

# Nieuw Vlaams stedenbeleid verergert de armoede



(Foto Maarten Loopmans)

## Sociale rechtvaardigheid bij de verdeling van middelen naar de achtergrond verdrongen

**De gebiedsgerichte aanpak van stedelijk sociaal beleid wint terrein. Ondanks enkele voordelen kan deze aanpak niet altijd als zaligmakend worden beschouwd. Een vergelijking van het Sociaal Impulsfonds met zijn opvolger, het Stedenfonds, laat zien dat voor een sociaal rechtvaardige gebiedsgerichte aanpak specifieke randvoorwaarden nodig zijn.**

**PASCAL DE DECKER & MAARTEN LOOPMANS**

Het stedelijke beleid is het voornaamste gebiedsgerichte beleidsinitiatief van de Vlaamse overheid. Sinds 1 januari 2003 is dit stedelijk beleid grondig hervormd. Het Stedenfonds vervangt het Sociaal Impulsfonds (SIF), dat in 1996 door de vorige regering werd opgestart. Het SIF, dat een materiële positieverbetering en een kansenverhogende aanpak combineerde, legde sterk de nadruk op armoedebestrijding. Een gebiedsgerichte aanpak op verschillende schaalniveaus was daarbij een belangrijk middel: een geconcentreerd inzetten van de middelen waar de nood het hoogst is, zou de efficiëntie verhogen.

Gaat in het Stedenfonds een gebiedsgerichte aanpak hand in hand met armoedebestrijding en sociale rechtvaardigheid? Aan een gebiedsgericht beleid voor armoedebestrijding zitten voor- en nadelen, waar het Stedenfonds invloed op kan hebben. Omdat het nieuwe Stedenfonds maar net van kracht is, is die invloed deels pas in de toekomst te verwachten. Vele auteurs hebben geargumenteed en gespeculeerd over zin en onzin van een gebiedsgericht beleid in de strijd tegen armoede. De belangrijkste tegenwerping ten aanzien van gebiedsgericht beleid is dat je met een gebiedsgerichte aanpak de schaal van probleemanalyse en -aanpak zodanig verkleint dat de greep op de structurele oorzaken van achterstelling wordt verloren. Deze processen spelen immers op een schaalniveau ver boven wijk, gemeente of zelfs regio. Gebiedsgerichte werking kan niet het ongelijk functioneren van de kapitalistische economie bijsturen of de herverdelingsmechanismen van de welvaartsstaat aanpassen. Gebiedsgerichte inspanningen zullen evenmin ingaan tegen de onderliggende en vaak miskende tendensen tot discriminatie en racisme op de arbeids- en woningmarkt.

Gebiedsgericht werken binnen het kader van een kapitalistische maatschappij zal zelfs concurrentie tussen gebieden stimuleren en nog meer ongelijkheid in het leven roepen. Gebiedsgerichte benaderingen zullen hoogstens de problemen van de ene buurt naar de andere verschuiven (door probleemgroepen voor zich uit te drijven), zonder iets te doen aan de globale economische en sociale situatie.

*Een stedenfonds voor de happy few?*

Bovenstaande tegenargumenten hebben echter als minpunt dat ze blind blijven voor de micro-sociale processen die zich op buurniveau afspelen. Gebiedsgerichte ingrepen kunnen deze processen wel degelijk beïnvloeden en kleine maatschappelijke veranderingen teweegbrengen. Meer en betere dienstverlening en investeringen in meervoudig achtergestelde buurten kunnen daar een evolutie op gang brengen die de sociale reproductie van armoede tegengaat en armen meer kansen biedt op sociale emancipatie. Juist verwaarlozing leidde daar tot een verminderde toegang tot goed onderwijs, werkgelegenheid, diensten en goede huisvesting. Zulke factoren leiden tot socialisatieprocessen die armoede in stand houden.

