

Publicatie van het onderzoek Stedelijke armoede: 4 vragen aan de onderzoekers van de universiteit Bergen en Gent.

Contextuele achtergrond volgens de onderzoeks van de universiteit Bergen en Gent

Onderzoek naar stedelijk armoedebeleid is nagenoeg afwezig en indien het toch beschikbaar is, blijft het vrij algemeen. Om een grondig inzicht in armoede(beleid) te krijgen, moet men de stedelijke context in rekening nemen. Daarom gaf de POD Maatschappelijk Integratie opdracht tot het uitvoeren van dit onderzoek. Het onderzoek kwam tot stand door een nauwe samenwerking tussen de onderzoeksgroep CeRIS van de Universiteit van Bergen en de onderzoeksgroep POS+ van de Universiteit Gent.

In dit onderzoek gaan we de evoluties in het armoedebeleid van de Belgische grootsteden na, in de periode 2005-2015. Het gaat om steden met meer dan 60.000 inwoners.,. Het onderzoek bestaat enerzijds uit een globale analyse waarin we, op basis van maatregelen, de evolutie in het beleid die de Belgische grootsteden uitstippelen in het kader van armoedebestrijding onderzoeken, en anderzijds uit een aantal casestudies om het armoedebeleid van zes steden in de diepte te analyseren. In overleg met de POD MI selecteerden we de volgende steden: Brussel stad, Sint-Jans-Molenbeek, Gent, Mechelen, La Louvière en Luik.

Met dit *evidence based* onderzoek willen we steden en organisaties inspireren om vorm te geven aan een efficiënt en doelmatig armoedebeleid.

Wat zijn de belangrijkste evoluties in de manier van besturen gedurende 15 jaar armoedebestrijding?



Evolutie naar het ontstaan van netwerkorganisaties:

In het onderzoek naar stedelijk armoedebeleid zien we ten eerste een duidelijke evolutie naar het ontstaan van netwerkorganisaties. In deze netwerkorganisaties werkt een gemeentebestuur niet alleen samen met het OCMW maar ook met andere relevante semipublieke en private organisaties. Het bestuur van een stad laat dus ruimte aan andere organisaties om het armoedebeleid mee vorm te geven. Een samenwerkingsvorm die we in de steden vaak zien terugkomen is 'regisseren'. Dit betekent dat in het lokale armoedebeleid één organisatie het voortouw neemt. De regisseur houdt het overzicht over het armoedebeleid en creëert de randvoorwaarden om in partnerschap een gedragen en doelmatig armoedebeleid te realiseren. Deze tendens is positief omdat netwerkorganisaties zorgen voor continuïteit en gedragenheid van en samenhang in het armoedebestrijdingsbeleid.

Steeds meer multilevel intersectoraal:

Ten tweede komt uit het onderzoek naar voren dat er een evolutie is naar armoedebeleid dat steeds meer multilevel intersectoraal georganiseerd is. In een multilevel intersectorale beleidsorganisatie is er enerzijds een verticale samenwerking tussen meerdere beleidsniveaus

(federaal, gewestelijk en lokaal) en anderzijds een horizontale samenwerking over verschillende beleidssectoren (vb. huisvesting, gezondheidszorg, cultuur, participatie en arbeid) heen. Een multilevel intersectorale beleidsorganisatie zorgt dus voor een integraler armoedebeleid. Dit betekent dat armoedebestrijding niet alleen oog heeft voor materiële en financiële hulpverlening, maar ook voor andere levensdomeinen.

