar een gewapend conflict woedt,³ maar ook op basis van andere gronden. Daarenboven moet er niet noodzakelijk een rechtstreeks verband zijn tussen het conflict en de vlucht zelf. In de tweede helft van 1994 vond de genocide in Ruanda plaats. De meeste vluchtelingen begaven zich halsoverkop naar nabijgelegen landen zoals Kongo. 658 Ruandese vluchtelingen meldden zich in België. Pas vier jaar later, toen het Kongolese regime onder druk kwam te staan steeg het aantal Ruandese asielaanvragen tot 1.073.

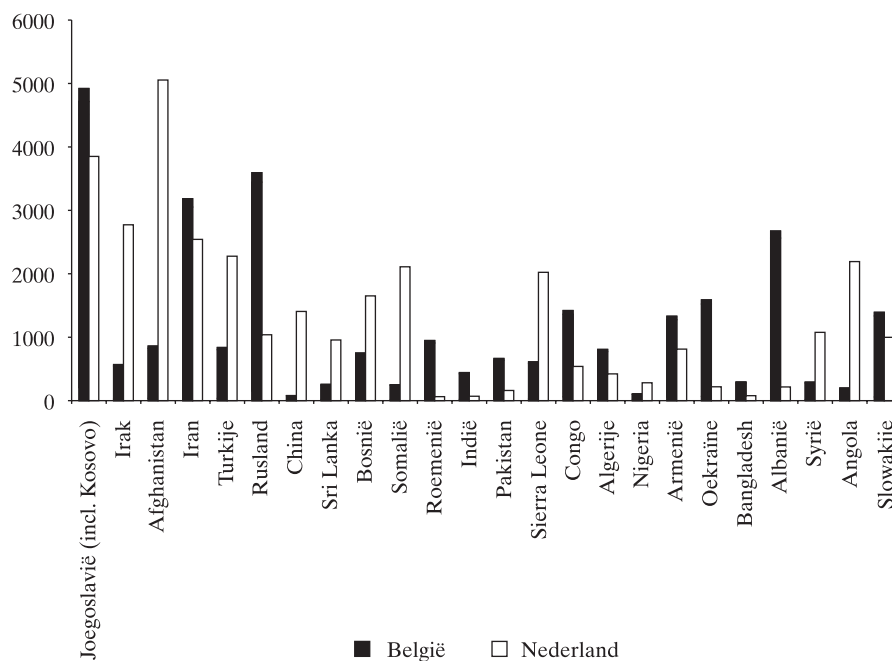
Toch blijft het vaak gissen naar de reden waarom bepaalde groepen België als bestemming kiezen. Zo is het onduidelijk waarom België als enig land in Europa in 1993 zo een hoog aantal Indische asielzoekers ontving (Ramakers, 1997). Hetzelfde geldt voor de Ghanezen die eind jaren tachtig het Bel-

gische asiellandschap domineerden. In tegenstelling tot Kongo waren er noch taalkundige noch koloniale banden met ons land en toch ‘kozen’ Ghanезen massaal voor België.

Onderzoek (Böcker en Havinga, 1997) wijst uit dat een veelheid van factoren het specifieke migratiepatroon van asielzoekers bepalen. Het is belangrijk om dit te bekijken op het microniveau aangezien macro-analyses per definitie blijven steken in het klassiek ‘push-pull’ model dat weinig concrete aangrijpingspunten geeft om de bovenvermelde vaststellingen te steunen of te ontcrachten.

Toch zijn er een aantal macrofactoren belangrijk. De belangrijkste factor is ongetwijfeld de koloniale (en de daaruit voortvloeiende taalkundige) banden tussen landen. Op het microniveau spelen vooral de netwerken een belangrijke rol. Deels vallen zij samen met de macrofactoren. Zo kan het koloniale verleden een verklaring zijn voor de aanwezigheid van oudere immigrantengroepen in een bestemmingsland. Zij laten echter ook meer mogelijkheden om rekening te houden met informatiekanaalen en – wat belangrijker is – de subjectieve percepties van nieuwkomers die maken dat zij zich naar een land richten. Het belang van deze subjectieve perceptie wordt nog groter als men rekening houdt met het feit dat er in deze sector een aanzienlijk aantal ‘reisagenten’ werkzaam zijn die soms totaal geen objectieve infor-

Figuur 23 – Asielaanvragen in 2000, vergelijking België – Nederland.



Bron: UNHCR, 2001.

matie verspreiden. In die gevallen van migratiepatronen waar totaal geen objectieve motieven zijn terug te vinden die het bestemmingsland kunnen bepalen is de kans des te groter dat dit type 'reisagenten' zeer actief is.

Ook tussen Europese landen zijn er vaak grote verschillen te vinden. Een vergelijking tussen de asielzoekers uit Nederland en België in 2000 is een mooi voorbeeld.

Als achtergrondinformatie is het nuttig om te wijzen op het toenmalige verschil in opvangsysteem tussen de twee landen. In 2000 hadden de asielzoekers in België recht op financiële hulp (zie verder). In Nederland was echter al lang het systeem in voege waarbij deze hulp in natura (in open opvangcentra) werd verleend. Nederland telde in 2000 in totaal 43.890 asielaanvragers. België 54.374 (in totaal 42.691 dossiers). De verschillen in herkomstland zijn echter frappant. Belangrijke herkomstlanden in Nederland zijn voormalig Joegoslavië (inclusief Kosovo), Irak, Afghanistan, Turkije, Siërra Leone en Somalië. In België zijn dit voormalig Joegoslavië, Iran, Rusland, Kongo, Albanië, Oekraïne, Armenië, Roemenië en Slowakije.

7.1.3 De kwaliteit van de asielaanvragen

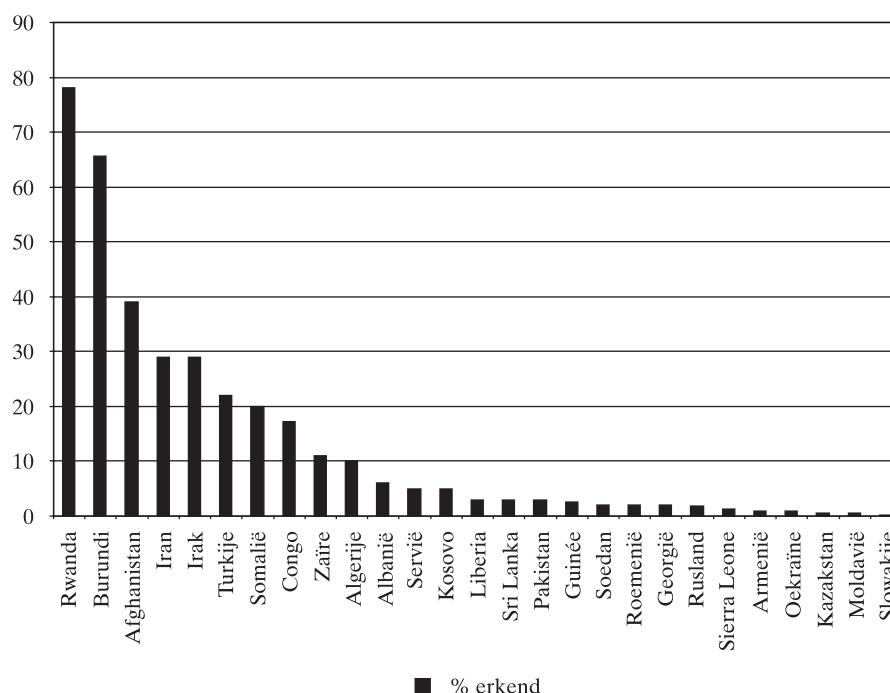
Het feit dat er veel asielaanvragen worden ingediend kan, los van de praktische opvangproblemen, niet beschouwd worden als een probleem op zich. Wereldwijd wordt het aantal vluchtelingen of mensen die zich in een gelijkaardige situatie bevinden in 2000 op 21.126.000 geraamd (UNHCR, 2001). Een kwart daarvan bevindt zich in Afrika (dat zelf slechts 13% van de wereldbevolking uitmaakt) en 40% in Azië. Het probleem is echter dat slechts aan een fractie van de asielzoekers ook effectief de status van vluchteling wordt toegekend.

Het minste wat kan gezegd worden is dat de kans om het vluchtelingenstatuut toegekend te krijgen wel erg sterk uiteenloopt naargelang van de nationaliteit. De cijfers variëren van 78% (Ruanda) tot 0% (Slowakije). De asielprocedure bestaat uit een strikte toetsing van de aanvraag aan de criteria van de *Conventie van Genève*. Een basiselement van deze Conventie is het niet-terugleidingsprincipe. Iedereen die zich vluchteling verklaart kan niet teruggeleid worden naar het land waarin hij verklaart gevaar te lopen voor vervolging (tenzij zijn of haar verklaring niet correct blijkt te zijn). Hieruit volgt ook dat elke aanvraag onderzocht moet worden, zelfs indien alle voorgaande gevallen negatief werden beoordeeld.

Hoe dan ook, de landen die hoog scoren in de lijst van erkenningen zijn niet dezelfde landen waaruit de meeste asielzoekers komen. In 2000 werden bijvoorbeeld 834 dossiers afgesloten van Ruandese asielzoekers. 68,2% van hen kreeg de status toegekend. 401 Afghaanse dossiers werden afgesloten waarvan 41% met positief resultaat. Aan de andere kant van het plaatje werden er 1.787 dossiers van Slowaakse asielzoekers afgesloten, allen met een negatief antwoord. Hetzelfde geldt voor de 894 Kazakse dossiers. Tenslotte leidden 1.232 afgesloten Russische dossiers tot vijf positieve beslissingen, 1515 afgesloten Oekraïense tot één (CGVS, 2001).

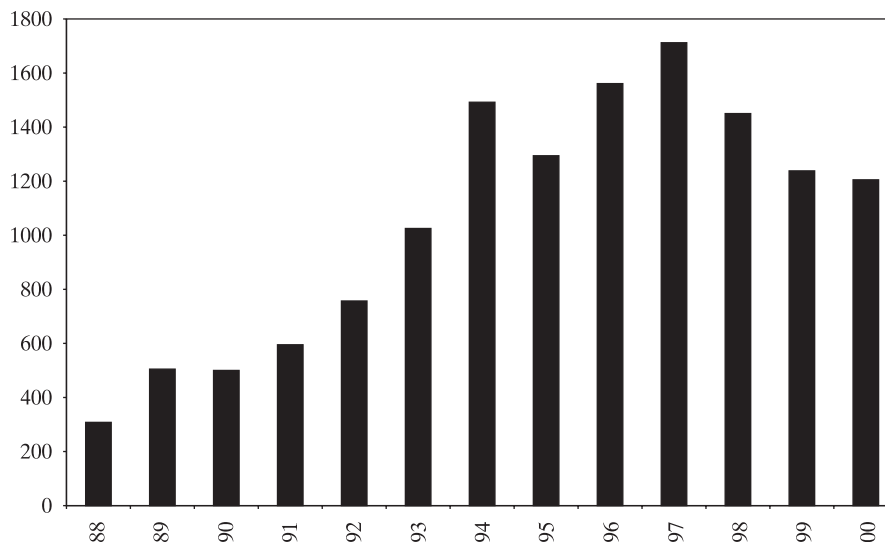
Dit betekent niet noodzakelijk dat de asielaanvragen uit landen met een lage erkenningsgraad per definitie waardeloos zijn. De *Conventie van Genève* is een goed instrument; ze legt immers een internationaal erkende standaard vast van wat een vluchteling is, maar ze is niet per definitie zaligmakend. Het feit dat het *Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen van de Verenigde Naties* (UNHCR) zelf tegenwoordig niet enkel meer spreekt van vluchtelingen maar de ietwat wollige term *persons of concern to UNHCR* gebruikt, is hiervoor tekenend. Het beste nationale voorbeeld bestaat in het speciale statuut van ‘onthemde’, dat de Belgische overheid gebruikte tijdens de Kosovo-crisis. Uit angst dat de hoge aantallen vluchtelingen uit dat gebied de asielprocedures volledig zouden ophouden, werd hen een tijdelijk verblijfsstatuut aangeboden. Een onderliggende reden was ook dat een strikte toepassing van de Conventie ook in dit geval een negatief resultaat zou kunnen hebben. Afrikaanse landen, die een spijtige traditie verworven hebben in oorlogen, hebben daarom een aanvullende conventie afgesloten waardoor de vele oorlogsvluchtelingen ook internationaal afdwingbare rechten hebben. Europa reageert, voorlopig nog, geval per geval op de probleemsituaties.

Figuur 24 – Erkenningen op genomen beslissingen, België, 1/2/1988-31/12/2000.



Bron: CGVS, 2001.

Figuur 25 – Aantal toekenningen van het vluchtelingenstatuut per jaar, België, 1988-2000.



Bron: CGVS, 2001.

7.1.4 Procedures

Een logische reactie op de vaststelling dat de lange procedures leiden tot een pover eindresultaat, bestaat erin dat men probeert deze procedures efficiënter te maken. Sinds 1986 bestaat de prioritaire beleidslijn erin om deze procedure te verkorten. De opvang van de asielzoekers kost handenvol geld en het geloof blijft overeind dat louter de duur van de procedures zelf een belangrijke aantrekkingsfactor is. De vreemdeling die zich vluchteling verklaart, krijgt immers een verblijfstitel. Deze is weliswaar tijdelijk maar wordt, zolang de procedure nog niet is afgerond, telkens verlengd. Intussen verblijven de asielzoekers vaak jarenlang in het land en 'genieten' van OCMW-steun.

Het kan niet de bedoeling zijn om in deze tekst de stroom opeenvolgende wetswijzigingen, Koninklijke Besluiten (KB's) en Ministeriële Besluiten (MB's) te vermelden. Dit is op zich een juridisch technisch gegeven. Wel is het zo dat niettegenstaande elke nieuw aantredende minister, bevoegd voor deze procedures, wees op de dringende noodzaak om deze procedures te hervormen, de situatie gedurende al die jaren met de regelmaat van de klok opnieuw problematisch bleek te worden. Ook momenteel, anno 2001, blijft de roep klinken om de procedures te hervormen waarbij een sterke nadruk wordt gelegd op het vereenvoudigen ervan.

7.2 De organisatie van de opvang

De organisatiestructuur van de opvang van asielzoekers is sterk afhankelijk van het aantal nieuwe aanvragen en de duur van de procedures. Het is dan ook niet verwonderlijk dat deze structuur de laatste jaren op een nogal turbulente manier wijzigde. De verscheidenheid waarop de opvang van asielzoekers binnen Europa wordt georganiseerd toont aan dat er in elk land sprake is van een ‘gezonde dosis’ improvisatie. Op basis van vergelijkend onderzoek blijkt dat er twee types opvangsystemen gangbaar zijn in Europa (Vandevelde en Ramakers, 1992). In het ene systeem wordt de opvang van en zorg voor asielzoekers toevertrouwd aan al bestaande sociale voorzieningen die ook een taakstelling hebben naar de autochtone bevolking toe. Het gaat meestal om sociale of parasociale zekerheidsinstellingen (zoals werkloosheidsdiensten of OCMW’s) die naast het normale takenpakket als bijkomende opdracht verantwoordelijk worden voor de opvang van deze groep ‘tijdelijke’ nieuwkomers. De opvang van asielzoekers in de zuidelijke landen van Europa wordt hierdoor gekenmerkt.

In het andere organisatiemodel wordt een volledig aparte structuur opgericht die enkel dit als taak heeft (aangevuld met eventuele integratieprogramma’s of gespecialiseerde opvang voor specifieke doelgroepen). Dit model is al jarenlang gangbaar in de landen die zich ten noorden van België bevinden. In wat volgt wordt de evolutie van de Belgische situatie geschetst. Over een periode van meer dan vijftien jaar evolueert de opvang van asielzoekers in ons land van het eerste model naar het tweede.

7.2.1 De beginjaren

Voor 1986 was de feitelijke opvang van asielzoekers een taak van de OCMW’s (in een zekere mate ondersteund – en dit vooral op het vlak van erkenningprocedures – door NGO’s). Deze OCMW’s waren bevoegd voor het maatschappelijk welzijn van iedereen ‘die zijn gewoonlijke verblijfplaats’ had op het grondgebied van de gemeente. Met de stijging van het aantal aanvragen, en vooral de concentratie van behoeftige asielzoekers in enkele grootsteden, werd het pijnpunt van deze werkwijze snel zichtbaar. OCMW’s hebben een grote autonomie om lokale noodsituaties van de personen waarvoor zij bevoegd zijn te beoordelen en een gepast antwoord op de hulpvraag te formuleren. Daarenboven worden zij bestuurd door lokale mandatarissen. Aangezien de verantwoordelijkheid van de OCMW’s structureel gericht is op de behoeften van de ingezetene bevolking van de gemeente werd de hulpverlening aan de asielzoekers al snel beschouwd als een bijkomend op te lossen probleem. De terugbetaling van de kosten van hulpverlening aan deze asielzoekers door de federale overheid was eveneens structureel laattijdig, terwijl de OCMW’s van vooral die grote steden tegelijkertijd een stijging van het aantal bestaansminima kenden. Aandacht vragen voor het asielzoekers-thema was voor de OCMW’s dan ook een ideale aanleiding om aandacht te vragen voor de eigen problemen.