Het verband tussen segregatie, buurtsocialisatie, onderwijs en maatschappelijke uitsluiting van armen (zowel minderheden als Belgen) is hiervan een voorbeeld. Door discriminatie, zelfuitsluiting en financiële achterstelling wonen etnische minderheden en arme Belgen vaak gesegregeerd van de rest van de samenleving in buurten met de slechtste woon- en omgevingskwaliteit. De socialisatie in deze buurten bestemt kinderen als het ware voor tot zwakke schoolresultaten. Een gebrek aan steun en aanmoediging, een negatieve houding ten opzichte van school vanuit de omgeving, de onmogelijkheid van de ouders om de kinderen te begeleiden (omdat ze de taal niet kennen of laaggeschoold zijn) en de vaak kleine behuizing bemoeilijken een succesvolle schoolcarrière.

Wat etnische minderheden betreft komt daar nog bij dat hoe sterker de residentiële segregatie, hoe minder de noodzaak zich doet voelen om de dominante taal te leren. Het is duidelijk dat de kennis van de officiële taal onontbeerlijk is op de weg naar goede schoolresultaten en een degelijke opleiding naar werk. Taalproblemen hebben bovendien een negatief effect op de motivatie en het gedrag van de leerling als ze daardoor de lessen niet begrijpen. Ook komen scholen waar zich leerlingen concentreren met dergelijke problemen vaak in een neerwaartse spiraal terecht. Voor leerkrachten wordt het moeilijker werken, de frustratie neemt toe, met als gevolg een groter personeelsverloop,

waardoor er steeds moet worden teruggevallen op jonge, onervaren leerkrachten en de kwaliteit van het onderwijs achteruit gaat. Zo krijgen leerlingen die de meeste aandacht nodig hebben het slechtste onderwijs. Deze mechanismen verantwoorden gebiedsgericht beleid in en rond concentratiescholen. In die scholen zouden de beste, enthousiastste en best betaalde leerkrachten moeten staan. Alleen zulke prioritaire aandacht kan deze subtiele uitsluitingsprocessen keren. In bepaalde gebieden kan bovendien de interactie tussen verschillende problemen (bijvoorbeeld slechte huisvesting, slechte toegang tot onderwijs en discriminatie van migranten) een zelfversterkend proces in gang zetten dat de uiteindelijke probleemsituatie erger maakt dan de som van de delen.

#### Maatschappijverscheurende polarisatie

Ook vanuit het perspectief van een rechtvaardige herverdeling is een prioritaire aandacht voor bepaalde gebieden te verantwoorden. Sommige gebieden worden disproportioneel door de markt verwaarloosd, met een gebrek aan private voorzieningen en investeringen (in bijvoorbeeld de kwaliteit van de huisvesting) tot gevolg. Een wandeling in de achtergestelde buurten van Vlaamse steden, zal dit snel duidelijk maken: de woningen zijn er van slechte kwaliteit, maar worden wel steeds duurder (wat armoede nog versterkt), er is weinig groen, de omgevingskwaliteit is vaak beneden alle peil en schoolgebouwen en andere sociale infrastructuur kunnen een onderhoudsbeurt gebruiken. Om redenen van sociale rechtvaardigheid zou de overheid geld moeten uittrekken om de leefkwaliteit weer op niveau te brengen.

Een territoriale aanpak kan ook vanuit de effectiviteit van het beleid worden verantwoord. In sterk achtergestelde gebieden staat algemeen beleid gericht op goed onderwijs of een toename van de tewerkstelling onder druk, waardoor het minder efficiënt is dan in andere gebieden en extra ondersteuning nodig heeft. Territoriaal werken kan een concreet platform bieden waarin verschillende sectoriële en categoriale inspanningen tot samenwerking kunnen komen. Dit zou de dienstverlening kunnen verbeteren door een meer complementaire, integrale aanpak. Ook zal op een bepaalde groep gericht beleid de doelgroep beter bereiken met een terri-

toriale aanpak, mits die doelgroep geografisch geconcentreerd is. Doordat resultaten op een klein schaalniveau met minder middelen op korte termijn zichtbaarder zijn dan op een groot schaalniveau, bevordert dit bovendien de inzet en de volharding van de betrokken actoren. Ten slotte kunnen ingrepen op kleine schaalniveaus een voedingsbodemp bieden voor experimenten die indien succesvol, op een grotere schaal kunnen worden geïmplementeerd.