Inzake de multilevel intersectorale organisatie van armoedebeleid stellen we dat dit ook tot problemen kan leiden. Zo zien we in de Waalse en Brusselse steden dat het zoeken van mogelijke subsidies om projecten te financieren zorgt voor moeilijkheden en druk. De middelen waar steden beroep op willen doen zijn verspreid over meerdere niveaus – Europees, federaal, gewestelijk – waardoor steden het overzicht verliezen. Daarom worden in Waalse en Brusselse steden vaak speciale teams opgericht (soms 'subsidiologen' genoemd) die op zoek gaan naar budgetten om projecten te financieren en zo de doelstellingen inzake armoedebestrijding van de steden te behalen. Deze inspanning kost de steden veel tijd en geld. Bovendien is er een uitbreiding van intern opgeleid personeel voor nodig, waardoor deze manier van werken voor de kleinste steden geen optie is.

Blikveld van mensen in armoede:

Ten derde zien we een tendens waarbij steden aan het multilevel intersectoraal armoedebeleid een categoriale invalshoek toevoegen. Dit betekent dat het armoedebeleid vorm krijgt vanuit het blikveld van mensen in armoede. Op die manier kan een beleid meer rekening houden met de drempels voor mensen in armoede en beter inspelen op hun noden en behoeften. Deze categoriale aanpak is aanwezig in het stedelijk armoedebeleidsplan van Luik dat aanleiding geeft toch een Memorandum in 2011. Dit armoedebeleidsplan analyseert de armoedesituaties en de armoedecontext in Luik en kwam tot stand door een gezamenlijke krachtsinspanning van de stad, het OCMW, de Universiteit de Liège en de vakbonden. Het Gentse armoedebeleidsplan hanteert eveneens een duidelijk categoriale invalshoek, waarbij het beleid vanuit wetenschappelijke inzichten onderbouwd wordt, maar eveneens gebaseerd is op de werkdOCUMENTEN en beleidsadviezen van armoedeverenigingen, Samenlevingsopbouw Gent en de klantenparticipatie van OCMW Gent. Een categoriale invalshoek is heel waardevol maar komt nog te weinig voor. Onze casestudies tonen wel aan dat steden meer inzetten op beleidsparticipatie voor mensen in armoede, maar dit blijft tegelijkertijd een gigantische uitdaging voor steden. Vooralsnog blijft de beleidsparticipatie van mensen in armoede beperkt tot raadplegen of adviseren. Andere participatievormen zoals coproduceren of meebeslissen komen nagenoeg niet voor. Bovendien stellen we vast dat beleidsparticipatie momenteel vooral vertrekt vanuit de gewoonten van beleidsmakers – vb. vergaderen in het stadhuis – en daardoor noch voor de beleidsmakers noch voor mensen in armoede bevredigend is en zelfs frustrerend kan zijn. Een bijkomende uitdaging voor steden is het betrekken van kinderen in armoede in het beleid. In geen enkele stad uit ons onderzoek zien we initiatieven die op een structurele wijze beleidsparticipatie voor kinderen organiseert. Ondertussen startten we een onderzoek op waar we specifiek op zoek gaan naar projecten die oog hebben voor de beleidsparticipatie van kinderen in armoede.

Wat zijn de overeenkomsten en de verschillen tussen de gewesten inzake armoedebestrijding?

Geen opvallende evolutie:

Eerst en vooral hebben wij, wat de "analytische visie van de vragen in armoedebeleid" betreft van de 6 bestudeerde steden, vastgesteld dat er geen opvallende evolutie is gedurende de bestudeerde periode. Zo behandelen de steden deze problematiek via recht en ethiek, door het multidimensionele karakter ervan op de voorgrond te plaatsen. Met het ontstaan van de economische crisis worden de oorzaken van de armoede zowel structureel als conjunctureel bekeken. Van 2005 tot 2015 benaderen de Brusselse en Waalse steden armoede via een macro-

economische invalshoek, terwijl de Vlaamse steden de armoede in 2013 verklaren via de micro-, meso- en macroniveaus en de oorzaak ervan zowel intern, als extern situeren. De decreten Lokaal Sociaal Beleid (LSB) in Vlaanderen en "Plan de Cohésion Sociale" (PCS) in Wallonië worden actief toegepast door de steden, die de nadruk leggen op de fundamentele sociale rechten en op de samenwerking tussen de actoren.