OCMW's werden steeds weigerachtiger om nog steun te verlenen aan nieuwe asielzoekers (of omdat zij de verblijfplaats betwisten of soms via een eenvoudige weigering van steunverlening). Dergelijke weigeringen waren in regel onwettig maar konden slechts individueel via lange procedures, bij wat toen nog de provinciale beroepskamers heetten, afgedwongen worden. Asielzoekers zwierven dan ook naar andere OCMW's (die in een aantal gevallen op hun beurt nog minder solidair waren met wat als een federaal probleem werd gepercipieerd; het was tenslotte de federale overheid die de asielzoekers toeliet op het grondgebied). Deze spiraal eindigde in een situatie waarin de opvang van asielzoekers uiteindelijk volledig niet meer gegarandeerd dreigde te worden.

In november 1986 besliste de toenmalige regering over te gaan tot de volgende maatregelen: de opening van een opvangcentrum voor asielzoekers: het *Klein Kasteeltje* waar zij tijdelijk, in afwachting van een OCMW-interventie, konden verblijven; versnelde terugbetalingen van de kosten aan de OCMW's; een oproep aan elk OCMW om tenminste één asielzoeker per duizend inwoners van de gemeente op te vangen; een embryonale vorm van het spreidingsplan en een eerste poging om de asielprocedure te vereenvoudigen (of te versnellen) die resulteerde in de oprichting van het *Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen* (CGVS) in februari 1988. De situatie bleef niet lang onder controle door deze maatregelen. Het aantal asielzoekers steeg eind jaren tachtig, het – voluntaristische – spreidingsplan stokte en de procedure versnelde niet tengevolge van het stijgende aantal aanvragen maar – vooral – omdat het Commissariaat-generaal te weinig personeel kreeg toegekend om het onderzoek uit te voeren.

De overheid poogde het tij te keren door de opening van bijkomende opvangcentra en dit telkens wanneer de capaciteit van het *Klein Kasteeltje* ontoereikend bleek. Ditmaal werd het Belgische *Rode Kruis* onder de arm genomen om de centra in opdracht van de overheid te organiseren. Voor het eerst werden de centra ook buiten het Brusselse ingeplant en dit bleek op meer weerstand te stuiten. De moeilijkheden bij de opening van het centrum in Lint in 1991 waren tekenend. Toch slaagde het *Rode Kruis* erin om in enkele jaren bovenop de 500 bedden van het *Klein Kasteeltje* meer dan 1.800 bedden te openen. Het spreidingsplan bleef echter nog steeds de achilleshiel van het opvangbeleid. Meer zelfs, elke opening van een opvangcentrum had als pervers effect dat de OCMW's zich minder verantwoordelijk voelden voor de opvang. In december 1992 was er opnieuw een crisis in het opvangsysteem. De overheid opende, opnieuw in eigen beheer, een nieuw centrum in de legerbasis van Florennes. Dit werd beschouwd als een bijhuis van het *Klein Kasteeltje*.

In 1993, toen de oorlog in Bosnië woedde, werd het resultaat van de inzet van bijkomend personeel om de procedures te versnellen zichtbaar. Ondersteund door een nieuwe wet die een aantal administratieve anomalieën uit de procedure schrapte, werd de achterstand vanaf dan stilaan teruggedrongen. Daarnaast daalde, net als in de rest van Europa, het aantal nieuwe aanvragen. Er viel stilaan een adempauze die gebruikt kon worden om de opvang, gekenmerkt door het hollen van crisis naar crisis, te organiseren.

7.2.2 Een overgangperiode

De daling van het aantal asielaanvragen liet de ruimte om het crisisdenken te verlaten en stilaan een structuur in het opvangbeleid aan te brengen. Hiervoor was het noodzakelijk om het spreidingsplan meer performant te maken. Er werd een centraal register – het wachtregister – in het leven geroepen waarin alle asielzoekers worden opgetekend. Via dit wachtregister werden asielzoekers administratief toegewezen aan een gemeente. Vanaf dan was er geen discussie over de bevoegdheid meer mogelijk. Het OCMW van de gemeente dat de asielzoeker kreeg toegewezen was per definitie als enige bevoegd om de steun te verlenen. In de oorspronkelijke teksten over dit wachtregister werd een poging ondernomen om de administratieve toewijzing te laten samenvallen met de feitelijke verblijfplaats. Dit werd echter strijdig bevonden met het principe van het recht op vrije vestiging. In een groot aantal gevallen werden de OCMW's dan ook bevoegd om steun te verlenen aan asielzoekers die in een andere gemeente verbleven. Dit bracht niet alleen moeilijkheden met zich mee bij het uitvoeren van het sociaal onderzoek door de betrokken gemeente (wat tegen betaling gevraagd kan worden aan een ander OCMW) maar hield ook het risico in zich dat de dienstverlening verengd werd tot het verlenen van enkel financiële steun. Bijkomende maatregelen, zoals de verminderde terugbetaling van de verleende steun door de federale overheid indien het OCMW geen woning aanbood, konden deze situatie niet omkeren.

Op 15 juli 1996 werd een nieuwe wet getekend die het mogelijk maakte om de asielzoekers niet alleen administratief toe wijzen aan OCMW's maar ook aan open opvangcentra. Vooralsnog wordt aan de minister van Binnenlandse Zaken de keuzemogelijkheid gelaten. Deze wet maakt het mogelijk om voor het eerst een structuur in het opvangmodel in te bouwen. Asielzoekers die aan het begin van het onderzoek van hun aanvraag staan (dit wil zeggen de periode waarin hun verblijfsonzekerheid het grootst is), kunnen administratief toegewezen worden aan een door de staat georganiseerd of door de staat erkend opvangcentrum. Pas indien de asielaanvraag door de commissaris-generaal ontvankelijk is verklaard, wordt volgens de regels van het spreidingsplan een OCMW bevoegd en kan betrokkene het centrum verlaten en zich gaan vestigen in een gemeente. Zo lang de toewijzing aan het centrum geldig is, kan hij of zij niet terecht bij een OCMW. Het aantal aanvragen situeerde zich in deze periode rond de 1.000 per maand en de overheid opende nieuwe centra (zoals in Kapellen en Rixensart) om deze wet te kunnen toepassen.

Vanaf dit ogenblik staan de opvangcentra zoals in het verleden het geval was niet meer naast de OCMW's, maar wel op de eerste lijn. De voordelen van deze werkwijze werden al snel duidelijk. Beduidend minder nieuwe asielzoekers werden doorgestuurd naar de OCMW's. Zij worden pas bevoegd zodra de asielaanvraag ontvankelijk is (wat in minder dan één op drie gevallen gebeurt). De opvang van de meer verblijfszekere asielzoekers was voor de OCMW's ook een opdracht die beter bij hun doelstellingen en werkmethodes aansloot. OCMW's stellen zich immers niet alleen tot doel om

hulpbehoevenden financieel te ondersteunen, maar ook om hen via trajecten zo snel mogelijk te integreren in het normale circuit. In dit kader is de opvang en hulp aan mensen met een hoog verblijfsrisico niet bepaald motiveerend. Daarenboven laat de opvang in centra dankzij de schaalgrootte ook toe om expertise op te bouwen (zoals via tolken, expertise op het vlak van initiatieprojecten, gespecialiseerde medische hulpverlening).

De omvorming van het systeem zorgde er weliswaar voor dat er minder nieuwe aanvragers bij de OCMW's terecht kwamen, maar kon niet verhinderen dat de concentratie in bepaalde gemeenten bleef voortduren. Een steekproef van 320 ontvankelijke asielzoekers die in 1999 het centrum in Kapellen verlieten, leert dat 13% zich vestigde in het Brusselse en 47% in Antwerpen; steden die door de al bestaande concentratie van asielzoekers uitgesloten waren van het spreidingsplan (Federaal Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu – Opvangcentrum Kapellen, 2001). Dit betekent dat andere OCMW's voor de hulpverlening aan deze asielzoekers verantwoordelijk waren.

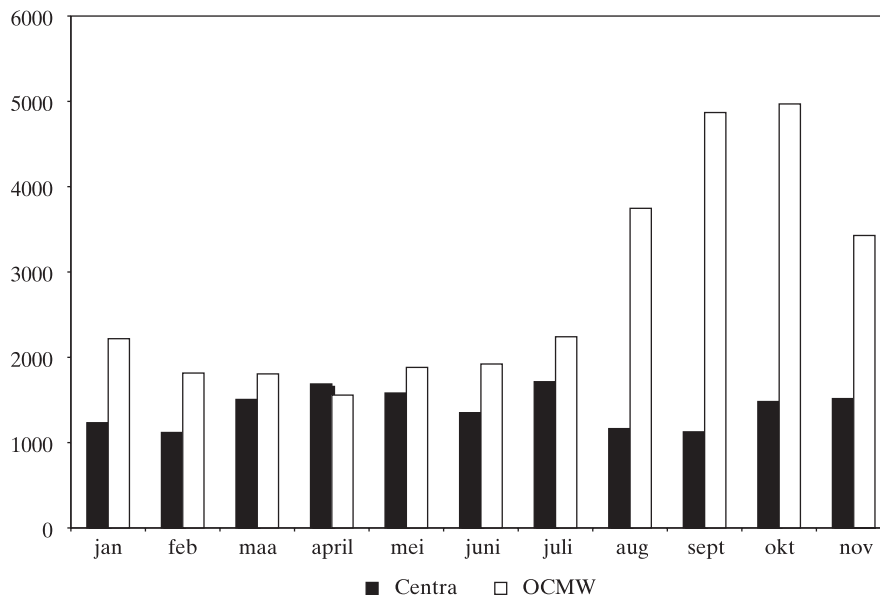
7.2.3 Chaos in de opvangstructuren

Van 1997 tot midden 1998 konden alle nieuwe asielzoekers aan de centra worden toegewezen. Dit betekent niet dat zij er ook voor kozen om daadwerkelijk in die centra te verblijven maar dan konden zij niet meer rekenen op een andere vorm van steunverlening. Halfweg 1998 liep het systeem mank. De affaire-Sémira maakte wereldwijd bekend dat het uitwijzen van asielzoekers zonet onbestaand, dan toch sterk bemoeilijkt werd. De crisis in Kosovo leidde tot massale aankomsten van spontane asielzoekers, naast diegenen die geëvacueerd werden uit Macedonië. De onthaalstructuur begaf het onder de druk en een steeds groter wordend aantal asielzoekers werd rechtstreeks toegewezen aan de OCMW's. Daarnaast werden ook nog steeds de ontvankelijke asielzoekers uit de centra doorgestuurd naar de OCMW's. Deze legden uiteraard hun prioriteiten bij de eerstgenoemde groep aangezien de laatsten toch al opvang hadden in de centra. Het resultaat bestond erin dat de doorstroom uit de centra vertraagde, niet in het minst omdat de procedures door de hoge aantallen ook vertraagden. Het resultaat hiervan was dat nog meer asielzoekers rechtstreeks moesten worden toegewezen aan de OCMW's, want de capaciteit van de opvangcentra rendeerde minder en minder doordat de asielzoekers er langer verbleven.

In een poging om opnieuw enige lijn in de opvang te krijgen werd beslist om alle asielzoekers die vier maanden in de centra verbleven toe te wijzen aan een OCMW ongeacht of hun aanvraag ontvankelijk was of niet. Het was een poging om hierdoor zo veel mogelijk bedden vrij te maken zodat nieuw aangekomenen terug aan de centra konden worden toegewezen. Deze poging mislukte, niet in het minst omdat het aantal nieuwe aanvragen bleef stijgen met een hoogtepunt eind 2000. De opening van bijkomende centra (onder andere in Ekeren en Wommelgem) volstond niet om tegen deze trend in te gaan, net als de overeenkomsten die werden afgesloten met de koepels

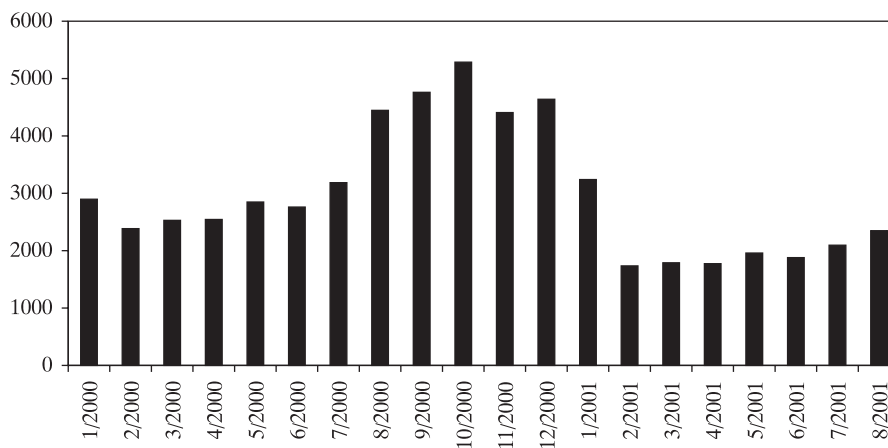
Opvang van asielzoekers: stap voor stap van crisisdenken naar een structuur

Figuur 26 – Aantal nieuwe asielzoekers: toewijzing aan de opvangcentra en de OCMW's, België, 2000.



Bron: Federaal Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, Bestuur voor de Maatschappelijke Integratie, dienst Statistiek, 2001.

Figuur 27 – Evolutie van het aantal asielaanvragen per maand, België, 1/2000-8/2001.



Bron: FMBZ – DVZ, *Maandelijke statistieken*.

van de Franstalige (*Coordination et Initiatives pour Réfugiés et Etrangers – CIRE*) en Nederlandstalige (*Overlegcentrum voor Integratie van Vluchtelingen – OCIV*) vluchtelingenorganisaties om een aantal opvangbedden te organiseren in opdracht van de overheid. Meer nog dan voordien werden deze openingen op lokaal vlak gecontesteerd omdat de publieke opinie de indruk kreeg dat dit toch een maat voor niets was gegeven de bruuske toename van het aantal aanvragen.

Het protest van gemeenten waar door de regering een asielzoekerscentrum gepland was, werd afgewisseld met het protest van OCMW's die erover klaagden dat zij steeds meer asielzoekers kregen toegewezen. De onderstaande figuur geeft de evolutie weer van het aantal dossiers van OCMW-gesteunde asielzoekers per regio. Van 1988 tot 1994 steeg het aantal gestaadig wat een weerspiegeling is van de instroom van asielzoekers. Na 1994 daalt het lichtjes en blijft enkele jaren stabiel. Ook dit is een afspiegeling van de stabilisatie die zich voordeed in het aantal aanvragen. Tussen 1997 en 1998 is er een duidelijke daling van het aantal, die toe te schrijven is aan het nieuwe opvangmodel waarbij de centra een grotere rol gaan spelen. 1999 en 2000 vertonen opnieuw een sterke stijging. Van januari 1998 tot januari 2000 steeg het aantal dossiers van 10.892 tot maar liefst 22.819. Een trend die – niettegenstaande er geen cijfers beschikbaar zijn – zich ongetwijfeld heeft doorgezet in 2000 gezien het grote aantal rechtstreekse toewijzingen aan OCMW's.

Tabel 24 – Evolutie van het aantal dossiers van OCMW gesteunde asielzoekers per regio, België, 1/1988-1/2000.

	Vlaanderen	Wallonië	Brussel	Totaal
1988	1.360	520	381	2.253
1989	1.196	1.201	324	2.721
1990	1.880	1.649	560	4.089
1991	2.797	1.962	772	5.531
1992	3.407	3.779	986	8.172
1993	4.858	6.417	1.574	12.849
1994	5.641	8.068	2.579	16.288
1995	4.819	6.375	2.965	14.159
1996	5.377	5.500	2.932	13.809
1997	6.674	4.529	2.273	13.476
1998	5.461	3.618	1.813	10.892
1999	10.652	4.841	1.676	17.169
2000	14.016	7.279	1.524	22.819

Bron: Federaal Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, Opvangcentrum Klein Kasteeltje, 2001.

7.2.4 De stap naar materiële opvang

Toen in 1997 beslist werd om de opvangcentra een eerstelijnsfunctie toe te bedelen, werd in feite al een eerste stap gezet in de evolutie naar materiële opvang. De dienstverlening in een opvangcentrum verloopt – met uitzondering van een beperkt zakgeld – immers in natura.

De overbezetting van de opvangcentra leidde tot een zoektocht naar nieuwe mogelijkheden. Het openen van bijkomende centra was een moeizame aangelegenheid. Tussen de (politieke) beslissing tot opening van een centrum en de effectieve opening verliepen vele maanden (soms zelfs een jaar). Intussen moesten talloze asielzoekers aan OCMW's worden toegewezen.⁴ In een groot deel van de gevallen begaven deze zich op de huurmarkt van enkele grote steden en werden dan gesteund door een ander bevoegd OCMW. In praktijk betekende dit dat met het verdwijnen van de asielzoeker ook de opvangplaats die hij bezette, verdween. Daarenboven bleef er kritiek komen van deze centrumsteden over de concentratie. De OCMW's werden dan ook gestimuleerd om op het eigen grondgebied *Lokale OpvangInitiatieven* (LOI's) uit te bouwen. De plaatsen die op deze wijze ter beschikking kwamen, werden op dezelfde lijn ingeschaald als de opvangcentra. De hulpverlening die in deze LOI's geboden moest worden moest dan ook gelijkaardig (dit wil zeggen materieel in plaats van financieel) zijn als deze die in de centra werd aangeboden. De OCMW's werden financieel ondersteund en de beschikbaar gestelde plaatsen kregen een zwaarder gewicht in het spreidingsplan zodat het OCMW moest instaan voor minder asielzoekers (MB 29 november 1999, B.S. 8 december 1999).

Na een goed werkjaar waren op 31 december 2000 in totaal 193 OCMW's ingestapt in dit systeem. Zij stelden samen 2.944 opvangplaatsen ter beschikking (gemiddeld 15,5 opvangplaatsen per OCMW). In maart 2001 was dit aantal aangegroeid tot 3.900 opvangplaatsen georganiseerd door tweehonderd-twintig OCMW's (17,7 opvangplaatsen gemiddeld).