In Vlaanderen pleit ook de politieke situatie voor een gebiedsgerichte aanpak. De toegenomen maatschappelijke dualisering heeft een politiek-maatschappelijke polarisatie tot gevolg, die zich ruimtelijk uitspeelt tussen achtergestelde en meer welvarende gebieden. Rellen in achtergestelde buurten en de electorale groei van extreem-rechts zijn hiervan het resultaat. Om die maatschappijverscheurende polarisatie tegen te gaan moet iets worden gedaan voor de mensen die in achtergestelde buurten leven en om het bestaan van achtergestelde buurten zelf tegen te gaan.

Willen dergelijke gebiedsgerichte maatregelen sociale rechtvaardigheid tot gevolg hebben en bovendien groeiende maatschappelijke spanningen tussen verschillende bevolkingsgroepen en gebieden kunnen ontzenuwen, dan moet hierbij echter steeds de emancipatie van achtergestelde individuen als doel vooropstaan, in plaats van de ontwikkeling en integratie van de gebieden zelf. Het laatste kan immers juist als gevolg hebben dat, door veranderingen op de huizenmarkt en sociale verdringing, net de mensen voor wie de maatregelen bestemd moeten zijn, de vruchten ervan aan hun neus voorbij zien gaan. Bovendien mogen gebiedsgerichte ingrepen niet op zich blijven staan, maar dienen ze gepaard te gaan met voortgezette categoriale en sectoriële aandacht.

#### Sociale doelstellingen gaan verloren

Met het aantreden van een paarsgroen kabinet in 1999 werd besloten om het SIF grondig te hervormen. Een analyse van de beleidsdocumenten maakt duidelijk dat de doelstelling van sociale rechtvaardigheid hierbij naar de achtergrond verdrongen is. Het Stedenfonds heeft vergeleken met zijn voorganger een aantal drastische wijzigingen ondergaan die als gevolg lijken te hebben dat vooral armere bewoners en achtergestelde wij-

ken erop achteruit zullen gaan. Bovendien moet het Stedenfonds het me zowat de helft minder middelen dan De officiële doelstellingen van het en het Stedenfonds liggen ogenschijnlijk op één lijn. Het SIF beoogt de en omgevingskwaliteit van de achtergestelde buurten en de steden te verbeteren, kansarmoede te bestrijden en zijn te verbeteren, het Stedenfonds streeft naar een verhoging van de beschikbaarheid van de steden, zowel op niveau als op wijkniveau, het tegen van dualisering en het verhogen van de kwaliteit van het bestuur. In de praktijk wekken de achterliggende bedoelingen onrust op. Het SIF wilde kansarmen en sociale uitsluiting tegengaan, het Stedenfonds wil vooral de stadsvlucht stoppen.

De sociale doelstellingen van het Stedenfonds ken met andere woorden verloren gaan. Het Stedenfonds richt zich niet op het lot van kansarme stads- of landbewoners, maar op het lokken van midden- of hogere inkomensklassen naar de steden. De toelichting op het nieuwe beleid stelt dit nog scherper: door sinds enkele jaren stijgende bevolkingsaantal van steden is de stadsvlucht gekeerd voor het beleid in werking getreden. Hierdoor gehinderd benadrukt men dat deze bevolkingsgroepen wijten is aan vluchtelingen en migranten uit Centraal en Oost-Europa en niet zij in de steden gewenst zijn, de 'gegoede en goed opgeleide middenklasse'.