Samenwerking tussen het OCMW en de Stad:

Ten tweede, wat de "organisatie van het armoedebestrijdingsbeleid" betreft, steunt de coördinatie ervan op een samenwerking tussen het OCMW en de Stad en dit voor de zes bestudeerde steden. Voor de twee Vlaamse steden spoort het LSB-decreet de administratie van de stad aan om samen te werken met het OCMW. In de Waalse en Brusselse steden bestaat deze samenwerking via een gemeenschappelijk beheer van de subsidies en het invoeren van gezamenlijke projecten. Bovendien bestaat er een logische evolutie van de organisatie van het armoedebestrijdingsbeleid die de administratie van een stad de mogelijkheid biedt om andere organisaties te laten deelnemen aan de uitvoering van het armoedebeleid. De netwerkstructuren waarbij niet enkel een administratie en/of het OCMW betrokken is, maar ook kleinere organisaties, nemen steeds meer deel aan het armoedebeleid. In La Louvière, bijvoorbeeld, werkt een netwerk van "Wijkhuizen" samen met lokale organisaties die armoede bestrijden. In Sint-Jans-Molenbeek draagt de "Lutte contre l'Exclusion Sociale" (L.E.S.) bij tot een nauwere samenwerking tussen de organisaties. Het spreekt vanzelf dat, hoewel het armoedebeleid ontstaan is uit een intense samenwerking tussen de Stad en het OCMW, en met andere actoren, het armoedebeleid integraler is. Zowel in Wallonië, als in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest hebben de beleidsassen die zich richten op de sociale cohesie, de samenwerking tussen de steden en de OCMW's verbeterd. De gevallen van de Vlaamse steden tonen aan dat de samenwerking tussen de stad en het OCMW beter verloopt, wanneer de beleidsbevoegdheden inzake armoedebestrijding bij één enkele beleidsverantwoordelijke worden ondergebracht.

In het meer specifieke domein van de kinderarmoedebestrijding voeren de steden maatregelen in die zich richten tot het ganse gezin, maar zij lanceren eveneens acties die specifiek gericht zijn op kinderen. Zij hebben meer bepaald betrekking op onderwijs, het stimuleren van de taal, kinderopvang en deelname aan ontspanningsactiviteiten. Wij stellen bovendien vast dat de steden mikken op een intensieve samenwerking, zoals in de lokale overlegplatformen over kinderarmoede. De geselecteerde documenten tonen aan dat slechts een beperkt aantal Vlaamse steden een beleidsplan inzake kinderarmoede heeft opgesteld en de casestudies geven weer dat het beleid inzake kinderarmoede in Wallonië en in Brussel zich in het kader van het algemene armoedebeleid concretiseert. Het is dus de bedoeling door te mikken op de gezinnen, het welzijn van de kinderen eveneens te verbeteren.

Welke zijn de factoren van sociale en maatschappelijke integratie wanneer men in een situatie van armoede wordt geboren?

Meervoudig perspectief:

We beantwoorden deze vraag op basis van de projectanalyses die we uitvoerden. De vzw "Le Comité de la Samaritaine" en "Les Maisons des enfants" bevinden zich in Brussel-Stad. De vzw "Maison de quartier Bonneveit" en het Huis van Culturen en sociale samenhang zijn in Sint-Jans-Molenbeek gevestigd. Bruggen naar Rabot et Buddy bij de wieg zijn voorbeelden die gekozen worden voor de stad Gent. In Mechelen gaat het om de projecten Go-team en Schoolstart. "La ferme Delsamme" en "Passeurs de Folklore" zijn gevestigd in de stad La Louvière. Tot slot werden "la Ferme de la vache" en de vzw "La Bobine" gekozen voor de stad Luik.