Op het einde van 2000 werd de nood aan drastischer maatregelen meer dan duidelijk. Niet alleen werd in oktober een historisch recordaantal asielaanvragen opgetekend (5.287). Vanuit het werkveld kwamen ook meer en meer signalen dat asielzoekers gedwongen werden om met de hun toegekende financiële steun hun reiskosten naar België aan trafikanten en smokkelaars af te betalen. De grote aantallen asielzoekers die nood hadden aan huisvesting zetten het goedkope segment van de huurmarkt onder druk waardoor onverhuurbare – want verkrotte – woningen wel terug een huurder vonden en de prijzen van de in redelijke staat zijnde goedkope woningen onevenredig verhoogden.

Deze vaststelling en het feit dat de grenzen aan de draagkracht van de meeste OCMW's bereikt was, deed de regering op 25 oktober besluiten om het opvangbeleid radicaal om te gooien. Om een effectiever middel tegen de huisjesmelkerij te creëren werd aan de vreemdelingenwet van 15 december 1980 een artikel toegevoegd waardoor dit en de meervoudige verhuring van hetzelfde pand expliciet strafbaar werd.

Er werd ook besloten om vanaf januari 2001 opnieuw radicaal terug te stappen naar de tweefasische opvang waarbij asielzoekers van wie het dossier nog niet ontvankelijk was, geen recht meer hadden op OCMW-steun maar enkel terecht konden in een open opvangcentrum. Op die manier werd geprobeerd om asielzoekers die uitsluitend naar België kwamen voor de verwachte financiële hulpverlening uit de procedures te weren. Het bleek immers dat de stijging van het aantal aanvragen vooral te wijten was aan de

aankomst van groepen asielzoekers die een extreem lage kans op toekenning van het statuut hadden terwijl het aandeel van de nationaliteiten met een hoge erkenningsgraad zo goed als stabiel bleef.

Tegelijkertijd poogt men ook een oplossing te vinden voor het probleem dat tot stand kwam door het arrest van het Arbitragehof van 22 april 1998 (arrest nr. 43/98). Hierdoor wordt bevestigd dat asielzoekers die een beroep hebben ingesteld tegen een bevestigende beslissing (van niet ontvankelijkheid) van de commissaris-generaal recht hebben op sociale steun ook al geeft dit beroep geen recht op een geldige verblijfstitel. Steeds meer asielzoekers die zich in deze situatie bevinden, maken van deze beroepsmogelijkheid gebruik en verlengen zo hun financiële hulpverlening. Asielzoekers die in dit geval terechtkomen, bevinden zich in dezelfde verblijfsonzekere situatie aangezien hun aanvraag werd geweigerd, en worden dus ook toegewezen aan een centrum.

De systematische toewijzing van asielzoekers aan de centra startte vanaf 3 januari 2001. In de maand december die daaraan vooraf ging, werden geen nieuwe asielzoekers meer toegewezen aan deze centra zodat er hier een buffercapaciteit ontstond. Immers, de mogelijkheid om vanaf dan nog asielzoekers rechtstreeks toe te wijzen aan de OCMW's was verleden tijd. Tegelijkertijd werd het Commissariaat-generaal geheroriënteerd en werd overgestapt op het LIFO-principe (*Last In First Out*). Asielaanvragen ingediend vanaf januari 2001 werden vanaf toen prioritair behandeld. De procedures (met name de beslissing over de ontvankelijkheid en het dringend beroep daartegen) worden momenteel afgehandeld binnen gemiddeld anderhalve maand.

Doordat de mogelijkheid om asielzoekers door te verwijzen naar de OCMW's werd afgesloten moest er ook een gevoelige verhoging van de opvangcapaciteit worden gerealiseerd. Op 21 augustus 2001 zag het plaatje van de opvangcentra er als volgt uit:

Tabel 25 – Opvangcentra in België, 21/8/2001.

Centrum	Inrichter	Capaciteit
Arlon	Federaal	68
Bevingen	Federaal	450
Charleroi	Federaal	180
Ekeren	Federaal	100
Florennes	Federaal	350
Bovigny	Federaal	50
Kapellen	Federaal	450
Klein Kasteeltje (Brussel)	Federaal	650
Morlanwelz	Federaal	180
Rixensart	Federaal	160
Sugny	Federaal	75
Westende	Federaal	300
Wommelgem	Federaal	150
Alsemberg	Rode Kruis	165
Antwerpen Linkeroever	Rode Kruis	195
Brugge	Rode Kruis	75
De Foyer (Brussel)	Rode Kruis	24
Deinze	Rode Kruis	55

Opvang van asielzoekers: stap voor stap van crisisdenken naar een structuur

Centrum	Inrichter	Capaciteit
Foyer Selah (Brussel)	Rode Kruis	86
Lanaken	Rode Kruis	210
Lint	Rode Kruis	115
Menen	Rode Kruis	70
Overpelt	Rode Kruis	102
Steenokkerzeel	Rode Kruis	40
Sint-Niklaas	Rode Kruis	150
Wingene	Rode Kruis	100
Fraipont	Croix Rouge	280
Hastière	Croix Rouge	74
Hotton	Croix Rouge	300
Manhay	Croix Rouge	40
Nonceveux	Croix Rouge	243
Rendeux	Croix Rouge	150
Yvoir	Croix Rouge	360
OCIV	OCIV	500
CIRE	CIRE	300
Erezee	Socialistische Mutualiteiten	48

Verder zijn nog op de volgende plaatsen centra in uitbouw of is het beslissingproces nog lopende: Beauraing, Arendonk, Bohan, Genk, Houthalen Helchteren, Jodoigne, Overijse, Ranst en Eeklo. Tenslotte werd ook een oproep gelanceerd om 10.000 bijkomende opvangplaatsen te organiseren via een algemene offerteaanvraag. Hierdoor kunnen partners uit de particuliere sector eveneens intekenen om in opdracht van de federale overheid centra uit te bouwen.

7.3 Besluiten

Het opvangen van asielzoekers is het voorbije decennium sterk geëvolueerd. Eerst werd sterk geleund op de verantwoordelijkheid van de OCMW's. De enorme instroom van asielzoekers heeft ertoe geleid dat andere, aparte structuren moesten worden opgezet. De recentste evolutie bestaat erin dat de opvang zich meer en meer ontwikkelt tot een aparte sector waarbij OCMW's weliswaar nog betrokken kunnen worden (zie bijvoorbeeld de LOI's), maar niet meer per definitie de hoofdverantwoordelijkheid krijgen toebedeeld voor de opvang.

Dit betekent niet dat de OCMW's worden ontheven van alle opdrachten die ze terzake in het verleden hadden. Enerzijds blijft (althans voorlopig) de opdracht bestaan ten aanzien van ontvankelijk verklaarde asielzoekers. Deze blijven recht hebben op maatschappelijke dienstverlening zoals dit in het verleden gekend was. Anderzijds blijven de gevolgen van de escalatie van het probleem op het einde van het jaar 2000 zichtbaar op het terrein. Duidende asielzoekers die ons land bereikten voor januari 2001 blijven gesteund door deze OCMW's. Doordat de instanties die verantwoordelijk zijn voor het onderzoek van de aanvragen momenteel het LIFO-principe hante-

ren zijn deze dossiers niet prioritair en zullen zij nog enige tijd in de 'pipeline' blijven zitten.

Opvang van asielzoekers gebeurt via verschillende onthaalmodi. Er zijn de federale centra en de *Rode-Kruiscentra*. Er zijn de plaatsen die gecreëerd werden via de overeenkomsten met de NGO's (OCIV en CIRE). Ten derde is er de ontwikkeling van de LOI's van de OCMW's en tenslotte is er het vooruitzicht dat particuliere instanties in opdracht van de overheid het onthaal gaan organiseren. De grootste gemene deler van alle opvangmodi bestaat erin dat de maatschappelijke dienstverlening in sterke mate materieel wordt ingevuld. De veelheid aan 'inrichters' houdt echter het risico in dat de invulling van materiële opvang kan verschillen van centrum tot centrum. Materiële dienstverlening is moeilijker vast te leggen dan financiële dienstverlening (waar gewoonweg als referentiebedrag het bestaansminimum wordt gebruikt). De uitdaging voor de toekomst bestaat dan ook in het coördineren van deze verschillende modi en het bewaken van een evenwichtige kwaliteit in elk van hen. Eens de situatie qua opvang terug onder controle is, lijkt dit de prioriteit voor de toekomst.

Noten

1. Tot in februari 1988, toen het *Commissariaat-generaal voor de Vluchtelingen en Staatlozen* (CGVS) werd opgericht, was de Belgische Vertegenwoordiging van het *Verenigde Naties Hoog Commissariaat voor de Vluchtelingen* (UNHCR) verantwoordelijk voor het onderzoek van de asielaanvragen. Dit Commissariaat was door de VN opgericht om erop toe te zien dat de verdragsluitende staten de *Conventie van Genève* van 1951 betreffende de status van vluchtelingen zouden naleven. In deze situatie was de VN dan ook tegelijkertijd rechter en belanghebbende partij; een situatie die ertoe leidde dat slechts aarzelend negatieve beslissingen werden genomen (elke afgewezen asielzoeker kon op eender welk moment mits de aanbrengh van bijkomende elementen zijn dossier doen heropenen).
2. Momenteel vertegenwoordigt elke asielaanvraag gemiddeld 1,27 personen (Federaal Ministerie van Sociale Zaken, Volksgezondheid en Leefmilieu, Coördinatiecel opvang vluchtelingen, Jaarrapport 2000).
3. Artikel 1 van de *Conventie van Genève* van 1951 omschrijft de term vluchteling als: "Iedere persoon die uit een gegronde vrees voor vervolging wegens zijn ras, religie, nationaliteit, het behoren tot een sociale groep of zijn politieke overtuiging, zich bevindt buiten het land waarvan hij de nationaliteit bezit, en die de bescherming van dat land niet kan, of uit hoofde van de bovenvermelde vrees, niet wil invoeren."
4. Het viel op dat circa 50% van de asielzoekers die toegewezen waren aan een opvangcentrum zich ook effectief aanmeldde voor een opname (in 2000 bedroeg dit cijfer over alle opvangcentra heen 47%). De bestemming van de andere asielzoekers is onduidelijk. Wel blijkt uit inlichtingen van NGO's en de centra dat een aantal van hen terugvalt op netwerken van vrienden en kennissen of verdwijnt. Zowat 80% van de asielzoekers die aan de OCMW's werden toegewezen kwamen zich wel aanbieden voor de hulpverlening, die voor een groot deel financieel was.

HOOFDSTUK 8

DUURZAME ONTWIKKELING EN CONSEQUENTIES VOOR ARMOEDEBESTRIJDING: UITDAGINGEN VOOR DE 21STE EEUW

Jean-Maurice Frère'

Het woord 'duurzaam' is in de mode. Ook in de vorige editie van dit Jaarboek dook het hier en daar op. Vaak wordt 'duurzaam' gekoppeld aan 'ontwikkeling', waardoor een nieuw maatschappelijk analysekader ontstaat: duurzame ontwikkeling. Deze bijdrage situeert eerst het ontstaan van duurzame ontwikkeling en verduidelijkt het begrip, vooral naar zijn consequenties voor armoedebestrijding. Recente beleidsinitiatieven ter zake komen daarna aan bod.

8.1 Ontstaan

8.1.1 *Our Common Future*

'Duurzame ontwikkeling' ontstond in het begin van de jaren tachtig in een context van stijgende mondiale bezorgdheid over de kwaliteit van het milieu. In 1983 riep de Verenigde Naties de *Wereldcommissie over Milieu en Ontwikkeling* in het leven. Haar opdracht was de planetaire langetermijnuitdagingen inzake milieu en ontwikkeling te beschrijven en strategieën aan te geven om te komen tot een harmonieuzer ontwikkelingsmodel. Deze commissie, samengesteld uit wetenschappers en politici en voorgezeten door Gro Harlem Brundtland, publiceerde in 1987 het rapport 'Our Common Future' (WCED, 1987).

Het rapport gaat onder meer in op het gebruik van de natuurlijke rijkdommen, de ongelijke toegang tot voedselvoorzieningen, het uitsterven van soorten, onveilige en milieuonvriendelijke energievoorzieningen en afvalpro-

ductie. Deze problemen worden vanuit het perspectief van duurzame ontwikkeling benaderd. Dit begrip wordt er als volgt omschreven:

“Duurzame ontwikkeling is een ontwikkeling die tegemoet komt aan de noden van het heden zonder de behoeftevoorziening van de komende generaties in het gedrang te brengen. Er liggen twee gedachten aan de grondslag:

- Het concept ‘noden’ en in het bijzonder de basisbehoeften van armen die de hoogste prioriteit moeten krijgen.
- Het beginsel van de beperkingen die de huidige stand van de technologie en ons samenlevingsverband opleggen aan de capaciteit van het leefmilieu om aan de huidige en toekomstige behoeften te voldoen.” (WCED, 1987: 43)

Om het ‘algemeen’ en ‘procesmatig’ karakter van dit concept goed te begrijpen, dringen twee inleidende opmerkingen zich op. Vooreerst wordt het algemene karakter van duurzame ontwikkeling door Brundtland als volgt verwoord:

“Toen de opdracht van onze Commissie voor het eerst in 1982 werd besproken, waren er mensen die de taakomschrijving wilden beperken tot louter ‘milieuzaken’. Dit zou een ernstige fout zijn geweest. Het milieu bestaat immers niet als een gegeven dat losstaat van de menselijke handelingen, ambities en behoeften. De pogingen om het milieu te verdedigen zonder rekening te houden met de menselijke prioriteiten hebben het woord ‘milieu’ dan ook een connotatie gegeven die naïef klinkt in bepaalde kringen. Ook de term ‘ontwikkeling’ is door sommigen in een heel eng keurslijf gestopt in de zin van ‘wat arme landen’ moeten doen om rijker te worden’... Het milieu is echter de plaats waar wij allen werken en ontwikkeling is wat wij allen doen om ons lot in deze menselijke biotoop te verbeteren. De twee kunnen dus niet los van elkaar worden gezien.” (WCED, 1987: xi)

Ten tweede geeft dit concept geen eenvoudige en pasklare oplossingen voor milieu- en ontwikkelingsproblemen. Het is eerder:

“(…) een veranderingsproces waarin het gebruik van de hulpbronnen, de bestemming van investeringen, de gerichtheid van technologische ontwikkeling en institutionele veranderingen worden afgestemd op zowel toekomstige, als huidige behoeften. Wij willen niet beweren dat dit een gemakkelijk of ongecompliceerd proces is. Er zullen pijnlijke keuzen moeten worden gemaakt. Duurzame ontwikkeling moet dan ook in laatste instantie steunen op een politieke bereidheid.” (WCED, 1987: 9)

8.1.2 Conferentie van Rio de Janeiro

Een mondiale politieke bereidheid kwam er in 1992 met de *Conferentie van Verenigde Naties inzake Milieu en Ontwikkeling* te Rio de Janeiro. De regeringsleiders van een honderdtachtigtal landen ondertekenden er een verklaring die de algemene beginselen beschrijft van duurzame ontwikkeling. Deze kregen concreet gestalte in een mondiaal actieplan: *Agenda 21*.

Agenda 21 behandelt een serie sociale, economische en milieuproblemen waaronder armoedebestrijding, bescherming en bevordering van de gezond-

heid van de mens, verandering van de consumptiepatronen, het behoud van de biodiversiteit en milieuverantwoord beheer van gevaarlijke afvalstoffen. Het onderstreept de wereldwijde uitbanning van armoede alsmede haar onlosmakelijke verbondenheid met alle domeinen van het maatschappelijk leven en ontwikkeling. *Agenda 21* gaat ten slotte in op het belang van de participatie van grote maatschappelijke groepen (onder meer vakbonden en werkgeversverenigingen, *Niet-Gouvernementele Organisaties* (NGO's) en de wetenschappelijke wereld) en op de beleidsinstrumenten die ingezet kunnen worden.

Agenda 21 is geen juridisch bindend verdrag. Het is een actieplan met een groot moreel gezag voor landelijke of lokale acties voor duurzame ontwikkeling. De uitvoering ervan is in volle ontwikkeling. *Agenda 21* vertrouwt de opvolging van het mondiaal beleid inzake duurzame ontwikkeling toe aan de *Commissie voor Duurzame Ontwikkeling* (CDO), één van de functionele commissies van de *Sociale en Economische Raad* van de VN. Het volgt sinds 1993 de toepassing van *Agenda 21* door de nationale regeringen op, evalueert de vooruitgang in de uitvoering van *Agenda 21* en promoot de mondiale dialoog over duurzame ontwikkeling, onder meer tussen de grote maatschappelijke groepen (Gouzée, Zuinen en Willems, 1999: 12).

De 19de buitengewone zitting van de Algemene Vergadering van de VN in 1997, ook wel *Rio+5* genoemd, evalueerde de uitvoering van *Agenda 21*. Voor de volgende jaren werd de uitbanning van armoede als één van de kernthema's van duurzame ontwikkeling naar voor geschoven. Vooral de uitvoering van het Actieprogramma van de VN-Conferentie over Sociale Ontwikkeling van 1995 werd benadrukt (Gouzée e.a., 1999: 43-44). In 2002, tijdens de *Rio+10-top* te Johannesburg, zal een nieuwe mondiale balans worden opgemaakt.