Bij het SIF kwam het sociale aspect vooral in de concrete organisatie tot uiting. Over de concrete organisatie van het Stedenfonds bestaat echter weinig duidelijkheid. Een combinatie van zeldzame aanwijzingen in de beleidsstukken met eerdere documenten kan echter wel enig houvast om een beeld te schetsen, met name van het gebiedsgerichte aspect van het nieuwe stedenfonds.

Een eerste belangrijk element is de lokale bestuurlijke autonomie. Een onderzoeksrapport van de Katholieke Universiteit Leuven over de werking van het SIF, dat expliciet als beleidsdoelstelling wordt vermeld, benadrukt dat een gebiedsgericht beleid dat sociale rechtvaardigheid als doel heeft, een sterke centrale sturing behoeft. De lokale autonomie van de Vlaamse steden en gemeenten heeft immers tot gevolg

die vaak noodgedwongen bezwijken onder de concurrentiedruk met andere gemeenten om het aantrekken van rijke bewoners, want die zorgen voor belastinginkomsten. Een beleid gericht op het verbeteren van het lot van zwakkere groepen zal dan al gauw verworden tot een beleid dat vooral tracht potentiële rijkere bewoners te paaien: een 'Matteüeffect', waarbij degene die het meeste heeft ook het meeste krijgt. Lokale autonomie moet weliswaar mogelijk maken om op maat van de lokale problematiek te kunnen werken (een belangrijke voordeel van gedecentraliseerd beleid), maar de doelstellingen zelf moeten op hoger niveau gegarandeerd worden. Het Stedenfonds wil echter lokale besturen een grotere keuzevrijheid geven en dit zal wellicht het leiden tot het genoemde Matteüeffect. Als territoriaal beleid sociale problemen wil aanpakken, moet het prioriteit geven aan de gebieden waar de problemen het ergst zijn. Het SIF volgde deze logica. De verdeling van de SIF-middelen was gebaseerd op criteria die duidelijk sociaal-economische problemen aangaven. Enkel gemeenten of steden met grote problemen kregen extra middelen om daar beleid tegenover te zetten. De nieuwe Vlaamse regering wil echter niet langer 'alleen vanuit de problemen vertrekken', maar ook met de mogelijkheden van de steden rekening houden. Bovendien wil men het effect vermijden dat steden waar problemen zijn opgelost minder middelen zouden krijgen dan steden waar zich nog steeds problemen voordoen. Voor het Stedenfonds werden steden dan ook geselecteerd op basis van hun positie in de Vlaamse stedelijke hiërarchie. Alleen de 13 belangrijkste steden komen in aanmerking voor het Stedenfonds. Hoewel er geenszins wordt uitgelegd waarom juist deze steden de meest geschikte combinatie van 'mogelijkheden en problemen' vertonen, is het duidelijk dat sociale rechtvaardigheid niet langer een rol speelt bij het verdelen van de middelen. Bovendien ontstaat dan het effect dat steden en gemeenten met grote sociale en financiële problemen niet meer aan de bak komen, terwijl andere, die heel wat minder problemen moeten oplossen, wel gesteund worden. In het SIF stond een wijkgerichte werking centraal, gericht op de vaak zelfversterkende micro-processen van sociale

reproductie. Expliciet werd erkend dat het geld 'prioritair moet worden gebruikt voor het herstellen van de leef- en omgevingskwaliteit van de achtergestelde buurten en het bestrijden van de kansarmoede' maar ook dat 'een gemeente waar zich meerdere achtergestelde buurten op het grondgebied bevinden, een programma moet opmaken in het beleidsplan waarin ze aanduidt waar en hoe ze een wijkontwikkelingsplan zal opstarten'. Daarnaast maakten verschillende begeleidende publicaties en vormingssessies duidelijk wat dan wel onder wijkontwikkeling werd verstaan.