De instellingen werden geselecteerd omwille van de manier waarop zij armoede benaderen via een meervoudig perspectief (waardoor eveneens het multidimensionele karakter ervan in aanmerking wordt genomen) en omwille van hun vernieuwende acties op het vlak van structurele armoedebestrijding. Wanneer we deze projecten globaal overlopen, kunnen we factoren ontdekken die de sociale en maatschappelijke integratie bevorderen van individuen uit achtergestelde milieus.

Unidimensionele aanpak:



Via een concreet thema zoals de vroege kinderjaren (Buddy bij de wieg, Schoolstart), huisvesting (Le Comité de la Samaritaine, Maison de quartier Bonnevie), tewerkstelling en/of opleiding (Ferme Delsamme), ontspanning en cultuur (Maisons des enfants, Maison des Cultures et de la Cohésion Sociale, Passeurs de Folklore) of een meer algemene aanpak van de moeilijkheden van de gezinnen (Bruggen naar Rabot, Go-team, Ferme de la vache, La Bobine) voeren de geselecteerde instellingen projecten in rond nochtans uiteenlopende methodologieën en doelstellingen inzake armoedebestrijding in de grote steden. Deze concrete thema's bieden eveneens vaak een "toegang" tot een meer globale begeleiding of tot een meer uitgebreid netwerk voor de kwetsbare individuen. Voor "le Comité de la Samaritaine" vormen de huisvestingsproblemen het eerste contact met een arm publiek; zij kunnen leiden tot een meer uitgebreide psychosociale begeleiding. Het informele kader zet de hulpbehoevende ouders er vaak toe aan om hulp te vragen aan de maatschappelijk werkers die teams vormen in Passeurs de Folklore.

Via meer gerichte doelstellingen, zoals culturele vorming die georganiseerd wordt in "la Maison des Cultures et de la Cohésion Sociale", de steun bij het ouderschap, voorgesteld door "Buddy bij de wieg" of de ontwikkeling van beroepsbekwaamheden, hetgeen "Ferme Delsamme" nastreeft, vinden we immers eenzelfde doel terug van sociale en maatschappelijke integratie van achtergestelde gezinnen.



De samenwerking met de lokale actoren en/of het ontwikkelen van synergieën in de wijk bevorderen het gevoel van de armste individuen dat ze erbij horen. Het project “Bruggen naar Rabot” geeft, bijvoorbeeld, toegang tot verschillende diensten en bevordert de buurtrelaties tussen inwoners door de ontwikkeling van een alternatieve lokale munt (het "toreke"). Via ontmoetingen met verschillende culturele partners kan, via het project "Passeurs de Folklore" het gevoel ontwikkeld worden dat jongeren bij hun stad horen, in het kader van de folklore van La Louvière.

Sociale mix:

Een andere belangrijke factor op het vlak van maatschappelijke integratie ligt in de nadruk die wordt gelegd op de sociale mix. Hierdoor kunnen de risico's op stigmatisering van het publiek dat uit achtergestelde milieus komt, beperkt worden en dit alles door het bevorderen van de uitwisselingen met personen met uiteenlopende socioculturele afkomst. Deze elementen dragen bij tot een betere ontwikkeling van de sociale samenhang. De activiteiten van het “Huis van Culturen en sociale samenhang” zijn, bijvoorbeeld, voor iedereen toegankelijk. Bovendien richten de verschillende voorgestelde workshops zich tot alle leeftijdsgroepen, wat een continuïteit waarborgt in de opvolging van een persoon en wat de creatie van sociale banden bevordert.

Individueel, collectief en gemeenschappelijk werk:

Het werk, dat tegelijk individueel, collectief en gemeenschappelijk is, vormt eveneens een sterk punt inzake de sociale en maatschappelijke integratie. In "la Maison de quartier Bonnevie", bijvoorbeeld, wordt de individuele begeleiding enerzijds, aangepast aan de moeilijkheden die de personen ondervinden en, anderzijds helpt collectief en gemeenschappelijk werk om uit situaties van sociale uitsluiting te geraken. De samenvoeging van deze twee assen bevordert de sociale en maatschappelijke integratie.

Het multifactoriële karakter van armoede wordt in aanmerking genomen in het kader van een globale benadering, zoals bijvoorbeeld in het project “Go-team” (waar het doelpubliek gezinnen met talrijke problemen vormt). Een transversale benadering tussen de verschillende sectoren van eenzelfde instelling maakt het eveneens mogelijk om het multidimensionele aspect te behandelen van de moeilijkheden die de individuen in een situatie van armoede ervaren. De vzw "La Bobine" is opgedeeld in vier sectoren: alfabetisering, sociale inschakeling, vroege kindertijd en leven in de wijk.

Conclusie:

Via uiteenlopende activiteiten (extra geld van “Bruggen naar Rabo”t, hulp bij huisvesting van "Maison de quartier Bonnevie", collectieve tuin van "la Ferme de la vache, enz.) kunnen we de "slaagfactoren" identificeren in verband met de structurele armoedebestrijding in de grote steden. Het gaat meer bepaald over de samenwerking met de lokale partners, dat via netwerken, het gelijktijdig individueel, collectief en gemeenschappelijk werken, leidt tot de

transversale benadering binnen de verschillende sectoren van eenzelfde vzw en tot de algemene benadering van de moeilijkheden van de personen. Onder deze voorwaarden willen we het multidimensionele karakter van armoede benaderen en erop ingrijpen.

Wat zijn jullie aanbevelingen?

Een belangrijke conclusie die volgt uit het onderzoek naar stedelijk armoedebeleid is dat **niet elke stad een duidelijke visie op armoedebeleid heeft**. Zo'n visie is uiteraard belangrijk omdat dit vorm en richting aan beleid geeft. De afwezigheid van een visie op armoede wijst er dus eigenlijk op dat het beleid geen duidelijke vorm of richting krijgt. Daarom is een eerste beleidsaanbeveling dat de lokale overheden samen met alle relevante actoren werk moeten maken van een degelijk uitgewerkte visie op armoede.

Uit ons onderzoek blijkt dat er slechts een beperkt aantal Vlaamse steden een **kinderarmoede-beleidsplan** uitwerkten en dat Waalse en Brusselse steden kinderarmoedebeleid vorm geven binnen het globale armoedebeleid. De maatregelen inzake kinderarmoedebestrijding focussen dan weer vooral op het volledige gezin. Zoals eerder aangegeven is het idee dat door in te zetten op de gezinnen ook het welzijn van kinderen zal verbeteren. Een goed uitgewerkt kinderarmoedebeleid is nochtans belangrijk omdat de kansen om aan armoede te ontsnappen bij het bereiken van een volwassen leeftijd aanzienlijk kleiner zijn voor wie als kind in armoede heeft geleefd. Aandacht voor kinderarmoede kan er op lange termijn bijgevolg voor zorgen dat kinderen meer kansen krijgen om aansluiting te vinden bij de maatschappij. Het promoten van het welzijn van alle kinderen, evenals de strijd tegen kinderarmoede en de bevordering van kinderrechten blijft volgens ons noodzakelijk. Daarom moeten de federale en de gewestelijke regeringen de lokale overheden aanmoedigen en ondersteunen om een beleid gericht op kinderarmoedebestrijding uit te werken. Dit beleid moet vertrekken vanuit een analyse van de lokale context en vanuit een visie op armoede. Een kinderarmoedebeleidsplan moet zowel oog hebben voor maatregelen die zich richten op gezinnen in armoede en als voor maatregelen die zich specifiek op kinderen richten.

We willen ook onderstrepen dat we het **belang van projecten die zich richten op kinderarmoede** niet kunnen onderschatten. Deze projecten kunnen er op lange termijn voor zorgen dat een kind meer aansluiting krijgt bij de maatschappij en zelf niet in armoede terecht komt. We adviseren lokale overheden om te investeren in een combinatie tussen projecten die zich enerzijds specifiek op kinderen richten en anderzijds werken via het gezin en zo kinderen in armoede aansluiting geven bij de maatschappij. Kinderarmoedebestrijding mag niet beperkt blijven tot projecten die enkel de gevolgen van armoede verzachten. Kinderarmoedebestrijding moet daadwerkelijk kinderen ook de kans geven om aansluiting te vinden tot de maatschappij en zo aan hun burgerschap kunnen bouwen.



Het onderzoek wijst ons ook op de **voordelen van de fysiek ruimtelijke koppeling van armoedebestrijdende organisaties en diensten**. Deze fysiek-ruimtelijke koppeling komt op twee verschillende manieren naar voren. De fysiek-ruimtelijke koppeling kan een centralisering van organisaties in één gebouw omvatten. Dit zien we bijvoorbeeld terug in Mechelen waar het Sociaal Huis een aantal organisaties bundelt, waardoor de organisaties elkaar beter leren kennen en daardoor beter samenwerken. Voor mensen in armoede betekent

het bundelen van organisaties in een gebouw een verlaging van drempels. In het licht daarvan kan een organisatie ook de diensten die ze aanbiedt diversifiëren om ze voor armen toegankelijker te maken. Dit gebeurt bij de Luikse 'vzw La Bobine', die een alfabetiseringscursus en een cursus Frans - vreemde taal aanbiedt, naast een onthaalplek, een dienst voor maatschappelijke integratie en een dienst voor gezin en wijk. Doordat er een ruim aanbod is op één plaats, kunnen mensen in armoede snel geholpen worden zonder dat ze grote verplaatsingen moeten maken. De fysiek-ruimtelijke koppeling hoeft niet uitsluitend een centralisatie van diensten te betekenen, zo zien we dat een fysiek-ruimtelijke koppeling op geografisch vlak ook waardevol is. De nabijheid van diensten voor mensen in armoede zorgt voor zowel een mentale als een fysieke verlaging van drempels. Indien de nabijheid van diensten gepaard gaat met sterke organisatorische linken tussen armoedebestrijdende organisaties, kunnen mensen in armoede beter geholpen worden door een snellere doorverwijzing en/of signalering. Wat beide vormen van fysiek-ruimtelijke koppeling gemeen hebben, is dat zowel de mentale als de fysieke afstand die mensen in armoede moeten afleggen tot de gepaste hulp- en dienstverlening klein en laagdrempelig is. We adviseren lokale overheden om de nabije en laagdrempelige hulp- en dienstverlening voor mensen in armoede verder uit te bouwen en te versterken. Idealiter bestaat dit uit een combinatie tussen centrale en decentrale initiatieven. Een grondige kennis van de lokale sociale kaart is bovendien noodzakelijk om de doorverwijzing en signalering van mensen in armoede te optimaliseren.

Tot slot willen we opnieuw benadrukken dat **participatie van mensen in armoede één van de grootste uitdagingen blijft binnen het armoedebeleid**. Enerzijds moeten overheden inzetten op diverse vormen van participatie (informereren, raadplegen, adviseren, coproduceren en meebeslissen). Anderzijds moeten lokale overheden op zoek gaan naar nieuwe en alternatieve participatiemethoden die inspelen op de leefwereld van mensen in armoede om daadwerkelijk participatie te realiseren. Deze inspanningen vergen de nodige creativiteit, maar zijn een absolute vereiste. Het inschakelen van ervaringsdeskundigen en armoedeverenigingen is een grote meerwaarde voor het armoedebeleid en een belangrijke stap in de participatie van mensen in armoede. De consultatie van mensen in armoede moet echter ook los van ervaringsdeskundigen en armoedeverenigingen plaatsvinden. De kennisverzameling over de leefwereld van mensen in armoede kan ook via cliëntenraden - het raadplegen van diensten of dienstverleners die regelmatig in contact komen met de doelgroep(en) - en wetenschappelijk onderzoek.