8.2 Kenmerken

Duurzame ontwikkeling is een analysekader dat aansluit bij het conceptueel model van armoede uit dit Jaarboek. Een structurele benadering gaat niet louter in op armoede zelf, maar vestigt evenzeer de aandacht op de samenleving die deze armoede opnieuw voortbrengt en in stand houdt:

“‘Samenleving’ wordt daarbij niet alleen verstaan als ‘de grote maatschappelijke structuren’, maar ook als de ‘de belangrijke maatschappelijke instituties’ en ‘de structuren van het dagelijks leven’ (...) Bij een structurele aanpak zoekt men naar de plaats en aard van de uitsluitingsmechanismen en probeert deze uit te bannen, te wijzigen of minstens onder controle te krijgen.” (Vranken, Geldof en Van Menxel, 1999: 35)

Ook duurzame ontwikkeling beperkt zich niet tot armoede op zich, maar richt zich evenzeer op de factoren die het veroorzaken. Deze factoren worden als eigen aan de samenleving beschouwd, wat wil zeggen dat ze ontstaan, functioneren en worden gesitueerd in de samenleving zelf (Federaal Planbu-

reau, 1999: 42). Deze visie beklemtoont bijgevolg dat de factoren die aan de basis liggen van het armoede probleem ook door menselijk handelen kunnen worden beïnvloed.

8.2.1 *Fundamentele beginselen van duurzame ontwikkeling*

Het in praktijk brengen van deze benadering roept vragen op. Die slaan onder meer op het analyiseniveau (Eindigt 'de maatschappij' in de eigen straat of de wereld als geheel?) en het tijdsperspectief (Hoe ver in het verleden en de toekomst moeten factoren die bijdragen tot de ongewenste situatie worden geduid?). Het *Federaal Planbureau* heeft in het 'Federaal Rapport over Duurzame Ontwikkeling' vijf voorwaarden voorgesteld voor een gestructureerde analyse van maatschappelijke problemen in een context van duurzame ontwikkeling. Deze zijn gebaseerd op enkele fundamentele beginselen van de *Verklaring van Rio de Janeiro* (Federaal Planbureau, 1999: 32). Voor iemand die weet heeft van visies op armoedebeleid zullen sommige van deze voorwaarden, elk afzonderlijk genomen, vertrouwd klinken. Enkel 'samen' beschouwd geven ze een zicht op wat duurzame ontwikkeling kan betekenen, ook voor armoede. Deze voorwaarden zijn het kader om hierna armoede in verband te brengen met een actueel maatschappelijk probleem: de versterking van het broeikaseffect.²

Mondiale problemen met gemeenschappelijke maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden

De versterking van het broeikaseffect is een mondiaal fenomeen. Sinds het einde van de negentiende eeuw is de globale oppervlaktetemperatuur van de aarde gestegen met 0,6 graden Celsius (afwijking van 0,2°C). Het decennium 1990-2000 en het jaar 1998 zijn waarschijnlijk het warmste sinds 1861. Vooral tussen 1910 en 1945 en sinds 1976 steeg de globale temperatuur opmerkelijk (Albritton en Meira Filho, 2001: 26). Het *Intergouvernementeel Panel inzake Klimaatverandering* (IPCC) stelt dat alle onzekerheden en nieuwe elementen in acht genomen, het merendeel van de opwarming van de aarde gedurende de laatste vijftig jaar naar alle waarschijnlijkheid toegewezen kan worden aan de stijging van broeikasgasconcentraties in de atmosfeer, waaronder CO₂ (IPCC, 2001c: 61).

Niet elk land en elke aardbewoner draagt evenredig bij tot deze CO₂-concentratijstijging. Zo is de CO₂-uitstoot per inwoner afkomstig van fossiele brandstofverbranding (uitgedrukt in ton per inwoner) voor vijf grote naties in 1998 gelijk aan het volgende: de Verenigde Staten (20,1), Australië (16,6), Canada (15,8), Saoedi-Arabië (13,1) en Duitsland (10,4). Voor de Europese Unie bedraagt deze indicator 8,5 (UFCCC, 2001). De globale natuurlijke gevolgen van een versterking van het broeikaseffect, onder meer veroorzaakt door de huidige CO₂-uitstoot en deze van het verleden, kunnen nu reeds worden vastgesteld. Zo steeg in de twintigste eeuw het globale gemiddelde zeeniveau met één tot twee millimeter per jaar en daalde sinds eind 1960

zeer waarschijnlijk de met sneeuw bedekte aardoppervlakte met 10% (Albritton en Meira Filho, 2001: 30-31).

De impact van deze globale wijzigingen in het fysische milieu is mondiaal ongelijk verdeeld. Het IPCC stelt dat:

“(...) de meeste minder ontwikkelde regio's in het bijzonder kwetsbaarder zijn omdat een groter deel van hun economie bestaat uit klimaatsgevoelige sectoren en omdat hun aanpassingsvermogen laag is door gebrek aan menselijke middelen, financiële middelen en natuurlijke rijkdommen, evenals beperkte institutionele en technologische mogelijkheden.” (IPCC, 2001a: 16)

Het zevende beginsel van de *Verklaring van Rio de Janeiro* stelt dat staten in een geest van mondiaal partnerschap dienen samen te werken teneinde de gezondheid en integriteit van het ecosysteem van de aarde te behouden, te beschermen en te herstellen. Gezien het verschillend aandeel dat zij leveren aan de mondiale achteruitgang van het milieu hebben staten gemeenschappelijke, maar gedifferentieerde verantwoordelijkheden. De ontwikkelde landen erkennen hun verantwoordelijkheid om hun samenleving om te buigen in de richting van duurzame ontwikkeling alsmede de ontwikkelingslanden en minder vermogende geïndustrialiseerde landen te ondersteunen in hun streven naar een duurzamer ontwikkeling.

Interdependente problemen vragen om een inclusieve aanpak

De twee belangrijkste menselijke activiteiten die een stijging van de CO₂-concentratie veroorzaken, zijn de verbranding van fossiele brandstoffen (zoals olie, natuurlijk gas en kolen) en ontbossingen. Een beleid dat ten minste een stabilisatie van de broeikasgasconcentraties in de atmosfeer nastreeft en de ongewenste gevolgen ervan poogt op te lossen, houdt de erkenning in dat milieubescherming een integrerend bestanddeel is van een ontwikkelingsproces en dat het er niet afzonderlijk van kan worden beschouwd.³ Alle sectoren en menselijke activiteiten die verantwoordelijk zijn voor de uitstoot van broeikasgassen en er de effecten van ondervinden moeten dus in de analyse worden betrokken. Dit heeft gevolgen voor diverse sectoren waaronder energie (het stimuleren van de energie-efficiëntie en het gebruik van minder vervuilende energiebronnen), mobiliteit (stimuleren van collectief en niet gemotoriseerd vervoer en verkeersveiligheid), ruimtelijke ordening (bestemming van percelen), landbouw (bevordering van minder intensieve landbouw), werkgelegenheid (heroriëntatie van de economische activiteiten zodat ze minder intensief natuurlijke hulpbronnen gebruiken en broeikasgassen uitstoten) en onderwijs (milieuopvoeding en -informatie) (Gouzée, Zuinen en Willems, 1999: 130). Een inclusieve benadering dringt zich met andere woorden op.

Problemen voor de huidige en de toekomstige generaties

De natuurlijke gevolgen en de impact van een versterking van het broeikas-effect worden des te zorgwekkender indien het belang van toekomstige ge-

neraties in rekening wordt gebracht. De projecties van het IPCC wijzen erop dat een versterking van het broeikaseffect de werking van bepaalde klimaattypes en de intensiteit alsmede frequentie van extreme klimaatfenomenen kan beïnvloeden, met alle gevolgen op het vlak van voedselproductie en menselijke nederzettingen in ontwikkelingslanden (Albritton en Meira Filho, 2001: 69, 75-77). Zij dragen nu al verhoudingsgewijs een hogere milieulast en beschikken over minder middelen om zich te beschermen en hun eigen milieudruk te verminderen.

Een benadering van duurzame ontwikkeling houdt expliciet rekening met het belang van toekomstige generaties.⁴ De basisgedachte is dat de huidige consumptie- en productiepatronen de behoeftevoorziening van toekomstige generaties niet in het gedrang mogen brengen.

Onzekerheden noodzaken een voorzorgsbenadering

Problemen van duurzame ontwikkeling, zoals de versterking van het broeikaseffect, houden verband met tal van onzekerheden. Deze hebben betrekking op de directe, indirecte, korte- en langetermijngevolgen en oorzaken (IPCC, 2001b). Het bestaan van deze onzekerheden zou de overtuiging kunnen ondersteunen dat problemen van duurzame ontwikkeling triviaal zijn en dat maatregelen om de ongewenste tendensen te keren (nog) niet nodig zijn. Duurzame ontwikkeling verwerpt dit onzekerheidsargument en stelt een voorzorgsbenadering voor. Zo er ernstige of onomkeerbare schade dreigt, kan het ontbreken van volledige wetenschappelijke zekerheid niet als argument worden gebruikt om kosteneffectieve maatregelen uit te stellen.⁵

Deze voorzorgsbenadering appelleert aan de wetenschappelijke wereld en het beleid. Onderzoek is nodig om technologische verbeteringen te ontwikkelen die kunnen bijdragen tot een vermindering van de globale milieudruk en om de omvang en de invloed van het broeikaseffect alsmede het effect van beleidsmaatregelen erop beter in kaart te brengen. Dit verkleint de zones van onzekerheid. Het is eveneens een aansporing voor het beleid om bewust om te gaan met de veronderstelde risico's, ze mee te delen aan het publiek en daar waar ernstige of onomkeerbare schade dreigt, maatregelen te treffen.

Problemen die om participatie vragen

Een vijfde centraal beginsel is dat problemen inzake duurzame ontwikkeling de participatie noodzaken van alle maatschappelijke groepen en individuele burgers.⁶ Zij bepalen immers mee de algemeen aanvaarde maatschappelijke leefpatronen. Zo het aangewezen is maatregelen te treffen om ze te veranderen, dienen collectieve en individuele keuzen te worden gemaakt over het gewenste maatschappij- en ontwikkelingsmodel. Participatie kan de heersende wetenschappelijke onzekerheden of de conflicterende belangen tussen verschillende maatschappelijke groepen niet oplossen. Wel is het een wijze om, in een context van onzekerheid, verschillende visies op problemen inzake duurzame ontwikkeling met elkaar te delen en te komen tot maatschappelijk gedragen oplossingen.

8.2.2 *Gevolgen voor het armoedebeleid*

Voorgaande analyse stelt ook belangrijke uitdagingen voor het armoedebeleid voor de eenentwintigste eeuw. Dit gaat van het omvormen van de maatschappelijk aanvaarde consumptie- en productievormen, zodat zij minder milieudruk veroorzaken, tot de uitbanning van armoede zelf, door iedereen toegang te laten vinden tot maatschappelijk duurzame consumptie- en productievormen. Het vijfde beginsel van de *Verklaring van Rio de Janeiro* verwoordt dit als volgt:

“Alle staten en mensen dienen samen te werken bij de cruciale taak van het uitroeien van armoede als een essentiële voorwaarde voor duurzame ontwikkeling, teneinde de verschillen in levensstandaard te verminderen en beter te voorzien in de behoeften van het merendeel van de bevolking.” (VNCMO, 1993: 7)

Vertrekkend van de eerder vermelde beginselen wil dit zeggen dat het armoedebeleid in de eenentwintigste eeuw bij het zoeken naar antwoorden op armoedeproblemen op lokaal, regionaal of nationaal vlak, het vizier zal moeten verruimen. De impact van de lokale, regionale en nationale maatschappelijk aanvaarde leefpatronen op armoedesituaties in andere werelddelen moet mee in de analyse worden opgenomen.

Het armoedebestrijdingsbeleid zal zich niet alleen moeten richten op de maatschappelijke domeinen waar situaties van sociale uitsluiting zich voordoen. Deze inclusieve benadering moet worden verbreed door de ecologische gevolgen van de maatschappelijk aanvaarde leefpatronen mee in rekening te nemen.

Mede door het in rekening brengen van het belang van toekomstige generaties, wijzigt ook de wijze waarop aan armoedebestrijding kan worden gedaan. Het ‘Federaal Rapport over Duurzame Ontwikkeling’ stelt dat:

“(…) met de mondialisering van de wereldeconomie en de betere communicatie tussen de verschillende bevolkingsgroepen wordt het westerse consumptiemodel steeds meer beschouwd als het uiteindelijke doel voor alle landen van de wereld. Een beleid inzake armoedebestrijding zou het normaal gesproken moeten mogelijk maken dat de armen en de sociaal uitgesloten van alle landen toegang tot die leefwijze krijgen.” (Federaal Planbureau, 1999: 46)

Verwijzend naar de definitie van armoede van dit Jaarboek wil dit zeggen dat de ‘algemeen aanvaarde maatschappelijke leefpatronen zelf’, waarvan de armen gescheiden zijn en die men tracht te bereiken, vanuit een optiek van duurzame ontwikkeling in vraag worden gesteld omdat zij de behoeftevoorziening van toekomstige generaties in het gedrang brengen.

De verzorgingsbenadering geeft aan dat ondanks de wetenschappelijk onzekerheid over de te verwachten evoluties en milieuschade, armoedebestrijdingsmaatregelen toch gerechtvaardigd zijn. Net als bij armoedebeleid moeten ook bij duurzame ontwikkeling personen die in armoede leven of situaties van sociale uitsluiting meemaken, worden betrokken. Het participatiebeginsel wordt echter verdiept omdat het nastreven van duurzame maat-

schappelijke leefpatronen voor iedereen – of men nu in een situatie van armoede of sociale uitsluiting leeft of niet – als globale doelstelling wordt geformuleerd. Dit is geen vanzelfsprekend proces. Er zullen maatschappelijke keuzen moeten worden gemaakt. Immers, leefpatronen die voordien als maatschappelijk aanvaardbaar werden beschouwd, worden in een benadering van duurzame ontwikkeling in vraag gesteld. Deze analyse legt tegen-gestelde belangen en verwachtingen van maatschappelijke groepen en individuen bloot, niet in het minst voor de personen die in een armoedesituatie leven, hetgeen het belang van participatie nog maar eens benadrukt.

8.3 Beleid inzake duurzame ontwikkeling en armoede

Tijdens deze eenentwintigste eeuw zal het erop aankomen voorgaande uitdagingen te concretiseren in het beleid inzake duurzame ontwikkeling en armoede. Hierna gaan we voor diverse beleidsniveaus na of er nu al tekens in deze richting wijzen.

8.3.1 Wereld

Armoede en sociale uitsluiting

Op de *Copenhagen+5-top* van juni 2000 stelden *het Internationaal Monetair Fonds* (IMF), de *Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling* (OESO), de VN en de *Wereldbank* (WBG) een rapport voor met zeven concrete tussentijdse doelstellingen inzake de uitbanning van armoede, waaronder een halvering tussen 1990 en 2015 van het percentage van de wereldbevolking dat in extreme armoede leeft (een inkomen van minder dan één dollar per dag)⁷ (IMF-OECD-UN-WBG, 2000: 5). De zevende doelstelling slaat op de invoering tegen 2005 van nationale strategieën voor duurzame ontwikkeling zodat de dalende trend in milieubronnen kan worden omgebo-gen tegen 2015. Merk op dat de doelstelling inzake duurzame ontwikkeling hier samen wordt vermeld met andere doelstellingen inzake armoede, wat de verbondenheid tussen beide problematieken benadrukt (Gouzée, Zuinen en Willems, 2001).

De *Millennium-Verklaring* van de Algemene Vergadering van de VN van september 2000 gaat ook in op armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling. De verklaring onderschrijft een aantal basiswaarden: geen enkel individu of land kan de mogelijkheid worden ontzegd om te genieten van de baten van ontwikkeling en alle levende soorten en natuurlijke hulpbronnen dienen omzichtig te worden beheerd, in overeenstemming met de beginselen van duurzame ontwikkeling. Internationale doelstellingen inzake armoedebestrijding worden er beklemtoond waaronder deze die betrekking hebben op hiv/aids. Met betrekking tot duurzame ontwikkeling worden de beginselen van Agenda 21 herbevestigd en het belang van de inwerkingtreding van

het *Kyoto-protocol* wordt onderstreept. Er wordt opgeroepen tot een duurzamer land- en waterbeheer en tot het ondersteunen van Afrika op het vlak van armoedebestrijding en duurzame ontwikkeling (General Assembly of the United Nations, 2000: 2, 4-6).

Duurzame ontwikkeling

In 2002 zullen de VN een nieuwe mondiale balans opmaken van de uitvoering van Agenda 21. Ter voorbereiding van deze top vermeldt het CDO volgende uitdagingen: het bereiken van de internationale doelstellingen inzake de uitbanning van de armoede, rekening houden met het dynamische aspect van armoede, aandacht besteden aan de situatie van vrouwen, kinderen en rurale gebieden en tenslotte de integratie in het beleidsproces van organisaties die opkomen voor de belangen van armen (CSD, 2001: 4-5). Op deze top zal eveneens de vooruitgang worden nagegaan op alle domeinen en sectoren die te maken hebben met duurzame ontwikkeling zoals consumptie- en productiepatronen, internationale (ontwikkelings)samenwerking, biodiversiteit en -technologie, de participatie van grote maatschappelijke groepen, transport, energie en de bescherming van de atmosfeer.⁸

8.3.2 *Europa*

Armoede en sociale uitsluiting

De afgelopen jaren is op Europees niveau de basis gelegd voor een nieuwe beleidsdynamiek op het vlak van armoede en sociale uitsluiting. De Europese Raad van Lissabon heeft zich op 23 en 24 maart 2000 voorgenomen om tijdens het volgende decennium de meest concurrerende en dynamische kenniseconomie van de wereld te worden die in staat is tot duurzame economische groei met meer banen en een hechtere sociale samenhang (Jonckers, 2000). Twee domeinen kwamen er onder meer aan bod: het pensioen- en armoedebeleid.

Het Europees beleid ter bestrijding van sociale uitsluiting zal gebaseerd zijn op de 'open coördinatiemethode'. Voor de Unie zullen richtsnoeren worden bepaald over de te bereiken doelstellingen en timing die door elke lidstaat, via tweejaarlijkse *Nationale Actieprogramma's Sociale Insluiting* (NAPInc's), vertaald moeten worden in het nationaal beleid (Jonckers, 2000). De *Europese Raad van Nice* van 7 tot 9 december 2000 heeft de gemeenschappelijke doelstellingen inzake de bestrijding van sociale uitsluiting vastgelegd. Het meerdimensionele karakter van sociale uitsluiting, het verband met de *Europese Werkgelegenheidsrichtsnoeren* en de participatie van de doelgroep worden er erkend. Op deze top werd tevens het *Verdrag van Nice* goedgekeurd. Dit Verdrag laat toe dat de Gemeenschap het nationale beleid kan ondersteunen en aanvullen op het vlak van de bestrijding van sociale uitsluiting. De *Europese Raad van Stockholm* van 23 en 24 maart 2001 spoorde de lidstaten aan de NAPInc's op te stellen en deze bij de Commissie in te dienen. Dit is inmiddels gebeurd (zie deel 4, hoofdstuk 2) zodat de uit-

wisseling tussen de Europese lidstaten van beste praktijken voor het verwezenlijken van de beleidsdoelstellingen kan starten.

Duurzame ontwikkeling

Een Europese strategie inzake duurzame ontwikkeling komt eveneens op gang. De *Europese Raad van Helsinki* van december 1999 verzocht de *Europese Commissie* een langetermijnstrategie te formuleren waarin de beleidslijnen voor duurzame economische, maatschappelijke en milieuontwikkeling op elkaar zouden aansluiten, dit ter voorbereiding van de *Europese Raad van Göteborg* van juni 2001. De *Europese Commissie* presenteerde dien-aangaande in maart 2001 een discussienota. In dezelfde periode stelde de *Europese Raad van Stockholm* dat een strategie inzake duurzame ontwikkeling zal aansluiten en voortbouwen op het politieke engagement van Lissabon. Alle dimensies van duurzame ontwikkeling zullen in de jaarlijkse voorjaarsbijeenkomsten van de Raad worden getoetst (Conclusies van het Voorzitterschap, 2001a: 11).

Na een korte raadpleging van de grote maatschappelijke groepen, herformuleerde de Commissie haar discussienota tot een Mededeling (EC, 2001a en b). Voor zes domeinen worden doelstellingen en acties voorgesteld. Vier ervan hebben betrekking op: klimaatsverandering en een intensiever gebruik van schone energie, maatregelen ter bestrijding van gevaren voor de volksgezondheid, een verantwoord beheer van natuurlijke hulpbronnen en tenslotte de verbetering van het vervoerssysteem. Met betrekking tot de twee andere domeinen stelt de mededeling het volgende:

“Tijdens de onlangs te Lissabon, Nice en Stockholm gehouden Europese Raden is men het reeds eens geworden over de doelstellingen en maatregelen om twee van de zes thema's die de grootste uitdagingen voor duurzame ontwikkeling in Europa vormen: de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting en het opvangen van de economische en sociale implicaties van een vergrijzende maatschappij. In deze strategie worden geen nieuwe maatregelen op deze gebieden voorgesteld. Wel maken deze doelstellingen integraal deel uit van de EU-strategie voor duurzame ontwikkeling.” (EC, 2001a: 10)

Volgens de *Raad van Göteborg* van juni 2001 vormt:

“(...) een strategie voor duurzame ontwikkeling een aanvulling op de politieke inzet van de Unie voor economische en sociale vernieuwing en voegt een derde dimensie – de milieudimensie – toe aan de Lissabon-strategie en slaat nieuwe wegen in op het gebied van de beleidsvorming.” (Conclusies van het Voorzitterschap, 2001b: 4)

Voor de vier eerder vermelde domeinen heeft de *Raad van Göteborg* een reeks doelstellingen vastgelegd. De Raad verzoekt tevens de lidstaten een nationale strategie voor duurzame ontwikkeling op te stellen.

8.3.3 Federaal België

Armoede en sociale uitsluiting

Eerder beschreven Europese ontwikkelingen geven aan dat het Belgische beleid inzake armoedebestrijding in een nieuwe, Europese fase komt. De *Nationale Actieplannen voor Sociale Insluiting* zijn er een belangrijk element van. Het *Belgisch Nationaal Actieplan voor Sociale Insluiting* geeft met een serie indicatoren een overzicht van armoedesituaties en uitsluitingsprocessen in België voor diverse domeinen (arbeid, inkomen en sociale bescherming, huisvesting, gezondheid, onderwijs, maatschappelijke integratie en participatie). Het plan stelt maatregelen voor die alle overheden van België zich voorgenomen hebben uit te voeren. Deze slaan op het bevorderen van de toegang tot het arbeidsproces en tot alle hulpmiddelen, rechten, goederen en diensten, het voorkomen van uitsluitingsrisico's, acties voor de meest kwetsbare doelgroepen en het bevorderen van de mobilisatie van alle betrokken maatschappelijke groepen. Voor een overzicht van de maatregelen van dit plan wordt naar andere bijdragen van dit Jaarboek verwezen.

Vermeldenswaard in deze context zijn de passages van het *Belgische Actieplan* die slaan op duurzame ontwikkeling:

“De Europese Raad van Stockholm heeft duidelijk opgeroepen om de doelstellingen inzake duurzame ontwikkeling in te bouwen in de Lissabon-strategie. De toekomstige Europese Raden zullen daarom sociale, economische en milieugebonden dimensies vooropstellen in een perspectief van duurzame ontwikkeling. In deze context maakt dit plan duidelijk deel uit van de strategie inzake duurzame ontwikkeling. (...) Alhoewel talrijke maatregelen reeds verwezenlijkt zijn, moet het armoedebeleid natuurlijk voortgezet en zelfs versterkt worden. Ambitieuze doelstellingen werden vastgelegd, in overeenstemming met het supranationaal beleid. België moet zich in het bijzonder richten naar het Federaal Plan voor Duurzame Ontwikkeling in naleving van de doelstellingen vastgelegd op het niveau van de Verenigde Naties. In 2000 werd dit plan goedgekeurd na een ruime volksraadpleging.” (Belgisch Nationaal Actieplan voor Sociale Insluiting, 2001: 4, 104)

Duurzame ontwikkeling

De federale strategie voor duurzame ontwikkeling baseert zich op de wet van 5 mei 1997 betreffende de coördinatie van het federale beleid.⁹ Het *Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling 2000-2004* is een belangrijk instrument van. Het geeft de beleidsopties van de federale regering inzake duurzame ontwikkeling weer. De *Interdepartementale Commissie Duurzame Ontwikkeling* (ICDO), samengesteld uit (top)ambtenaren die elk een lid van de federale regering vertegenwoordigen, een vertegenwoordiger van het *Federaal Planbureau* en een vertegenwoordiger van elke gewest- en gemeenschapsregering, speelt hierin een belangrijke rol. De ICDO heeft eind 1999 een voorontwerp van het *Federaal Plan* afgewerkt. Het werd tussen 1 februari en 31 maart 2000 aan het publiek voorgelegd in een openbaar onderzoek. De ICDO heeft op basis van een afweging van de reacties uit deze raadpleging, van het verplichte advies van de *Federale Raad voor Duurzame*

Ontwikkeling en dat van de gewest- en gemeenschapsregeringen in juni 2000 een *Ontwerp van Federaal Plan* bij de regering ingediend. Na kabinetsoverleg keurde de federale ministerraad op 20 juli 2000 het *Federaal Plan inzake Duurzame Ontwikkeling 2000-2004* goed.

Het *Federaal Plan* bestaat uit vijf delen. Het eerste deel beschrijft de beginselen, thema's en algemene doelstellingen. De uiteindelijke doelstellingen van duurzame ontwikkeling worden er, conform *Agenda 21*, omschreven als de aanvaarding van consumptie- en productiepatronen die in staat zijn de druk op het milieu te verminderen en te voorzien in de basisbehoeften van de mens (economische doelstellingen), iedereen de mogelijkheid te geven om te genieten van duurzame bestaansmiddelen (sociale doelstelling) en bij het beheer van de natuurlijke hulpbronnen de grenzen ervan te respecteren door rekening te houden met technologische ontwikkelingen en institutionele structuren (milieudoelstelling) (Federaal Plan, 2000: 15). Het derde en vierde deel gaan respectievelijk in op de instrumenten die ingezet kunnen worden in het beleid inzake duurzame ontwikkeling en op de versterking van de rol van de grote maatschappelijke groepen. Het laatste deel geeft tien aanbevelingen over de wijze waarop het plan en alle plannen die eruit voortvloeien, in de toekomst toegepast kunnen worden (Federaal Plan, 2000: 134).

De wijziging van de maatschappelijk aanvaarde leefpatronen komen in het tweede deel aan bod. De strategische doelstellingen, de te nemen maatregelen en de instanties bevoegd voor de uitvoering ervan worden bepaald voor een twaalfal beleidsdomeinen, waaronder wijziging van de consumptiepatronen en productiewijzen, armoede en sociale uitsluiting, overmatige schuldenlast en milieugezondheid.

De strategische doelstelling inzake armoede en sociale uitsluiting luidt:

“De federale regering beschouwt de volledige uitbanning van armoede als uiteindelijk doel. Dit uiteindelijk doel moet, zoals de andere, snel worden vertaald in cijfermatige doelstellingen voor de geleidelijke vermindering van armoede. Deze tussentijdse doelstellingen zullen worden gedefinieerd binnen de termijn van hoogstens één decennium. De regering, die de sinds jaren ingeslagen weg vervolgt van de dialoog met de representatieve organisaties waar armen het woord nemen, zal deze cijfermatige doelstellingen aannemen. In het kader van een strategie die moet leiden tot een vermindering van de armoede wil ze de cijfermatige doelstellingen in de Europese regelgeving invoegen voor eind 2001, de datum waarop het Belgisch voorzitterschap van de EU ten einde loopt.” (Federaal Plan, 2000: 37)

Om deze doelstelling te bereiken worden een reeks maatregelen ter bestrijding van de armoede voorgesteld. Ze slaan op diverse domeinen: werk en waardig inkomen, gezondheid, huisvesting, recht op het gezin, sociale bijstand, onderwijs, cultuur en justitie. Deze maatregelen hebben niet louter betrekking op het voorkomen en opvangen van situaties van sociale uitsluiting. De band met milieuproblemen, leef- en omgevingskwaliteit wordt er ook in aangekaart, zoals bijvoorbeeld blijkt uit volgende passage:

“Met eerbiediging van de bevoegdheden van de gewesten en in het kader van de Interministeriële Conferentie voor Maatschappelijke Integratie zal de federale re-

gering de mogelijkheden voor de verbetering van de nutsvoorzieningen voor alle gebouwen die de OCMW's beheren, laten onderzoeken met het oog op een rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen en het verhogen van de leefbaarheid van deze gebouwen en woningen. Deze renovatie zal bij uitstek een mogelijkheid zijn voor de tewerkstelling van minstbedeelden. De federale regering zal, samen met de sociale gesprekspartners, onderzoeken in welke mate projecten in de sector van de sociale economie rond dit thema van start kunnen gaan en ondersteund kunnen worden door fiscale maatregelen en diverse premies, waaronder renovatiepremie's, zonder dat deze projecten een oneerlijke concurrentie zouden aangaan met de reguliere sector. Bovendien zal de federale regering in samenwerking met de gewesten een systeem ontwikkelen dat een garantie biedt dat de aangeboden woningen op de reguliere en sociale huurmarkt energiezuinige voorzieningen hebben en beantwoorden aan minimale eisen inzake veiligheid en hygiëne." (Federaal Plan, 2000; 40)

Deze maatregelen moeten duidelijk worden gesitueerd in de context van de doelstellingen en maatregelen van de andere beleidsdomeinen opgenomen in het plan. In algemene termen pogen deze doelstellingen en maatregelen een eerste stap te zetten om duurzame maatschappelijke leefpatronen ingang te laten vinden bij alle lagen van de bevolking.

8.3.4 *Vlaanderen*

Armoede en sociale uitsluiting

Belangrijke domeinen waar situaties van sociale uitsluiting zich kunnen voordoen behoren tot de bevoegdheid van Vlaanderen. De maatregelen zoals vervat in het *Belgisch Nationaal Actieplan voor Sociale Insluiting* hebben dan ook gevolgen voor dit beleidsniveau. Voor een overzicht van deze maatregelen en de klemtonen die Vlaanderen legt in zijn armoedebeleid, wordt ook hier verwezen naar andere bijdragen van dit Jaarboek (zie deel 4, hoofdstuk 2 en 3).

Duurzame ontwikkeling

Een strategie voor duurzame ontwikkeling kan niet louter vorm krijgen op één beleidsniveau. Het *Federaal Plan* erkent dit. Het voorwoord stelt dat de planmaatregelen de facto betrekking hebben op de bevoegdheden van de federale overheid en dat de gewest- en de gemeenschapsbevoegdheden essentieel zijn voor een duurzame ontwikkeling. Het plan moet verder door overleg en coördinatie tussen de verschillende bevoegdheidsniveaus worden geconcretiseerd. Een erkenning van gemeenschappelijke doelstellingen en bekommernissen en van ieders bevoegdheden en verantwoordelijkheden is hierbij de kernidee (Federaal Plan, 2000: 5-6; ICDO, 2000: 10).

Het Vlaamse niveau beschikt over belangrijke hefboomen die het bereiken van duurzame maatschappelijke leefpatronen kunnen bevorderen, zoals landbouw, milieu, (sociale) huisvesting, onderwijs en welzijn. In deze context kan de beslissing van de Vlaamse regering worden vermeld om milieu- en natuurdoelstellingen op een pro-actieve wijze te integreren in alle beleidsdo-

meinen (Vlaamse Regering, 2001b). Twee Vlaamse beleidsspecifieke plannen die kaderen in een benadering van duurzame ontwikkeling zijn ook belangrijk: het tweede *Milieubeleidsplan 1997-2001* en het *Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen*. De zorg voor milieu en de ruimtelijke draagkracht (het vermogen om binnen het kader van een duurzame ontwikkeling, functies en activiteiten op te nemen in een bepaalde ruimte) zijn er de respectievelijke invalshoeken van (Het Vlaamse Milieubeleidsplan 1997-2001, Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen, 1997).

8.3.5 Lokaal beleid

Armoede en sociale uitsluiting

Voor een overzicht van ontwikkelingen op het vlak van het lokaal armoedebeleid wordt verwezen naar andere bijdragen in dit Jaarboek. Het belang van het *Sociaal Impulsfonds* (SIF) als instrument voor stedelijk beleid kan in deze context worden vermeld. De doelstelling van het SIF is immers het lokaal beleid te ondersteunen in het herstel van de leef- en omgevingskwaliteit van achtergestelde buurten en in de strijd tegen armoede. Opmerkelijk is dat dit beleidsinstrument armoede en de kwaliteit van de leefomgeving expliciet met elkaar in verband brengt en dat het belang van participatie van de lokaal betrokken maatschappelijke groepen en burgers wordt onderstreept. Dit sluit aan bij de kenmerken van een duurzame ontwikkelingsbenadering, ook indien dit niet expliciet de bedoeling was van de decreetgever.

Duurzame ontwikkeling

Op lokaal vlak ontwikkelen diverse private en publieke instanties (en samenwerkingsverbanden tussen beide) initiatieven op het vlak van duurzame ontwikkeling (De Baere, 2001; Vandebroek, 2001). De problemen in verband met duurzame ontwikkeling zijn immers ook terug te brengen tot lokale situaties zoals lokale mobiliteitsplannen, thuiscomposterende en afvalpreventie, de inrichting van openbare ruimten of het lokaal ondersteunen van energiezuinige bouwmethodes (Hautekeur, 2000). Deze initiatieven kaderen soms expliciet in *zogenoemde 'lokale Agenda 21'*, een geesteskind van *Agenda 21*. *Agenda 21* stelt immers dat lokale besturen samen met de bevolking een consultatie op gang zouden brengen over de lokaal te bereiken doelstellingen en maatregelen om duurzame leefpatronen te bevorderen (Devuyst e.a., 1998). Soms situeren deze initiatieven zich eerder in een algemene benadering van duurzame ontwikkeling of aanverwante begrippen zoals duurzaam lokaal (sociaal) beleid of duurzaamheid.

Onderzoek van Devuyst e.a. meldt volgende knelpunten bij het totstandkomen van een lokaal duurzaam bestuur: gebrek aan tijd of middelen en duurzame ontwikkeling wordt als oninteressant of onduidelijk ervaren (Devuyst e.a., 1998: 232). Met betrekking tot dit laatste stelt De Baere dat de sociale doelstellingen van duurzame ontwikkeling dikwijls uit het oog worden

verloren omdat die moeilijker te omschrijven zouden zijn (De Baere, 2001). Twee elementen kunnen dit mogelijk helpen verklaren.

Vooreerst kan worden gesteld dat de sociale doelstellingen in abstracto in de *Belgische Grondwet* zijn omschreven. De wijze waarop deze concreet kunnen worden gemaakt is echter allerm minst evident, zeker in een context van duurzame ontwikkeling. Zo houdt bijvoorbeeld de concretisatie volgens een benadering van duurzame ontwikkeling van het recht op een behoorlijke woning in dat alle voorgenoemde beginselen in praktijk worden gebracht. Deze zijn het nagaan van de impact van de lokale huisvestingsbehoeften op het mondiale systeem en de toekomstige generaties, het integreren van economische, sociale en ecologische overwegingen in het beleidsantwoord, het verstrekken van een verzorgingsbenadering en tenslotte het bevorderen van de participatie van alle betrokken actoren. Zoals eerder vermeld geeft duurzame ontwikkeling geen eenvoudige of pasklare oplossingen. Het is eerder een veranderingsproces om (beleids)antwoorden te zoeken voor nieuwe uitdagingen en hierin maatschappelijk gedragen keuzen te maken. In die zin is het niet verwonderlijk dat duurzame ontwikkeling als onduidelijk of zelfs als oninteressant wordt ervaren. Misschien omwille hiervan ontbreken tijd en middelen om duurzame ontwikkeling in praktijk te brengen.

Een tweede element heeft betrekking op het participatiebeginsel van duurzame ontwikkeling. Mogelijk wordt dit beginsel verward of gelijkgesteld met de sociale doelstellingen van duurzame ontwikkeling omdat het belang van participatie voor sociale vraagstukken, waaronder armoedebestrijding, doorgaans wordt erkend. In een benadering van duurzame ontwikkeling is participatie een wijze om maatschappelijke keuzen te maken voor maatschappelijke problemen. Deze situeren zich niet louter in de sociale sfeer maar slaan ook op het ecologische en economische domein en zeker op het kruispunt van deze drie.

8.4 Besluit: armoede bestrijden en duurzame leefpatronen nastreven

De kernidee van deze bijdrage is dat duurzame ontwikkeling een maatschappelijk veranderingsproces is dat de uitbanning van armoede en de bevordering van duurzame maatschappelijk aanvaarde leefpatronen beoogt. Voor de 21ste eeuw stelt het nieuwe uitdagingen aan het beleid ter bestrijding van armoede: het in rekening brengen van de impact van de maatschappelijke aanvaarde leefpatronen op wereldvlak en voor de toekomstige generaties, het opnemen volgens een verzorgingsbenadering van de leefmilieuaspecten in de inclusieve benadering van armoedebestrijding en tenslotte het verder uitdiepen van het participatorisch proces.

Noten

1. Deze bijdrage vertolkt de eigen mening van de auteur, die expert is aan het Federaal Planbureau, Task Force Duurzame Ontwikkeling. Deze bijdrage bindt geenszins het FPB.
2. Het natuurlijk fenomeen genaamd het 'broeikaseffect' slaat op de geleidelijke opwarming van de atmosfeer en het aardoppervlak veroorzaakt door de concentratie van bepaalde gassen die de thermische infraroodstraling van de aarde absorbeert en gedeeltelijk terugstuurt. Het wordt versterkt door de door de mens te weeggebrachte uitstoot van zogenoemde broeikasgassen waaronder CO₂. Het Raamverdrag van de VN inzake Klimaatsverandering ondertekend in 1992 legt de basis voor internationale samenwerking om een versterking van het broeikas-effect tegen te gaan en op te lossen in de geest van duurzame ontwikkeling. In 1997 werden te Kyoto gedifferentieerde doelstellingen en mechanismen vastgelegd voor de vermindering van broeikasgasemissies. Voor verdere elementen zie Federaal Planbureau, 1999, Gouzée, Zuinen en Willems, 1999 en Bernheim, 2001.
3. *Beginsel 4 van de Verklaring van Rio de Janeiro*: "Teneinde duurzame ontwikkeling te bereiken dient milieubescherming een integrerend bestanddeel van het ontwikkelingsproces te vormen en niet afzonderlijk daarvan te worden beschouwd."
4. *Beginsel 3 van de Verklaring van Rio de Janeiro*: "Het recht op ontwikkeling moet zodanig worden gerealiseerd dat op een rechtvaardige wijze wordt voorzien in de behoeften op het gebied van ontwikkeling en milieu van zowel de huidige als toekomstige generaties."
5. *Beginsel 15 van de Verklaring van Rio de Janeiro*: "Teneinde het milieu te beschermen zullen staten naar hun vermogen op grote schaal het voorzorgsbeginsel toepassen. Daar waar ernstige of onomkeerbare schade dreigt, dient het ontbreken van volledige wetenschappelijke zekerheid niet als argument te worden gebruikt voor het uitstellen van kosten-effectieve maatregelen om milieuaantasting te voorkomen."
6. *Beginsel 10 van de Verklaring van Rio de Janeiro*: "Vraagstukken op milieugebied worden het best aangepakt met participatie van alle betrokken burgers op het relevante beleidsniveau. Op nationaal vlak dient elk individu passende toegang te hebben tot de informatie betreffende het milieu waarover de overheid beschikt, zoals informatie over gevaarlijke stoffen en activiteiten in hun leefmilieu, en de mogelijkheid te hebben deel te nemen aan besluitvormingsprocessen. Staten dienen de publieke bewustwording en participatie te vergemakkelijken en te stimuleren door informatie op grote schaal beschikbaar te stellen. Er dient effectieve toegang te worden verleend tot rechterlijke en administratieve procedures, waaronder herstel en verhaal."
7. De zeven doelstellingen zijn: (1) tussen 1990 en 2015 een halvering van het percentage van de wereldbevolking dat in extreme armoede leeft (een inkomen van minder dan één dollar per dag), (2) basisonderwijs garanderen voor alle kinderen tegen 2015, (3) verschillen in de participatie in het basis- en secundair onderwijs tussen jongens en meisjes wegwerken tegen 2005, (4) de zuigelingen- en kindersterfte verminderen met twee derden tussen 1990 en 2015, (5) de universele toegang tot reproductieve gezondheidscentra tegen 2015 garanderen, (6) verminderen van de kraambedsterfte van moeders met drie vierden tussen 1990 en 2015 en tenslotte (7) de invoering van nationale strategieën voor duurzame ontwikkeling tegen 2005 zodat de dalende trend in milieubronnen kan worden omgebogen tegen 2015.
8. De moeilijkheden die opdoken bij de uitwerking van de Kyoto-mechanismen tijdens de *Conferentie van de Partijen te Den Haag* in november 2000 maar vooral de weigering van de Verenigde Staten in maart 2001 om het Kyoto-protocol te ra-

tificeren dreigden heel het Klimaatsverdrag te doen verzanden. Menigeen was ervan overtuigd dat zonder de Verenigde Staten het Kyoto-protocol onuitvoerbaar zou zijn. In juli 2001 werd te Bonn een compromis bereikt, weliswaar zonder de Verenigde Staten.

9. De beleidsinstrumenten van deze strategie zijn een vierjaarlijks *Federaal Plan*, een jaarverslag van de ICDO en een jaarlijkse rapportering over de uitvoering van dit plan door de ICDO-leden voor hun respectieve ministeries. Het tweejaarlijks *Federaal Rapport inzake Duurzame Ontwikkeling* – waar het *Federaal Planbureau* verantwoordelijk voor is – tenslotte beschrijft, analyseert en evalueert de bestaande toestand en het gevoerde beleid en geeft een beschrijving van de toekomstverwachtingen bij een voortgezet en gewijzigd beleid volgens een aantal relevante toekomstscenario's. In augustus 1999 werd het eerste *Federale Rapport inzake Duurzame Ontwikkeling* overgemaakt aan het bevoegde regeringslid.



ARMOEDE IN DE 21STE EEUW: VAN TERUGBLIK NAAR VOORUITBLIK

*Jan Vranken, Dirk Geldof, Gerard Van Menxel en
Jeff Van Ouytsel*

Bij de tiende editie van het Jaarboek 'Armoede en Sociale Uitsluiting' past een ruimer besluit, een terugblik op de ontwikkelingen tijdens het decennium dat door dit Jaarboek werd bestreken. Tegelijk veroorloven we ons enige reflecties over mogelijke ontwikkelingen. Niet in de vorm van voorspellingen over de evolutie van de armoede: ook sociologen hebben geen glazen bol. Wel willen we onze kennis gebruiken om een aantal tendensen te identificeren die vermoedelijk, wellicht, hoogstwaarschijnlijk zullen doorwerken in het eerste decennium van de eenentwintigste eeuw. Zij vormen uitdagingen voor het beleid ter voorkoming en bestrijding van armoede en sociale uitsluiting.

1. De toestand van 1990 tot 2001

Een eerste vaststelling is dat de financiële 'armoede en ongelijkheid' zijn toegenomen in de eerste helft van de jaren negentig. Dat blijkt uit de armoede-cijfers van het *Centrum voor Sociaal Beleid (CSB)*. Tussen 1988 en 1997 steeg het aantal arme gezinnen van 5,4% naar 6,9% in Vlaanderen en van 5,9% naar 7,7% in België. Ook het aantal bestaansminimumtrekkers ging in de eerste helft van de jaren negentig sterk de hoogte in: het nam toe van 49.479 in 1990 tot ruim 83.784 in 1998. Na een korte stabilisering volgde – voor het eerst in tien jaar – een duidelijke daling tijdens de twee laatste jaren, tot 70.364 begin 2001. Deze daling is niet enkel te danken aan een verbetering van de situatie van de bevolking. Ook het achterblijven van het bestaansminimum, dat niet welvaartsvast is, bij de andere inkomens, die dat wél zijn, is daarvoor verantwoordelijk. Het bedrag van het bestaansminimum – en dus de wettelijke armoedegrens – is zò laag geworden dat steeds minder mensen

er onder kunnen terechtkomen, onder meer wegens die algemene toename van de welvaart. Voorts groeide ook de kloof tussen de hoogste en de laagste inkomens. In 1990 beschikten de 10% armsten over 2,3% van de netto-inkomsten, de 10% rijksten over 24,4%. Anno 1999 (de recentst beschikbare cijfers) hebben de armen nog altijd 2,3% tegenover 24,8% voor de 10% rijksten.

De toestand van de bejaarden is er de afgelopen jaren wél op vooruitgegaan. Het aantal gepensioneerden dat een beroep moest doen op het *Ge waarborgd Inkomen voor Bejaarden* (GIB) daalde van 105.216 in 1990 naar 91.715 anno 2001. Vollediger arbeidsloopbanen van mannen en vrouwen en dus volwaardiger pensioenen en een verbetering van het pensioenstelsel van zelfstandigen liggen mee aan de basis van deze gunstigere toestand. Arme bejaarden vinden we meer terug bij de zogenaamde vierde leeftijd, die van de hoogbejaarde tachtigplussers.

Ook de 'werkloosheidscijfers verbeterden', althans na 1994 en tot voor enkele maanden. Tussen 1990 en 1994 steeg het aantal *Uitkeringsgerechtigd Volledig Werklozen* (UVW's) van 347.932 tot 507.197; dat betekende meteen de top van het decennium. Na dat jaar was er een geleidelijke daling tot 374.021 UVW's in 2000. Ondanks het activerende beleid bleven we dus boven het niveau van tien jaar geleden. De daling was het sterkst in Vlaanderen, maar speelde ook in Brussel en Wallonië, al blijven de werkloosheidsgraden daar bijna dubbel zo hoog als in Vlaanderen. De (Vlaamse) bekommernis verschoof van het wegwerken van een overschot op de arbeidsmarkt naar het invullen van tekorten: de knelpuntberoepen en openstaande vacatures. Deze verschuiving doet evenwel té gemakkelijk vergeten dat lang niet iedereen van de heropleving van de arbeidsmarkt kon meegenieten. De belangrijkste verklaring daarvoor is dat de werkloosheid in belangrijke mate structureel van aard is en dus niet gewillig daalt bij stijgende conjunctuur. We weten nu dat het werkloosheidsrisico voor bepaalde groepen veel hoger is en blijft dan voor de rest van de bevolking. Het helpt daarbij niet om laaggeschoolden, ouderen en vooral migranten enigszins eufemistisch als 'kansengroepen' te bestempelen. Ze zijn en blijven in de eerste plaats bevolkingsgroepen die vrij weerloze slachtoffers zijn van technologische, economische en maatschappelijke structuren en ontwikkelingen en in het geval van allochtonen ook van vooroordelen en discriminaties vanwege bedrijfsleiders en van collega's op de werkvloer.

Onrustwekkend is dat midden 2001 de daling van de werkloosheid weer is omgeslagen in een stijging. Zelfs wanneer het hier 'enkel' om een conjuncturele verslechtering gaat, kunnen de mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt – en iedereen die bekommerd is om sociale uitsluiting en sociale cohesie – dit missen als kiespijn. Net wanneer groepen die sinds vele jaren van een job verstoken bleven weer een plaats hebben gevonden op de arbeidsmarkt en via werkervaring hun gevoelens van overbodigheid hebben kunnen verdringen of zelfs overwinnen, wordt hen opnieuw duidelijk gemaakt dat de 'normale' circuits eigenlijk niet voor hén zijn weggelegd. Het toont meteen de harde economische grenzen van een activeringsbeleid in een globaliserende maatschappij.

De economische heropleving en het gestegen welvaartspeil hebben niet kunnen verhinderen dat de 'schuldproblematiek' steeds nijpender wordt. Midden 2001 hebben ruim 424.000 mensen problematische betalingsachterstanden bij leningen. In de jaren tachtig werd het toenemend aantal mensen met schulden en afbetalingsproblemen nog afgedaan als een probleem van de 'nieuwe armen', mensen uit de middenklasse die volstrekt normale leningen waren aangegaan maar die niet meer konden terugbetalen na een terugval in de werkloosheid. Maar ook gedurende de jaren negentig steeg hun aantal jaar na jaar. Dit wijst erop dat ook 'verschuldiging' een structureel kenmerk van onze samenleving dreigt te worden. Aan de ene kant verleiden de consumptiedruk en het nog altijd té gemakkelijke (consumenten)krediet vele mensen tot uitgaven die ze onmogelijk kunnen blijven dragen. Aan de andere kant is voor vele armen het maken van schulden een bewuste overlevingsstrategie, zeker wanneer de uitkeringen achterblijven bij de algemene welvaartsontwikkeling.

Ook op het vlak van 'onderwijs' is de ontwikkeling paradoxaal. Hoe sterker het belang van de kennismaatschappij wordt beklemtoond, hoe hoger de drempels voor kinderen uit arme en laaggeschoolde gezinnen en uit migrantengezinnen lijken te liggen. In het beste geval is er sprake van een 'roltrapeffect': het algemene onderwijsniveau van de bevolking stijgt wel met iedere nieuwe generatie, maar de afstand tussen hoger- en laaggeschoolden blijft gelijk. Wie lager op de roltrap staat, blijft aankijken tegen wie enkele treden hoger staat. Soms lijkt de afstand nog toe te nemen. Tijdens de jaren negentig is de democratisering van het universitair onderwijs afgenomen. Recent onderzoek toont aan dat de kostprijs van het 'kosteloze' basisonderwijs veel hoger ligt dan gedacht en bijzonder zwaar weegt voor gezinnen met lagere inkomens. Bovendien blijven de leerprogramma's sterk middenklassengeoriënteerd, wat de achterstelling van kinderen uit lagere sociale milieus nog versterkt. Het (lage) onderwijsniveau van de ouders is vandaag nog steeds een duidelijke voorspeller voor de (geringere) kansen van de kinderen op een succesvolle onderwijsloopbaan. Etnische andersheid versterkt deze selectie alleen maar. Tenslotte stijgt ook doorheen de jaren negentig het aandeel leerlingen dat wordt doorverwezen naar het buitengewoon onderwijs. Ook hier is er een sterke sociale en etnische vertekening.

Het tekort aan sociale woningen blijft groot, ondanks dat vele armen worden geconfronteerd met schrijnende en ongezonde woonomstandigheden. Vaak bestaat er een wanverhouding tussen de prijs en de kwaliteit. Totaal uitgeleefde en afgeschreven woningen van huisjesmelkers in de steden kregen de afgelopen jaren vaak een nieuwe bestemming als onderdak voor asielzoekers. Samenlevingsconflicten werden vaak verscherpt door de combinatie van achterstelling van de buurt en haar bewoners, onhoudbare woonomstandigheden die haast dwingen tot een leven op straat en een gebrek aan integratiemogelijkheden.

Eén van de meest schrijnende vormen van uitsluiting en ongelijkheid blijven de verschillen inzake 'gezondheid' en levensverwachting. Zo is de gemiddelde levensverwachting van een 25-jarige man zonder diploma 5,5 jaar minder lang dan deze van een 25-jarige man met een diploma hoger onder-

Algemeen besluit

wijs van het lange type. Voor een 25-jarige man uit de laagste opleidingscategorie bedraagt de 'levensverwachting in een als goed ervaren gezondheid' 28,1 jaar terwijl dit bij de personen met een diploma hoger onderwijs van het lange type nog 45,9 jaar is.

In de vorige Jaarboeken kwam ook de ongelijke toegang tot het 'recht' aan bod. Armen kennen hun rechten vaak niet en vinden hun weg niet in de complexe procedures om hun wettelijke rechten af te dwingen. Ze worden sneller met gerechtelijk optreden van deurwaarders, schuldeisers of jeugdrechtters geconfronteerd dan dat het gerechtelijk systeem hen een middel biedt om op hun rechten te staan. Naast financiële drempels zijn er kennisdrempels en culturele drempels. Tenslotte speelt de gerechtelijke achterstand in het nadeel van diegenen die omwille van hun preciaire leefomstandigheden geen jaren kunnen wachten op een gerechtelijke uitspraak.

Ook inzake 'cultuur' blijven er grote verschillen in participatie. De cultuurpatronen van de armen verschillen soms in belangrijke mate van die van de middenklassen of van de voorkeuren van de culturele elite. Schrijnend blijft het enorme gebrek aan kennis over de feitelijke cultuurverschillen en over de beleving ervan. Projecten om cultuurparticipatie te stimuleren, zoals artikel 23 van de *Koning Boudewijnstichting* (KBS), vertrekken in hun goede bedoelingen soms eerder vanuit de behoeften van de culturele wereld dan vanuit die van de armen. Tenslotte blijven er ook in de 'welzijnssector' belangrijke drempels bestaan, waardoor ook hier uitsluitingsmechanismen en afromingsverschijnselen optreden.

Bij deze ontwikkelingen moeten we een onderscheid maken tussen 'conjuncturele en structurele evoluties'. De daling van de werkloosheid en van het aantal minimumtrekkers in de tweede helft van de jaren negentig heeft in belangrijke mate conjuncturele oorzaken. De resterende (langdurige) werkloosheid en structurele armoede wijzen op oorzaken die liggen in de organisatie van deze samenleving en haar instituties. De verschuivingen op een globaliserende arbeidsmarkt bieden de laaggeschoolden eerder minder dan meer kansen, omdat de vraag naar hun profiel zeker niet toeneemt. Schuldproblemen groeien, niet alleen bij armen en ook dat heeft wortels in onderliggende maatschappelijke veranderingen. Ontoegankelijkheid of beperkte toegankelijkheid van betaalbare en gezonde woningen, van degelijk onderwijs, van het gerechtelijk systeem, van de cultuur en zelfs van de welzijnszorg blijven onderdeel van de maatschappelijke orde voor een grote groep in de welvaartsstaat.

Ten slotte speelt de ruimtelijke dimensie een belangrijke rol. Globaal doet België, onder meer dankzij een goed systeem van sociale zekerheid, het beter dan vele andere Europese landen. Binnen de landsgrenzen blijven de armoede en de werkloosheid een stuk hoger in Wallonië en Brussel dan in Vlaanderen. Stedelijke concentraties van probleemsituaties doen zich aan beide zijden van de taalgrens voor. Zonder de eigenheid van plattelandsarmoede te miskennen, blijft de vaststelling overeind dat armoedeproblematiek en stedelijke problematiek sterk verweven zijn.

2. Het beleid van 1990 tot 2001

De afgelopen tien jaar is de beleidsmatige aandacht voor armoede en uitsluiting duidelijk toegenomen. Het Urgentieprogramma voor een solidaire samenleving (Onkelinx, 1993) leverde misschien niet de verwachte resultaten op, maar het betekende wel een nieuwe trend in de beleidsaandacht voor armoedebestrijding. Het was het rechtstreekse gevolg van een plechtige belofte in de regeringsverklaring van Dehaene I die ook de aanzet vormde voor het *Algemeen Verslag over de Armoede (AVA)* (KBS, 1994). Dit verslag én de door de regeringen erg nadrukkelijk opgenomen opvolging – vermelden we de *Interministeriële Conferentie voor Maatschappelijke Integratie (ICMI)* en ook het eerste themadebat dat het Vlaamse parlement aan de thematiek van de armoede wijdde – waren tekens van toegenomen aandacht voor de armoede en van een bekommernis om de armen zélf te betrekken bij de beleidsvorming. Het Samenwerkingsakkoord van de federale regering met de gemeenschappen en gewesten over de armoedebestrijding van 18 februari 1998 betekende een wettelijke verankering en leidde in het najaar van 1999 tot de officiële oprichting van het lang aangekondigde *Steunpunt ter Bestrijding van Armoede, Bestaansonzekerheid en Sociale Uitsluiting*. Belangrijke elementen van het raamwerk voor deze bijzondere aandacht voor armoede en sociale uitsluiting zijn (negatief) de opkomst van het Vlaams Blok en (positief) de opname op 1 januari 1994 van de sociale grondrechten in artikel 23 van de grondwet.

We bespreken in wat volgt enkele krachtlijnen van het armoedebeleid. Het gaat over: de legitimatie van het armoedebeleid vanuit de armen, de aandacht – althans in woorden – voor een inclusief beleid, de verschuivende aandacht bij de ‘armoedefondsen’ van armoedebeleid naar stedelijk beleid, de groeiende rol voor Europa en voor de lokale besturen, het doordringen van de activeringsidee tot in het armoedebeleid, de afnemende aandacht voor toenemende inkomensongelijkheid, de diffuse relatie tussen het armoedebeleid en het migrantenbeleid. De rode draad doorheen dit alles is: hoe weerbarstig de sociale werkelijkheid kan zijn, ook voor goedbedoelende beleidsmensen.

Legitimatie armoedebeleid vanuit de armen

Het armoedebeleid werd steeds meer gelegitimeerd vanuit de armen en hun organisaties. Het AVA (KBS, 1994) liet duidelijke sporen na in de regeerakkoorden. De zichtbare resultaten bleven evenwel beperkt, althans op het terrein. Op interministeriële conferenties ontmoetten vertegenwoordigers van alle regeringen elkaar om voorstellen uit het Algemeen Verslag te bespreken. Aan het *Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding (CGKR)* werd een Armoedecel toegevoegd, die vooral de dialoog tussen de *Verenigingen waar armen het woord nemen* verder ontwikkelde. Op het einde van de vorige legislatuur ontstond uit die Armoedecel het *Steunpunt ter bestrijding van armoede, bestaansonzekerheid en sociale uitsluiting*, dat tot vandaag een eerder verborgen bestaan leidt.

Algemeen besluit

Al begin 2000 werd vastgesteld dat:

“(...) het Steunpunt Armoede doorheen alle wettelijke waarborgen en bepalingen ook nog moet worden geoperationaliseerd. Dat zal gezien de ambtelijke verplichtingen tijd vergen. Maar de tijd dringt ook (...)” (Aendenboom en Van Menxel, 2000: 37)

Eén van de problemen vormt de institutionele positionering. Oorspronkelijk viel het Steunpunt onder de rechtstreekse bevoegdheid van de eerste minister. Dit leek de beste verankering en een garantie voor samenwerking tussen alle regeringen van het land. Nu heeft men ervoor gekozen om de minister van Begroting, Maatschappelijke Integratie en Sociale Economie als ankerpunt en coördinator te nemen. Bovendien wil men er een apart centrum van maken, niet langer onder de vleugels van het CGKR. Ook zou de opdracht iets andere accenten meekrijgen. De voorbereiding, coördinatie en opvolging van de dialoog blijft, maar het belang van beleidsvoorbereidend werk zou worden versterkt. Zoals alle hervormingen zal ook deze zijn voordelen en nadelen hebben. Wij hebben de indruk dat de voordelen overwegen, althans met betrekking tot het bestrijden van armoede en sociale uitsluiting. Niet alleen krijgt deze problematiek nu een ‘eigen huis’, ze blijft ook onderhuurder in de oorspronkelijke woning. Via het CGKR zouden individuele klachten inzake ongelijkheid en discriminatie worden behandeld, ook wanneer deze ten aanzien van armen gebeuren. Via het nieuwe Centrum krijgt het beleid inzake armoede en sociale uitsluiting een eigen positie en een eigen gezicht – en dat is nodig in een tijd dat armoede uit het gezicht dreigt te verdwijnen wegens toenemende welvaart(sverwachtingen).

Een inclusief beleid of gewoon maar integraal en specifiek?

Het centrale concept in het Vlaamse armoedevertoog heet ‘inclusief beleid’. Uitgangspunt is dat, wanneer wordt erkend dat armoede een samenhang van problemen op meerdere gebieden is, een beleid ter bestrijding ervan ook op al die gebieden moet inwerken, op een structurele wijze en met de betrokkenen als partners. Bij het beleid en het beleidsvoorbereidend werk worden niet alleen alle betrokken departementen opgenomen (‘interdepartementaal’), maar ook afgevaardigden van *Verenigingen waar armen het woord nemen* en van koepelwerkingen. Bij een uitbreiding en een versteviging van dit samenwerkingsverband, komen we bij *poverty governance* terecht. *Governance* betekent, eenvoudig gesteld, dat verschillende actoren (publieke en particuliere) en verschillende beleidsniveaus (Europees, federaal, regionaal, provinciaal en lokaal), komende vanuit verschillende domeinen (‘harde’ en ‘zachte’) samenwerken om via een samenhangend stel van beleidsmaatregelen duidelijke doelstellingen te realiseren; in deze aangelegenheid: het bestrijden van armoede in zijn vele facetten.

Een belangrijke dimensie van elk soort van *governance* is participatie van de (betrokken) bevolking. partnerschap met de *Verenigingen waar armen het woord nemen* is dus een fundamentele vereiste voor een goed armoedebeleid. Sinds het Algemeen Verslag wordt dit ook de dialoogmethode ge-

noemd. Dit is iets anders dan de doelgroepgerichtheid. Hiermee wordt bedoeld dat meer gericht moet worden gewerkt naar de verschillende deelgroepen van de (kans)armoedepopulatie.

De idee om, zoals in Ierland, een systeem van ‘armoede-effectenrapportering’ te ontwikkelen alvorens belangrijke maatregelen te nemen, hebben we al eerder bepleit. Enige aanzet in de praktijk laat nog op zich wachten. Op andere vlakken bestaat zoiets al wel – denk aan de milieu-effectenrapportering en aan de ‘kind-effectenrapportering’ – of bestaan er plannen, zoals in de ‘gender-effectenrapportering’. De *Vlaamse Intersectorale Commissie Armoedebestrijding* (VICA) dacht veeleer aan de ontwikkeling van een algemene (inclusieve) methode van effectenrapportering, die dan kan worden toegepast naargelang van de bij de beoogde maatregel(en) betrokken doelgroep(en). Zij schuift deze opdracht door naar het Steunpunt Armoede.

Armoedefondsen: van armoedebeleid naar stedelijk beleid?

Het Vlaamse armoedebeleid werd in de jaren negentig in belangrijke mate een fondsenbeleid. Dit ging gepaard met duidelijkere prioriteiten voor de besteding van de middelen, zowel territoriaal (steden met de grootste achterstelling) als inhoudelijk (infrastructuur, wonen, werken, economie, welzijn en gezondheid). Ook werd een meer gestructureerde manier van werken ingevoerd, via beleidsovereenkomsten mét resultaatsverbintenissen tussen centraal en lokaal bestuur.

Tijdens de legislaturen tussen 1991 en 1999 was armoedebeleid het duidelijkst aanwezig op ‘Vlaams niveau’ met het zwaartepunt bij het stedelijk armoedebeleid. Door de vervanging van het *Vlaams Fonds voor de Integratie van Kansarmen* (VFIK) en het *Bijzonder Fonds voor Maatschappelijk Welzijn* (BFMW) door het *Sociaal Impulsfonds* (SIF) in 1996 werd de focus op lokaal armoedebeleid verruimd. Dit leidde tot een verdere decentralisering en lokalisering van het armoedebeleid. Alle gemeenten en/of *Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn* (OCMW’s) ontvingen geld uit de SIF-pot. Een dertigtal gemeenten – de SIF+ gemeenten – kregen daar een bedrag bovenop om hun hogere concentratie van armoede te bestrijden. Het ging hier vooral om steden, waar het ‘bestrijden van armoede’ werd aangevuld met een voorzichtige aanzet tot een ruimere invalshoek, het ‘dynamiseren van het stedelijk beleid’. Vele gemeentes zagen in de strategische SIF-planing, met duidelijke accenten inzake stedelijk armoedebeleid en een welomschreven werkwijze, de zoveelste bedreiging van hun autonomie. Via beleidsplannen, convenanten en wijkontwikkelingsplannen nodigde deze werkwijze nochtans uit tot nadenken en debatteren over beleidslijnen.

Vandaag bestaan naast de middelen van het SIF ook de zogenaamde middelen Picqué voor het (groot)stedelijk beleid en wordt de laatste hand gelegd aan een hervorming van het gemeentefonds. De hervorming van het SIF is dan een volgende stap die het beleid op het oog heeft.

Belangrijk is de vraag wie of wat de rol van locomotief zal spelen bij het Vlaamse armoedebeleid. Tot vandaag gaat van het SIF de nodige dynamiek uit. In zijn huidige vorm verdwijnt dit SIF evenwel einde 2002. Of het – even-

tueel onder een andere vorm – zal blijven bestaan en vooral of de focus nog zo sterk naar de bestrijding van stedelijke vormen van sociale uitsluiting zal gaan, daarover bestaat geen zekerheid. Positief is dat men de tijd lijkt te nemen om de verandering voor te bereiden en dat de gemeenten en de OCMW's de afgesloten convenanten tot 2002 kunnen afwerken. Die verandering mag zéker niet uitdraaien op een afschaffing van het SIF. Welke punten van kritiek we ook kunnen formuleren, het blijft onmiskenbaar dat de strategie van speciale fondsen twee grote doorbraken tot stand heeft gebracht in het Vlaamse sociale beleid. Eén, verwaarloosde problemen (armoede, de stad en de relatie tussen beide) kwamen op de agenda en, twee, nieuwe vormen van stedelijk beleid – *urban governance* – werden uitgetest en ingevoerd. Cruciaal is dat de huidige dubbele rol van het SIF wordt uitgeklaard en dat het budget ruimte biedt voor én een lokaal armoedebeleid én voor een stedelijk beleid in een beperkt(er) aantal centrumsteden in Vlaanderen (zie ook Fret en Van Menxel, 2000). Dat moet zeker wanneer het armoedebeleid in Vlaanderen vandaag meer dan ooit een onderdeel van het lokaal sociaal beleid wil zijn. Daarnaast moet ook aandacht gaan naar de context waarbinnen de stedelijke problemen worden aangewakkerd; zo moet men de fiscale verschillen tussen rijkere gemeenten en centrumsteden durven wegwerken.

Het VICA wordt afgelost door een gestructureerd geheel van dialoog, overleg en besluitvorming en door twee jaarlijkse congressen: een vooruitgangcongres in het voorjaar en een toekomstcongres op het einde van het jaar. Daartoe keurde de Vlaamse Regering per 23 februari 2001 een *Vlaams Actieplan Armoedebestrijding* goed. Dit actieplan is bestemd voor 'binnenlands' en voor 'buitenlands' gebruik. Ze vormt de bijdrage van de Vlaamse Regering tot het *Nationaal Actieplan Armoede* dat de Belgische overheid in het kader van haar Europese verplichtingen moet produceren én geldt als richtsnoer voor het eigen armoedebeleid, ook op die terreinen die (nog) geen verplicht voorwerp vormen van het Nationale Actieplan. Dit actieplan vormt overigens onderdeel van wat op Vlaams niveau een Siamese tweeling moet zijn en de andere partij is het armoededecreet. Dit Armoededecreet werd op 19 oktober 2001 door de Vlaamse Regering goedgekeurd en zal in het voorjaar van 2002 aan het Vlaamse parlement worden voorgelegd. Het betekent een belangrijke stap vooruit, omdat zo de context waarbinnen een armoedebeleid kan worden gevoerd, duidelijk wordt.

'Glokalisering': een groeiende rol voor Europa en voor de lokale besturen

Vanuit het oogpunt van de Vlaamse en federale regering gebeurt bestuursmatig een verschuiving van bevoegdheden naar boven én naar onder. De tendens tot economische globalisering betekent een verzwakking en zelfs uitholling van de politieke macht van de klassieke natiestaten. In beperkte mate gaat deze economische ontwikkeling samen met een toenemende politieke macht op het internationale niveau. Toenemend worden monetaire en economische doelstellingen, maar ook werkgelegenheidsrichtsnoeren en armoededoelstellingen op Europees niveau bepaald.

Aan de andere kant merken we een decentralisering. In het armoede- en werkgelegenheidsbeleid wint het lokale niveau aan belang. De armoedefondsen leveren daarvoor een treffende illustratie. Op werkgelegenheidsvlak tonen de *Plaatselijke Werkgelegenheidsagentschappen* (PWA's), *Werkwinkels* en recent de pilootprojecten rond dienstenwerkgelegenheid dezelfde tendens om de lokale besturen meer verantwoordelijkheid te geven. Samen met globaliseringsprocessen betekent deze lokalisering een afname van de beslissingsruimte van de federale en de Vlaamse regering. Internationaal spreekt men van 'glokalisering' om de verschuiving in beslissingsniveaus te duiden.

Na het werkgelegenheidsbeleid wordt nu ook het armoedebeleid geactiveerd

Activering heeft zich geleidelijk aan ontwikkeld tot de bekommernis bij uitsteking van de federale en van de Vlaamse regering:

“De actieve welvaartsstaat wil zoveel mogelijk mensen aan het arbeidsproces laten participeren. De beste sociale bescherming is een job én hoe meer mensen een baan hebben, hoe sterker het financiële draagvlak wordt van de sociale zekerheid.” (Federale Regering, 1999)

Het Vlaamse werkgelegenheidsbeleid van Landuyt (2000) sluit naadloos aan bij het activeringsdiscours op federaal niveau. Dat het accent naar de actieve welvaartsstaat verschuift, is zeker geen exclusieve Belgische aangelegenheid. Internationaal bestaat er sinds enige tijd een hele discussie over de richting die onze westerse welvaartsstaten dienen uit te gaan (zie hierover onder meer Geldof en Vranken, 1999; Geldof, 1999; Vandenbroucke, 1999; Terpstra, 2000). Een centrale vraag in dit debat is telkens weer het wankel evenwicht tussen rechten en plichten, tussen disciplineren en emancipatie.

Ook de omvorming van het bestaansminimum tot een leefloon door de federale regering hoort thuis in deze activeringspiste. Als het parlement met deze wijziging instemt, kan de omvorming in 2002 ingaan. Positief is een reële verhoging van het bestaansminimum met 4%, dus bovenop de inflatie. Een verdere verhoging zou wenselijk zijn om de koopkracht van het bestaansminimum te verbeteren: het afgelopen decennium verloor dat bestaansminimum immers steeds meer terrein op andere inkomens. De federale regering lijkt momenteel evenwel niet bereid om de door velen bepleite substantiële verhoging van het bestaansminimum/leefloon op korte termijn door te voeren. Vanuit de activeringsidee moet immers een voldoende grote spanning tussen uitkering en loon blijven bestaan. Onbeantwoord blijft de vraag naar de grenzen van activering. In een globaliserende economie nemen de eisen van de reguliere arbeidsmarkt altijd maar toe en wordt het voor een belangrijke groep minder geschoolden en/of minder productieven moeilijker om een plek op die arbeidsmarkt te veroveren of te heroveren, zelfs met behulp van een activerende trajectbegeleiding naar maat.

Afnemende aandacht voor inkomensongelijkheid

Cantillon problematiseert in dit Jaarboek hoe een té eenzijdig activeringsdiscours de basisfunctie van de sociale zekerheid, namelijk inkomensgarantie, in de verdrukking brengt. Ondanks de toename van de inkomensongelijkheid is deze item in het voorbije decennium steeds verder gedaald op de maatschappelijke agenda.

Hoe komt dat? Aan de ene kant wordt het belang van arbeid als hefboom tot integratie (over)beklemtoond. Vanuit een meritocratisch perspectief verwacht men dat mensen zélf hun eigen inkomenspositie verbeteren, mits activerende ondersteuning. Aan de andere kant is er de (te) grote aandacht voor directe vormen van armoedebeleid. Dit is een terrein waarop *Verenigingen waar armen het woord nemen* en beleidsmakers elkaar vinden, ondanks vele andere misverstanden. Bij beide actoren overheerst de belangstelling voor concrete en zichtbare maatregelen, met onmiddellijke ingang. De dialoog gaat vaak over aanpassingen aan regelgevingen om ze beter op de doelgroep af te stemmen. Het lukt tot nu toe evenwel niet om de discussie over de algemene maatschappelijke inrichting te laten gaan, inclusief vragen over de verdeling van inkomen en vermogen. Zo ijveren de verenigingen eerder voor de – noodzakelijke – verhoging van de bestaansminima dan dat wordt gepleit voor een vérgaande inkomensherverdeling. Ook de sterke nadruk op de sociale grondrechten en op burgerschap heeft als onbedoeld neveneffect dat de feitelijke en structurele ongelijkheden enigszins uit het oog worden verloren.

Toenemende aandacht voor armoedebestrijding gaat dus samen met toenemende inkomensongelijkheid. Van een indirect armoedebeleid via een algemene sociale politiek dreigt men zo in een direct armoedebeleid met grotere ongelijkheid terecht te komen.

Eigen armen eerst? De diffuse relatie tussen armoedebeleid en migrantenbeleid

De verhouding tussen het armoedebeleid en het integratiebeleid werd ook tijdens het voorbije decennium niet uitgeklaard. Een belangrijke groep migranten, en recenter grote groepen asielzoekers, worden met vergelijkbare situaties van armoede en uitsluiting geconfronteerd als autochtone armen. Ze wonen meestal ook in dezelfde achtergestelde buurten. Boven op deze gezamenlijke uitsluiting komen taalproblemen en racistische discriminaties. Het gebrek aan duidelijke beleidskaders inzake migrantenbeleid ligt mee aan de basis van de huidige verdeeldheid in de aanpak van hun achterstelling en uitsluiting. Zo slaagt het integratiebeleid er niet in om alle migranten de Nederlandse taal voldoende aan te leren en dat draagt mede bij tot een gemiddeld zeer slechte onderwijs- en arbeidsmarktpositie van nieuwe Belgen en Vlamingen. Het onvolkomen categoriaal beleid hypothekeert zo het aarzelende territoriale, stedelijke beleid. In het veld werken de armoedebestrijdende welzijnssector en de integratiesector ten dele naast elkaar, met daarnaast opbloeiende zelforganisaties die hun terechte deel van de middelen eisen.

Deze onduidelijke verhouding tussen armoede- en integratiebeleid en de aarzelende beleidsaanpak heeft ertoe geleid dat niet het verwachte weerwerk kon worden geboden aan extreem-rechts, dat er bij uitstek op uit is om twee bevolkingsgroepen die in belangrijke mate dezelfde uitsluiting en dezelfde woonomgeving delen, tegen elkaar op te zetten. Hun ondergraving van solidariteit en van sociale cohesie maakt dat materiële verbeteringen in deze multiculturele buurten zelden als subjectieve verbeteringen worden aangezien, waardoor een zeer perverse *Verelendungs*-dynamiek op gang kwam. Het ontbreken van politieke rechten voor migranten die de Belgische nationaliteit nog niet hebben verworven blijft daarom meer dan een politiek symbooldossier. Ze zouden een hefboom kunnen vormen voor democratische betrokkenheid en voor een nieuw democratisch evenwicht in deze wijken. Anders blijft op het armoedebeleid een zweem van verdenking rusten dat 'eigen armen eerst' komen, en wordt de synergie tussen armoedebestrijding, integratiebevordering, stedelijke dynamiek en ontluikende zelforganisaties onvoldoende waargemaakt.

Een weerbarstige sociale werkelijkheid

Verontrustend is dat de toegenomen beleidsaandacht voor armoede niet heeft geleid tot een afname van de armoede. De 'sociale werkelijkheid is weerbarstiger' dan velen verwachten, niet in het minst de armen zelf. Deze weerbarstigheid heeft vele oorzaken. Sommige hebben te maken met de eigenheid van armoede en van onze maatschappij. Beide worden toenemend complexer. Beide laten zich niet via 'eenvoudige' beleidsingrepen veranderen. *On ne change pas la société par décret.*

Andere hinderpalen liggen in het politieke besluitvormingsproces. Tal van goede voorstellen om armoede te bestrijden zijn al lang gekend. Van de '135 voorstellen ter bestrijding van armoede en bestaansonzekerheid' van de KBS uit 1983 (Lampaert, 1983) werden er vele uitgevoerd, maar evenzoveel liggen nog altijd te wachten op een politieke meerderheid. Het zou een nuttige maar niet noodzakelijk hoopgevende oefening zijn om eens na te gaan welke van deze voorstellen bijna twintig jaar later in een stuk werkelijkheid werden omgezet. Het maatschappelijke en politieke draagvlak om van armoedebestrijding een échte politieke prioriteit te maken ontbreekt al te vaak, zeker wanneer maatregelen een herverdelend effect hebben en dus de midden-groepen of de hogere inkomens raken.

Verder valt het op hoe doelstellingen van armoedebestrijding vaak ontzettend vaag en vrijblijvend klinken in regeerakkoorden, beleidsnota's en beleidsbrieven, maar evenzeer in parlementaire debatten of gemeentelijke nota's. Zelfs waar men met strategische planning werkt, aarzelt men om meetbare doelstellingen naar voor te schuiven en om echte prioriteiten te stellen. Zo hard als Maastricht- en andere Euro-budgetnormen zijn, zo vaag blijven armoededoelstellingen. Pas zeer recent probeert men Europees tot vormen van *benchmarking* te komen. Alleszins zou een onderzoek naar de obstakels om goede voorstellen tot daadwerkelijke besluiten om te zetten op dit vlak leerrijk zijn.

Algemeen besluit

Ten slotte heeft ook het wetenschappelijke onderzoek nog maar een deel van de armoedeproblematiek kunnen ontrafelen. De aandacht voor armoedemeting was altijd al gericht op monetaire maten. Daardoor blijven algemeen erkende en hanteerbare multidimensionele armoedematen nog een droom. Ook kennis uit kwalitatief onderzoek naar processen van verarming, overlevingsstrategieën van mensen in armoede of de moeizame interactie met hulpverlening blijft schaars. Rond de besluitvormingsprocessen focussen de meeste politicologen tot nu toe liever op processen van staatsvorming of partijvorming dan op de successen en tekorten van een armoedebeleid. Zowel op het vlak van beleidsevaluatie als op het vlak van concrete(re) beleidsvoorstellen en -keuzes hebben wetenschappers ook hier nog veel werk voor de boeg. Al deze elementen maken dat er een zekere inertie in het armoedebeleid merkbaar is, die het komende beleid ter bestrijding van armoede en andere vormen van sociale uitsluiting zou kunnen hypothekeren.

3. (Vergiftigde) geschenken voor de jonge 21ste eeuw

Er blijven met andere woorden nog vele problemen die de jonge 21ste eeuw voor haar rekening moet nemen. We schetsen een aantal spanningsvelden en houden daarbij rekening met de weerbarstigheid van de sociale werkelijkheid. Het zijn stuk voor stuk punten die betrekking hebben op de fundamenteën van een beleid ter bestrijding van armoede en sociale uitsluiting.

Economische welvaart versus sociale rechtvaardigheid?

Een sterk economisch draagvlak werd altijd al als voorwaarde naar voor geschoven om een sociaal beleid te voeren. Stilzwijgend sloop daarmee echter een hiërarchie in de beleidsprioriteiten. In de eerste plaats zijn er de economische parameters. Pas wanneer deze gunstig zijn, is er ruimte voor verdere herverdeling, voor een betere sociale zekerheid of voor meer sociale voorzieningen. Dat het verbeteren van de economische concurrentiepositie – een voorwaarde voor die economische welvaartstoename – ondertussen vormen van structurele uitsluiting creëerde of versterkte, werd met de mantel der vergetelheid bedekt. Toch moesten die effecten – in beperkte mate – worden opgevangen of vergoed, onder meer door sociale transfers. Bovendien nam de inkomensongelijkheid het voorbije decennium toe en waren de minimumuitkeringen niet welvaartsvast. Moeten sociale criteria, gebaseerd op sociale rechtvaardigheid en welzijn, niet zwaarder doorwegen bij onze beleidsvoering? Zoniet dreigt ook in de 21ste eeuw de sociale logica ondergeschikt te blijven aan de economische, de mens aan de concurrent.

Minder ongelijkheid in een meer meritocratische maatschappij?

Het bestrijden van armoede en sociale uitsluiting moet worden verbonden met de bestrijding van (te grote vormen van) ongelijkheid en dus met her-

verdeling. Deze band vloeit automatisch voort uit het relatieve karakter van armoede in ons land. Mensen in ons land zijn niet (langer) arm omdat ze van honger omkomen, maar omdat de kloof met de rest van de samenleving te groot is. Armoedebestrijding kan echter nooit louter een inhaalbeweging zijn ten aanzien van de meer welstellenden en kansrijkeren in onze samenleving. Het gaat om een fundamentele herverdeling van middelen en kansen, waarbij de structurele machtsverhoudingen en uitsluitingsmechanismen in economie en maatschappij moeten worden aangepakt.

Dit is niet evident in een samenleving die meritocratischer lijkt te worden. Mensen worden steeds meer op hun economische merites beoordeeld. Maatschappelijk succes wordt dan gezien als het resultaat van hard werken, persoonlijke inzet en juiste strategische keuzes. Evenwel: wanneer succes persoonlijk verworven is, is mislukking dat ook. Hier dreigt steeds opnieuw een individueel schuldmodel, waarbij ongelijke startposities niet worden gezien als toegewezen, maar als zelfgekozen. De spanning tussen het erkennen van persoonlijke verdiensten en het herkennen van ongelijke startposities zal bepalend zijn voor het succes van een gelijkekansenbeleid, maar ook voor het bereiken van gelijke uitkomsten.

Meer solidariteit in een individualiserende maatschappij?

Nauw aansluitend bij dit debat is er de vraag naar het hanteren van de spanning tussen voortschrijdende individualisering en de behoefte aan solidariteit. Solidariteit staat hier niet als oproep tot medemenselijkheid maar als voorwaarde voor het voortbestaan van een democratische en zorgende samenleving. Evenzo is individualisering te zien als een vrijmakingsproces, waarbij reflexieve individuen meer eigen keuzes kunnen maken, en niet een zich egoïstisch terugtrekken van sommige individuen uit een samenleving en haar burgerschapsstructuren die gebaseerd zijn op wederzijdse rechten en verplichtingen. Het is duidelijk dat dit laatste soort consumptie-individualisme de sociale cohesie in een maatschappij ondermijnt.

Toch stelt zich ook bij het 'positieve' individualiseringsproces de vraag naar het 'wij', naar datgene wat individuen in een maatschappij verbindt. Traditionele integratiekaders brokkelen verder af of veranderen van karakter. Buurten en wijken spelen voor velen een geringere rol. De toenemende mobiliteit en communicatietechnologieën versterken nog de uitbouw van eigen 'egoïstische' sociale netwerken. Het minder duurzaam worden van relaties versterkt het terugplooiën op het kerngezin. De nieuwe en zelfgekozen netwerken en integratiesferen zijn vaak partiëler, tijdelijker en brozer van karakter. Ook vakbonden zijn ten dele geëvolueerd naar 'dienstverlenende concerns' of worden geconfronteerd met corporatistische afsplitsingen.

Gesteld dat een herverdelend beleid noodzakelijk is om armoede te bestrijden en te voorkomen, dan rijst de vraag naar het maatschappelijk draagvlak voor dergelijke institutionele vormen van solidariteit. Het maatschappelijk middenveld wordt recent wel herontdekt, maar is dit geen vorm van stervensbegeleiding?

Verdere integratie in een minder verdraagzame maatschappij?

Solidariteit is niet alleen nodig voor een armoedebeleid; het is misschien nog crucialer met het oog op een meer doorgedreven integratiebeleid. De verantwoordelijkheid van het (kleinere) deel van de wereld dat in ongekende weelde leeft met het grootste deel van de wereld dat zelfs niet uit de overlevingsarmoede geraakt, vormt een substantiële uitdaging voor iedereen die met armoede bezig is.

We wezen al op het gevaar van een 'eigen armen eerst' syndroom in eigen land. Met de asielstromen duiken vormen van derdewereldarmoede ook bij ons terug op. Denken we maar aan het heropflakkeren van tuberculose, de vrouwenhandel, werken aan uitbuitingslonen of bedelende kinderen.

Te midden van de onzekerheid van versnellende sociale veranderingen door economische en technologische evoluties neemt de angst bij vele inwoners toe om een deel van hun moeizaam verworven rijkdom te verliezen. Van deze onzekerheid en angst naar zondebokverhalen is maar een kleine stap. Het beleidsdiscours wordt overheerst door angst voor extreem-rechts en voor duidelijke boodschappen. De discussie over de multiculturele samenleving is vaak achterhaald: het gaat er niet om 'of' we haar willen, want ze is al werkelijkheid. De vraag is wel 'hoe' we haar willen en organiseren: hoe integratie, sociale cohesie en solidariteit vorm krijgen.

Het gevaar bestaat dat de idee van mensenrechten in het algemeen en burgerschap in het bijzonder uit het vizier verdwijnt. We merken dat zeer scherp bij het hele immigratiedebat. Mét het goedpraten van een uitermate streng optreden ten aanzien van asielzoekers worden stevige ballonnen opgelaten voor een selectieve immigratie van economisch nuttige migranten ten einde de knelpuntvacatures in te vullen. De verantwoording voor het eerste soort van toelating is immers 'slechts' humanitair, die voor de tweede heeft een stevige utilitaire, economische basis.

Een hoger levenspeil voor armen in een duurzame ontwikkeling?

Het eigene aan een structurele visie op armoede en sociale uitsluiting is dat niet de armen, maar de maatschappelijke ordening waarbinnen armoede wordt ge(re)produceerd het probleem bij uitstek vormt. Nu de notie van duurzame ontwikkeling stilaan op alle beleidsniveaus doordringt, wint deze maatschappelijke context nog aan belang. Het erkennen van ecologische grenzen betekent tevens het erkennen van grenzen aan de (huidige) vormen van niet-duurzame rijkdomsontwikkeling. Het aanvaarden van het beleidskader van duurzame ontwikkeling, zoals nu ook op federaal vlak is gebeurd, nodigt ons uit om de notie rechtvaardigheid anders in te vullen, vertrekkend van de notie van *sufficiency*. Het gaat er dan niet meer alleen over de armen meer toegang tot welvaart te geven, maar ook over minder grondstoffen en energie te gebruiken in de samenleving als geheel en voor de rijkere gelegingen in het bijzonder. Volgens Sachs (2001: 217) zal de bekwaamheid van een samenleving in de toekomst afgemeten worden aan de mate waarin zij welzijn kan garanderen zonder permanente economische groei.

Wat met armoede en sociale uitsluiting in de wereld na 11 september 2001?

De schok in de westerse wereld na de aanslagen van 11 september 2001 was zo groot dat het soms lijkt alsof er een nieuwe tijdrekening is begonnen. Voor ons het meest betekenisvol is dat er stemmen opgaan om niet alleen het terrorisme te bestrijden, maar om ook de voedingsbodem voor extremisme te verminderen door een bestrijding van armoede in de wereld. De Europese Unie stuurde deze boodschap nadrukkelijk de wereld in op 17 oktober, de Werelddag van de Armoede. Al van vroeger probeert de ‘democratische globaliseringsbeweging’ de bestrijding van armoede en ongelijkheid binnen de westerse wereld én op wereldvlak op de maatschappelijke agenda te krijgen. Giddens en Hutton – die hun recente werk ‘On the Edge. Living with Global Capitalism’ besluiten met een oproep om terug te vechten – willen de economische globalisering die tot meer armoede en ongelijkheid leidt, opnieuw van een maatschappelijke tegenpool voorzien. Niet alleen de bestrijding van armoede op wereldvlak, maar ook armoedebestrijding in eigen land vereisen meer dan ooit een internationale visie op duurzame ontwikkeling en de opbouw van maatschappelijke tegengewichten.