Het Stedenfonds rept daarentegen met geen woord meer over achtergestelde buurten. Alleen in de doelstellingen wordt gesteld dat de leefbaarheid van de steden, zowel op stadsniveau als op wijkniveau, moet worden nagestreefd. De minister benadrukt dat buurtgerichte acties niet langer beperkt mogen blijven tot de meest achtergestelde buurten, maar preventief uitgebreid moeten worden tot 'buurten die dreigen te verloederen', met name de naoorlogse stadswijken, omdat daar het bevolkingstaal zou teruglopen. Dit suggereert dat de doelstelling mag verschuiven van een streven naar emancipatie op individueel niveau door het verbeteren van de leefomgeving naar een (commerciële) ontwikkeling van gebieden, waarbij kansarme individuen vooral in de weg zullen staan.

Gebiedsgericht beleid is niet per definitie sociaal. Bij het SIF leek de combinatie van gebiedsgericht beleid en sociaal beleid wel evident, maar het Stedenfonds, hoewel ook gebiedsgericht, lijkt niet langer sociale rechtvaardigheid en de strijd tegen de maatschappelijke achterstelling prioritair te stellen. Doordat de aandacht verschuift van problemen oplossen naar het aangrijpen van mogelijkheden en van individuele emancipatie naar ontwikkeling van gebieden, lijkt het nieuwe fonds hogere inkomensgroepen en 'bedreigde' in plaats van reeds problematische gebieden bevoornden.

In plaats van een rechtvaardige herverdeling te organiseren dreigt het Stedenfonds bovendien greep te verliezen op de voortschrijdende polarisering. Het is immers volkomen onduidelijk welke 'trickle down' effecten, die de kansen van kansarme bewoners vergro-

ten, worden verwacht. Men kan zelfs verwachten dat men, door minder problematische wijken te willen 'behoeden' voor de instroom van 'problematische' individuen, een uitweg uit de meest achtergestelde buurten blokkeert. Dit zal een nog grotere concentratie in de meest verwaarloosde wijken tot gevolg hebben, met een daaruit voortvloeiende verscherping van de socialiseringsprocessen. De armoedeproblematiek wordt met dergelijk beleid dus eerder verergerd dan bestreden.

**Pascal de Decker is projectmedewerker Oases aan de Faculteit Politieke en Sociale Wetenschappen van de Universiteit Antwerpen. Maarten Loopmans is aspirant FWO-Vlaanderen aan het Instituut voor Sociale en Economische Geografie van de KU Leuven.**

#### Literatuurselectie

- De Decker, P. (1996) On the Genesis of an Urban Policy in Flanders, Belgium, *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment* Vol. 14 nr. 2, pp. 183-190
- De Decker, P., Meert, H. & K. Peleman (2001), Over de zin en onzin van territoriaal beleid als antwoord op achtergestelde stedelijke buurten en het dagelijks leven van migranten, *Cultuur en Migratie* Jg. 19 nr. 2, pp 91-110.
- Kesteloot C., Saey P., De Maesschalck F., Loopmans M., Uitermark J., Denaeyer W., Mistiaen P. & F. Guldentops (2002), *Achtergestelde buurten, economische integratie en stedelijk beleid*, niet gepubliceerd rapport, Leuven: KULeuven.
- Loopmans, M. (2002) From hero to zero: armen en stedelijk beleid in Vlaanderen, *Ruimte en Planning*, vol 22, nr. 1, pp.39-49.
- Peeters, L. (1995): Voor steden en mensen. *Beleidsbrief 1995*, Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, Brussel.
- Van Grembergen P. (2001), *Beleidsbrief binnenlandse aangelegenheden en stedenbeleid 2001-2002*, Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Vlaamse Regering (1999), *Regeerakkoord voor Vlaanderen: Een nieuw project voor Vlaanderen*, Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.
- Vlaamse Regering (2002), *Decreet tot vaststelling van de regels inzake de werking en de verdeling van het Vlaamse Stedenfonds +begeleidende documenten*, Brussel: Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap.