

# Exit armoedebestrijding in het stedelijk beleid?

Het waarom van Justus Uitermark.



Justus Uitermark werkt als sociaal geograaf aan de universiteit van Amsterdam waar hij momenteel promotieonderzoek verricht. Onder vakgenoten in Vlaanderen geniet hij reeds enige bekendheid, o.a. via een aantal artikels in het tijdschrift *Ruimte en Planning*. Hij studeerde af op de doctoraalscriptie *De sociale controle van achterstandswijken. Een beleidsgenetisch perspectief*, inmiddels ook gepubliceerd <sup>(1)</sup>. Het is een doorwrocht, gecondenseerd en „ingekookt” werkstuk dat nogal wat voorkennis vergt van de lezer. Daarom is het bijna niet te doen om het ook nog eens bij wijze van boekbespreking te gaan samenvatten. Wat hier komt is bijgevolg een partiële inblik in het boek van Uitermark en met name in het tweede hoofdstuk dat inzoomt op het Vlaamse stedenbeleid. Om vorm en voortgang van het betoog volop te begrijpen is enige voor-

kennis van het analyse kader onontbeerlijk. Dat wordt uitgewerkt in het eerste, theoretische deel dat zich inlaat met staatstheorieën en waarin toegewerkt wordt naar een in mekaar weven van benaderingen uit de regulationistische en governmentality literatuur <sup>(2)</sup>.

## Het opzet.

Vooraleer de bespreking hiervan aan te vatten willen we eerst uitzoeken welke bedoeling Uitermark had met dit onderzoek. Hij stelt vast dat nogal wat onderzocht wordt in het kader van het (Nederlandse) stedenbeleid maar dat daar weinig onderzoek tussen zit over ontstaan van beleid. Het huidig onderzoek, aldus Uitermark, is trouwens op 2 punten gebrekkig waar het gaat om ontstaan van (steden)beleid te verklaren. Men gaat ervan uit dat beleidsdoelstellingen het gevolg zijn van politieke keuzes en dat er dus niet over moet gereflecteerd worden en men neemt aan dat de staat de belangen van haar onderdanen optimaal dient. Zo opereren sommige studies in het verlengde van het beleid. Ze zijn er de dienstmaagd van, worden gebruikt als ambtelijk instrument voor de vraag hoe doelstellingen best gerealiseerd kunnen worden. In deze studies met technocratische inslag hoeft oorsprong van beleid helemaal niet geanalyseerd te worden. Andere studies stellen zich wel kritisch op tegenover bestaand beleid maar ze beschikken als het ware niet over de instrumenten of theoretische concepten om oorsprong van beleid te verklaren. Beleid wordt dan verklaard vanuit intenties van beleidsmakers en ondeugdelijk beleid is er door een gebrek aan kennis

(1) J. Uitermark, *De sociale controle van achterstandswijken. Een beleidsgenetisch perspectief*. Utrecht/Amsterdam, 2003, 178 pp. (*Nederlandse Geografische Studies* n° 322).

(2) In het derde hoofdstuk wordt de oefening gemaakt voor het Nederlandse stedenbeleid. Het slothoofdstuk vergelijkt de overheidsbemoeienis van armoede in West-Europa en de Vs (insluiting versus uitsluiting).

(of goede wil). Dit zijn studies met een positivistische inslag: de wetenschap is in staat een ideaal plaatje te ontwerpen en als de werkelijkheid daarvan afwijkt, dan kan meer kennis daaraan verhelpen. Een voorbeeld: er is veel kritiek op het herstructureringsbeleid <sup>(3)</sup> in Nederland en met name op de illusie daarin dat sociale menging zou bijdragen tot integratie van kansarmen. Maar als dit zo evident is, hoe komt het dan dat er precies nu zoveel inspanningen gebeuren om sociale menging te realiseren. Alles op rekening brengen van de wereldvreemdheid of gebrek aan kennis vanwege beleidsmakers is een te gemakkelijke verklaring.

Onderzoek naar ontstaan van beleid kan een bijdrage leveren aan het antwoord op de vraag waarom er momenteel zoveel aandacht is voor achterstandswijken (en waarom, in het geval van Vlaanderen, deze aandacht momenteel verslapt). Het is Uitermarks ambitie om het hiaat in het bestaand onderzoek op te vullen. Daarvoor heeft hij wel een stevige visie nodig op hoe overheids-optreden in het algemeen en sociaal beleid in het bijzonder tot stand komt. In dat verband merkt hij nog het volgende op: beleidsgeoriënteerd onderzoek op micro-niveau heeft vaak een zwakke (staats-) theoretische fundering. Anderzijds worden abstracte analyses van politieke en sociale theoretici vaak onvoldoende onderbouwd vanuit detailonderzoek. Uitermark wil een analysekader ontwerpen dat een tussenweg biedt tussen abstract en concreet onderzoek of, in zijn woorden: „een analytisch kader dat algemeen genoeg is voor algemene toepasbaarheid maar toch ruimte laat voor specificiteit”. Dat zal hij vervolgens gaan toepassen in zijn onderzoek naar de verklaring voor de veralgemeende interesse voor achterstandswijken en stedelijk beleid.

### Uitermarks analysekader voor onderzoek naar stedelijk beleid.

In de literatuur over de staat en de rol van de overheid behandelt Uitermark 2 stromingen die zich, onder andere, laten onderscheiden (weliswaar in een te zwart-wit voorstelling van zaken) in de manier waarop macht doorwerkt in de samenleving.

In politiek-economische staatstheorieën werkt macht eerder van boven naar onder (wat samenvalt met de dagelijkse, voorwetenschappelijke ervaringen van mensen). In de governmentality benadering wordt het omgekeerde gesuggereerd. Politiek-economische theorieën zijn inmiddels zover geëvolueerd dat ze nogal afwijken van de „standaard” Marxistische opvatting van de staat als een afspiegeling van niet-statelijke relaties (i.c. kapitalistische verhoudingen) die als een monolithisch en onafhankelijk instrument op die verhoudingen inwerkt in functie van hun instandhouding. Kritieken op dergelijke voorstelling van zaken zijn er velerlei maar één die voor de hand ligt is wel dat deze opvatting niet kan verklaren hoe het komt dat in verschillende staten, onder een zelfde accumulatieregime zoveel diverse vormen van beleid wordt aangetroffen.

In de regulatietheorie of de regulationistische staatsopvatting wordt de staat beschouwd als een centrale component in een netwerk van instituties, die op mekaar inspelen, van mekaar afhankelijk zijn en een geheel vormen dat steeds in wankel evenwicht verkeert. Instituties zijn relatief duurzame kaders voor sociale interactie. Hun verschijningsvorm varieert naargelang deelreinen en lokale contexten (voorbeelden: onderwijs, patroonsorganisaties, opbouwwerk, sociale huisvesting, enz... <sup>(4)</sup>). Dat geheel van instituties, dat netwerk, dat op een gegeven moment sociale relaties mogelijk maakt, wordt regulator kader genoemd. Wat de regulationisten vooral interesseert is wat gebeurt als een crisis optreedt die het systeem door mekaar schudt en het wankel evenwicht doorbreekt. Dit is het moment waarop actoren binnen instituties meer dan gewoonlijk strategisch gaan handelen en gaan proberen macht te verwerven door particuliere visies naar algemene visies op te trekken.

(3) In wijken in een neerwaartse spiraal worden grootschalige veranderingen voorzien in de woningvoorraad, o.a. door een aanzienlijke verhoging van het aandeel koopwoningen.

(4) Merk op: stedenbeleid wordt door Uitermark ook als een institutie beschouwd. Deze kwam tot stand via strategisch handelen van actoren die na een evenwichtversturende crisis zoeken om het probleem op te lossen en het evenwicht te herstellen. Zie verder.

Deze interesse maakt de regulationistische benadering in zekere zin complementair aan de governmentality benadering. Maar laat ons eerst het „statuut” van de politiek-economische regulatietheorie samenvatten: de analyse verloopt op macro-vlak; er wordt gezocht naar algemene structuren, naar schema's achter de feiten om deze te verklaren; deze structuren vertonen een zekere samenhang en stabiliteit („evenwicht als geconstrueerde uitzondering”); er is weinig detailonderzoek naar hun feitelijke doorwerking in concrete settings.

De governmentality benadering gaat terug op het theoretische werk van Michel Foucault en vooral op diens visie op macht. Macht mag niet beschouwd worden als iets dat iemand bezit, dat afhangt van intenties van individuën, dat zich van boven naar onder verspreidt. Macht komt overal vandaan. Individuen zitten ingebed in structuren van macht-weten.<sup>(5)</sup> Foucault heeft een aantal van deze structuren onderzocht. In studies o.a. rond het gevangeniswezen en de psychiatrie gaat hij onderzoeken hoe machtstechnologie wordt gevormd en toegepast. In lokale settings wordt voortdurend gezocht naar oplossingen voor problemen: visies op problemen worden geformuleerd evenals technieken om ze op te lossen. Hier situeert zich het voor Foucault belangrijke begrip discours.

De governmentality benadering gaat de werkwijze van Foucault in het onderzoek naar bvb. de werking van de gevangenis (gevangenen – cipiers) toepassen op de werking van beleid (bevolking – „heersers”). In dit onderzoek zijn 2 begrippen van belang: bestuurlijke rationaliteiten en bestuurlijke technologieën. Rationaliteiten kunnen algemeen omschreven worden als voorstellingen omtrent de werkelijkheid/problemen, concepten over hoe de werkelijkheid in mekaar zit, op dusdanige manier dat er aanknopingspunten aanwezig zijn voor concrete (politieke) programmatie. (bvb.: het discours rond leefbaarheid, sociale cohesie, integraal werken – let hierbij op het belang van taalconstructies om de werkelijkheid voor te stellen). Technologieën zijn de instrumenten om deze rationaliteiten te laten werken in de praktijk (bvb.: convenanten; leefbaarheidsmonitoren; kansarmoede atlanten, meerjarenprogramma's)<sup>(6)</sup>.

Kijken we ook hier eens naar het statuut van deze benadering: de analyse situeert zich op micro-vlak; de analyse is gericht op beleid in zijn verschijningsvormen, niet op achterliggende structuren; deze „nominalistische” aanpak kan evenwel niet verklaren hoe uit diverse, concurrerende discours er een selectie gebeurt zodat een bepaald discours overheersend wordt. We hadden het hierboven reeds over de complementaire aspecten in de regulatietheorie en de juist besproken benadering. De synthese die Uitermark voor zijn analysekader voorstelt kan als volgt worden geparafraseerd: macht werkt van onder naar boven maar de verschillende concurrerende discours worden door de filter gehaald van de min of meer duurzame institutionele structuren die uitmaken welke discours uiteindelijk het beleid zal bepalen.

Vooruitlopend op de toepassing van dit analytisch kader op het Vlaamse stedelijk beleid zullen we daarin ondermeer volgende aandachtspunten of onderzoeksvragen traceren:

- wat zijn de kenmerken van het Belgisch regulatorisch raamwerk?
- welke actoren nemen centrale posities in in deze netwerken en hoe verhouden ze zich tot mekaar?
- welke breuk vond plaats die het beginpunt markeert van de zoektocht naar een nieuw evenwicht?
- hoe handelen de actoren op het moment dat machtsrelaties herschikt worden en gewijzigd of nieuwe instituties ontstaan om het hoofd te bieden aan problemen?
- Welke actoren proberen invloed uit te oefenen op de vorming van stedelijk beleid?
- welke bestuurlijke rationaliteiten en bestuurlijke technologieën ontwikkelen ze?
- welke concurrerende discours worden uitgeselecteerd?

Uit dit lijstje kan men zien hoe de regulatie- en

(5) Bij Foucault gaan de structuren vooraf aan het subject. Dit is een radicaal doordenken van „le décentrement de l'homme”.

(6) Bvb. in het discours rond integraal werken is het opmaken van meerjarenprogramma's belangrijk omdat dit toelaat diverse werkingen beter op mekaar te doen afstemmen.

governmentalitybenaderingen mekaar aanvullen.

Als algemene inleiding op wat komt zouden we deze vragenreeks als volgt in mensentaal kunnen omzetten:

Door een bepaalde, doorheen de geschiedenis van de Belgische staat vrij constante verhouding tussen stad en platteland en tussen lokaal en bovenlokaal bestuursniveau is anti-stedelijkheid een belangrijk kenmerk van het Belgische regulatorisch kader. Op deze verhouding is ook het machtsevenwicht tussen traditionele politieke partijen gestoeld terwijl ze ook de typische vorm van de Belgische overlegeconomie ingekleurd heeft. Vanaf de jaren 90 van de vorige eeuw wordt dit evenwicht verstoord door de opkomst van het Vlaams Blok (VB) <sup>(7)</sup>. Centrale actoren moeten „iets” doen om zich in de nieuwe situatie staande te houden. Dat „iets” is tamelijk abstract. Er moeten nieuwe rationaliteiten en technologieën tot stand komen, alleen dat maakt concreet handelen mogelijk. Dit gebeurt in concrete settings, in brandpunten waar de opkomst van het VB mee geassocieerd wordt, nl. achterstandswijken. Lokale actoren zijn reeds vanaf jaren 70 op zoek naar oplossingen voor problemen in deze wijken, wat gelijk staat aan pogingen om armen op de politieke kaart te zetten. Dit discours wordt evenwel gaandeweg geconfronteerd met concurrerende discours. Wie zal er aan het kortste eind trekken?

**Bestuurlijke fragmentatie, politieke strategieën en anti-stedelijkheid.**

België/Vlaanderen heeft geen grote traditie op vlak van stedelijk beleid. Pas in 1991 komt daar verandering in. Globale context tot dan is er één van anti-stedelijkheid. Een bewust gevoerde strategie zo blijkt, steunend op de katholieke hegemonie in de 19de en 20ste eeuw in een gefragmenteerd politiek-bestuurlijk landschap.

In deze anti-stedelijkheid zit een cultureel aspect. De snelle introductie van het kapitalisme in zeer rauwe vorm bracht ontwrichting op het platteland teweeg met een snelle verstedelijking die al snel geassocieerd werd met normverval, ontreddering en verpaupering. Op het culturele niveau domineerde een antistedelijke mentaliteit

met verheerlijking van het platteland en hooguit gedogen van de stad. Dit speelt tot op de dag van heden: „de stad is de grote bewerker geweest van de geestelijke en ruimtelijke ontworteling, waarvan de religie één van de belangrijkste slachtoffer is geworden. Er bestaat geen stad voor de mens. De stad zal altijd de vijand van het menselijke zijn”, aldus H. Van Rompuy, CD&V-politicus <sup>(8)</sup>. Dergelijke uitspraak komt niet toevallig uit die hoek.

De tegenstelling stad-platteland is immers niet enkel een kwestie van morele overwegingen, in de Belgische geschiedenis is ze ook onderdeel en inzet geweest van politieke strijd. Zo beschouwd wortelt anti-stedelijkheid in de katholieke hegemonie in de negentiende en twintigste eeuw. De erfenis van de Franse overheersing, een in kleine gemeentes en kiesdistricten verbrokkeld bestuurlijk politiek landschap – en een alles behalve proportioneel kiesstelsel bevoordeligde het katholieke blok, een amalgaam van deelbelangen, verenigd onder het ideologisch baldakijn van godsdienst, eigendom en familie. Dit blok breidt zijn macht langzaam uit en dit ten koste van liberalen en later socialisten. Hierin was het als het ware de „derde hond in het kegelspel”. Zijn machtsbasis lag op het platteland, die van liberalen en socialisten in stedelijke gebieden. Doordat kieshervormingen slechts met mondjesmaat werden doorgevoerd en er al helemaal niet getornd werd aan het versnipperd lokaal bestuurslandschap was de situatie zo dat de katholieke aan de vooravond van WO-I sterk stonden in de gemeentes maar allesbehalve zwak in de steden.

Niettemin probeerden ze met alle macht het volk op het platteland te houden. Ze steunden hun politiek op 2 strategieën: transport en huisvesting. Een fijnmazig treinnetwerk en goedkope vervoerskaartjes dienden arbeiders naar de stad en terug naar het platteland te brengen <sup>(9)</sup>. Het vooruitzicht op een eigen woning via de eerste wet van 1889 op de eigendomsverwerving zou

(7) Nu Vlaams Belang, dus nog VB.

(8) H. Van Rompuy, Hopen na 1984 gecit. in: P. De Decker, Het belang van de stad. Bouwblokken voor de studie van de stad, 2003, p. 7.

mensen aan de grond binden en tevens fungeren als onderpand voor sociale vrede. Noch liberalen noch socialisten konden in sé iets inbrengen tegen goedkoop vervoer en betaalbare huisvesting. We zien hier, aldus Uitermark, een voorbeeld van hoe de ruimtelijke selectiviteit van de staat (een de facto bevoordeling van het platteland t.n.v. de steden via een beleid, ondersteund door alle partijen) en de politieke strategieën van de katholieken mekaar conditioneerden.

Anti-stedelijkheid als karakteristiek van het Belgisch regulatorisch kader zorgde voor nog een andere specificiteit: de autonomie van het lokale bestuurlijke niveau en de zwakke positie van de centrale overheid inzake het aansturen van het lokale niveau. Daarin zou noch na WO-I, noch na WO-II veel verandering komen. Ofschoon de wederopbouw telkens eenheid en dus een sterke centrale injectie veronderstelde was het aanvankelijke elan (na 1918: bouw van tuinsteden, 1948: aanzienlijke verhoging van middelen uit het gemeentefonds) onvoldoende en namen de gemeenten uiteindelijk via eigen fiscaliteit het heft weer in handen. Deze centralisatie mislukte, niet omwille van de zwakke financiële positie van gemeentes, maar omwille van hun sterkte in het ideologische debat: de Belgische politieke, sociale en religieuze scheidingslijnen zijn sterk territoriaal geënt. Elke overheveling van macht van het lokale naar het bovenlokale niveau wordt ervaren als een aanslag op de autonomie en wekt angst door andersgezinden overheerst te worden. Deze karakteristieken spelen ook mee in de typisch Belgische variant van het fordisme<sup>(10)</sup>. Proto-typisch voor het fordistische model is de sterke sturing vanuit de centrale staat. De aanvankelijke centralisatie na WO-II sluit daarbij aan maar de bestuurlijke versnippering stond juist, om de zoëven vernoemde reden, borg voor sociale vrede. Dus, het in het fordisme karakteristieke consumptiepatroon dat gedragen wordt door eigen huis en automobiel is in België versterkt terug te vinden. Suburbanisatie en fordistisch groeipatroon gaan hand in hand. Deze sub-urbanisatie wordt nog versterkt door de bestuurlijke politieke structuur van de Belgische staat en de persisterende katholieke strategie. Ten overvloede kan op dit vlak verwezen worden naar de wet De Taeye (1948) met fiscale stimuli voor

eigendomsverwerving. Tegelijk worden projecten in binnensteden tegengewerkt.

De jaren 1960 tot en met 80 markeren een overgangperiode met kenmerken die tot vandaag doorwerken. Het wonen in buitengebieden wordt sterk gestimuleerd (direct door premies, indirect door de hoge belastingen in steden) en ook bedrijven worden naar industrieparken geherlokaliseerd. De steden van hun kant voeren een beleid, gericht op het verhogen van de sociaal-economische status van hun ingezetenen en voeren een bepaald armen-onvriendelijk beleid. In de fordistische verzorgingsstaat neemt de attractiviteit van de steden verder af, arbeiders gaan hun bedrijven achterna, armen blijven achter. Steden spelen in het politieke landschap een marginale rol en ondanks verzet van onderen uit was het beleid van tegengaan van stedelijk verval praktisch nihil.

**VB en armoede als territoriale problemen in het SIF het hoofd geboden.**

Uit het voorgaande blijkt dat historische opties zeer lang blijven doorwerken. Deze padafhankelijkheid inzake stedenbeleid in België, het feit namelijk dat hierrond geen grote traditie bestaat, wordt begin jaren 90 bruusk doorbroken. De aanleiding, de eerste verkiezingsoverwinning van het rechts-extremistische VB laat Uitermarkt toe één van zijn centrale hypothesen te formuleren: ontstaan van, evolutie en karakteristieken in het stedelijk beleid zijn onlosmakelijk verbonden met de opkomst van het VB.

De opkomst van het VB wordt gemarkeerd door een voorlopig nog niet afgeblokte reeks verkiezingsoverwinningen die zorgden voor een dramatische politieke aardverschuiving. Het VB is

(9) Bemerkt in dit verband de dubbelzinnige houding van de Brusselse regering in de laatste regeringsverklaring (2004) inzake het voorstadsnetwerk (RER): allemaal goed en wel, maar zo'n systeem is niet bevorderlijk om mensen in de stad te houden.

(10) Economisch model gedragen door massaproductie en consumptie waarbij kapitaals-accumulatie en sociale zekerheid in het klassieke-klassecompromis van de overleg-economie worden verenigd – in België op gang getrokken via het Sociaal Pact uit 1944.



weliswaar tot nader order en zolang het „cordon sanitaire” standhoudt, nog geen beleidspartij, maar weegt niettemin zwaar op de politieke agenda. Aan de basis van de eerste doorbraak, die de spiraal in gang zet, ligt een toevalligheid of beter gezegd: het specifiek Belgisch gegeven van de stemplicht. Mensen die het politiek niet (meer) zien zitten kunnen niet thuisblijven en waar zich dit vroeger uitdrukte in blanco of ongeldig stemmen is er nu blijkbaar een „alternatief” met een discours dat antwoorden biedt op vele vragen, angsten en onzekerheden. Dit discours is toegespitst op achterstandswijken, op de „terreur” die er heerst voor het eigen volk, op het aandeel van vreemdelingen in deze terreur, op het programma om de angst van kamp te doen veranderen en dus op het pleidooi voor drastische maatregelen voor meer veiligheid <sup>(11)</sup>. Het VB wordt in die eerste fase electoraal gesteund door stedelingen in achterstandswijken. In Antwerpen, waar het VB-hoofdkwartier zich symbolisch in de stationswijk bevindt, noemt de partij zich zelfbewust Partij van 't Stad. Voor zover dit VB-discours later ook aansluiting vindt in niet-stedelijke gebieden kan men bij uitbreiding zeggen dat de opkomst van het VB teert op de anti-stedelijke houding in het kiezerskorps. De angst voor de stad (en de symptomen van verval en bedreiging die ervan uitgaan) zijn de voedingsbodem voor zijn populariteit.

In zijn discours laat het VB niet na de beleidspartijen terzake met alle zonden van Israël te beladen. Deze kunnen het VB-discours onmogelijk aanvaarden. Hoe reageren ze? Aanvankelijk door afwijzing. Als enige strategie wordt geopperd om xenofobie tegen te gaan. Toch wordt in 1990 door socioloog Mark Swyngedow vanuit wetenschappelijke hoek reeds een verband gelegd tussen stemgedrag en kansarmoede. Bovendien leert een stemmenanalyse dat winst voor het VB gepaard gaat met verlies voor de SP. De logische conclusie is dan ook dat een meer holistische aanpak van achterstandswijken het VB kan terugdringen. In deze wijken was reeds een zekere praktijk van kansarmoedebestrijding ontstaan, niet als

tegenoffensief maar in een poging om armen op de (politieke) kaart te zetten. Drijvende motor was het welzijnswerk. Dat kon in die tijd profiteren van de profileringsdrang van het Vlaams Gewest (na de staatshervorming van 1989) dat bovendien over toevallige baten beschikte (als compensatie voor de schuldkwijtschelding aan noodlijdende Waalse steden). Het is de pioniersperiode van de fondsen Vandenbossche/Lenssens die een eerste keer het stedenbeleid doen culmineren in het Vlaams Fonds voor de Integratie van Kansarmen (VFIK). We zien hier reeds de padafhankelijkheid doorwerken in het geschil tussen SP en CVP waarbij deze laatste aandringt voor een minder geconcentreerde inzet in de steden. Het VFIK wordt ideologisch geschraagd door het Europees discours over armoede in termen van sociale uitsluiting en kansarmoede. Dit kansarmoedediscours heeft strategische waarde voor zover het voor diverse actoren attractief is. De welzijnssector wijst op het belang van de verbinding tussen armen en politiek en samenleving en kan zich als bemiddelaar centraal stellen. Linkse partijen spelen reeds met de mogelijkheid dat insluiting van armen uitsluiting van het VB betekent. Dat geldt ook voor centrum-rechts, doch minder uitgesproken. Ondertussen stellen de projecten naar omvang kwantitatief niet zoveel voor. Belangrijker is dat in de achterstandswijken intersectorale coalities tot stand komen tegen het VB met als spreekbuis de Koning Boudewijnstichting. Het armoedediscours als politiek instrument blijft echter in de praktijk onderontwikkeld. Het speelt m.a.w. slechts een beperkte rol in de politieke strijd. Ook de geringe affiniteit tussen lokale en gewestelijke politiek roept niet tot inzet van grote middelen.

„Zwarte zondag” 1991 brengt daar verandering in. Vandan af erkennen de gevestigde politieke partijen kansarmoede als cruciaal voor het succes van het VB. De regeringsverklaring 1991 pleit voor een meer solidaire maatschappij en in één adem wordt de opmaak gevraagd van een Algemeen Verslag over de Armoede (AVA) <sup>(12)</sup>.

(11) Exemplarisch wordt dit discours uitgewerkt in het Aanvalsplan tegen agressie en criminaliteit (ATAC) van de Antwerpse VB-afdeling.

(12) Het AVA, gerealiseerd door de Koning Boudewijnstichting in samenwerking met ATD-vierde wereld en Vereniging van Belgische Steden en Gemeenten.

In feite is dit de vraag naar een concurrerend discours. Het belang van deze démarche kan niet onderschat worden (al is het dan tijdelijk). Voor de armen doet zich een schaaflsprong voor: van een louter stedelijk fenomeen naar de belangrijkste kwestie voor het Gewest. Tot dan gemarginaliseerde armen komen in het centrum van de belangstelling en met hen armenorganisaties. Het AVA is de neerslag van een unieke coalitie tussen armenorganisaties en armen, van de armen uit doch gefilterd door de eersten. Het discours, dat radicaal is maar nog net aanvaardbaar voor de opdrachtgevers bevat volgende centrale ideeën:

- Uit het AVA blijkt een afkeer voor maatregelen die specifiek op de armen gericht zijn. Er wordt gepleit voor een algemeen beleid. De kern van armoede bestaat erin dat de algemene rechten, de universele burgerrechten niet gerespecteerd worden;
- In plaats van object van beleid kunnen armen een maatschappelijk debat mee sturen. Armen zijn actoren als het erop aankomt pressie uit te oefenen op overheden;

- Over de wijk als interventiekader wordt gezwegen. Impliciet worden maatregelen op wijkniveau gerangschikt onder de naam „doekjes voor het bloeden”.

In het zog van het AVA maakt de notie Inclusiviteit opgang. Dit betekent zoveel als: alle overheidsinstellingen moeten aandacht hebben voor de effecten van hun beleid op armen. Beleid mag armen niet in hun marginaliteit herbevestigen.

In 1994 komen 4 ontwikkelingen bijeen:

- De roep naar een integraal, inclusief en territoriaal beleid krijgt gehoor bij politici;
- Uit bezorgdheid voor de bouwwoede in buitengebieden zet de opkomende partij Agalev het probleem van de stadsvlucht op de agenda;
- Het nieuwe electorale succes van het VB noodt tot een coherente strategie van de gevestigde partijen;
- Het AVA wordt gepubliceerd.

In oktober 1994 kondigt toenmalig premier J.L. De Haene aan de voorstellen van AVA tot uitgangspunt van beleid te maken. Kijken we echter naar de Vlaamse regeringsverklaring, dan wordt integendeel de kwaliteit van de stedelijke leefomgeving tot één van de topprioriteiten verklaard, en in de beleidsbrief Peters (Van steden en mensen, 1995) valt op hoe de problematiek van de steden gedefinieerd wordt in termen van ruimtelijke processen: door de suburbanisatie wordt armoede geconcentreerd en buurten reproduceren armoede. Sociale menging is een belangrijke maatregel om deze vicieuze cirkel te doorbreken. Gegoede bewoners moeten aangetrokken worden en achtergestelden moeten minstens gedeeltelijk hun heil zoeken in sociale wooncomplexen elders.

Dit discours staat haaks op het AVA. Het valt ook op hoe het afwijkt van het advies van de stuurgroep Evaluatie Armoedebeleid in Vlaanderen (1995) waar de woonomgeving op zich een minder belangrijke plaats inneemt, waarin niet gesproken wordt over sociale menging en waarin lokale interventie vooral vanuit methodisch oogpunt wordt overwogen, nl. inspelen op specifieke behoeftes en kansen tot participatie.



Ondertussen werd ook als concrete beleidsmaatregel het Sociaal Impulsfonds (SIF) in de steigers gezet. De teneur van het opzet luidt: ontwikkeling van achterstandswijken, waarop armen direct betrokken dienen te worden. In feite komen in het SIF twee discours bijeen: dat rond armoedebestrijding vanuit AVA en de praktijk vóór het SIF, gesponsord door het welzijnswerk en dat vanuit wetenschappelijke hoek waarin ruimtelijke processen een rol spelen. Dit tweede discours wordt aan het eerste toegevoegd en niet omgekeerd. Ook in de praktijk blijkt het SIF sterk gericht op kansarmoedebestrijding vanuit een definiëring en coaching vanwege het welzijnswerk. Of het nu gaat om stedelijk danwel om sociaal beleid is nog geen punt van discussie. Deze breuk met het sociale mengingsdiscours is echter, zoals verder zal blijken slechts van tijdelijke aard.

In het SIF wordt met een aantal belangrijke (nieuwe) bestuurlijke technologieën geëxperimenteerd: convenanten tussen gemeentes en gewest waarin de eerste zich in een bepaald kader moeten schikken. Ook worden wijken geselecteerd op basis van een kansarmoedeatlas, een instrument dat het probleem van de kansarmoede in haar ruimtelijke dimensie zichtbaar maakt. Dergelijke armoedeatlas komt bij uitstek tegemoet aan een discours over armoede als oorzaak van maatschappelijke onrust en anti-democratisch stemgedrag. Het is een voorbeeld van hoe een visie op armoede omgezet wordt in een bestuurlijk technologisch concreet werkprogramma. Dit was de hoopvolle tegenstrategie voor de opkomst van het VB. Hoopvol omdat het bovendien nergens verplichtte het discours van het VB over te nemen. Deze tegenstrategie werd gedragen door een coalitie van progressieve partijen. Ze vond haar oorsprong in de praktijk van het welzijnswerk op wijkniveau en werd selectief opgeraapt en aangevuld door centrale actoren (idee van sociale menging).

Het succes van dit programma zou echter afhangen van de mate waarin de herconceptualisering van het VB als territoriaal probleem hout snijdt. In dit programma zat echter ook een herconceptualisering van de kansarmoede besloten. De aandacht gaat weliswaar meer

dan vroeger uit naar insluiting van armen in de politiek, maar dan wel via participatie op buurtniveau. Dit staat haaks op het AVA dat pleitte voor invloed op het centrale beleid. Ook de passus in het regeerakkoord dat stelt dat armen dienen betrokken te worden op het beleid dat hen aanbelangt druist in tegen de vraag van het AVA naar een algemeen beleid. Het burgerschap op wijkniveau is een surrogaat voor universele burgerrechten. De vlucht naar het wijkniveau betekent het wegwijnen van de grote maatschappelijke zorg voor armen. Eerder dan ze daadwerkelijk macht en invloed te geven, wil men armen door participatie op wijkniveau onttrekken aan anti-democratische krachten. Deze analyse onderstreept 2 stellingen van de auteur: overheden hebben het niet noodzakelijk goed voor met hun ingezetenen en aandacht voor achterstandswijken is niet noodzakelijk afhankelijk van de problemen die daar spelen. De interesse komt er pas onder bepaalde voorwaarden.

Hoe functioneert nu het SIF in de praktijk?

- Het zijn vooral welzijnsorganisaties die projecten opzetten en als partners fungeren;
- Projecten situeren zich in de sfeer van welzijn, minder in de sfeer van het publieke domein en de leefomgeving;
- „Harde” sectoren worden er niet of weinig op betrokken;
- De armen worden moeilijk bereikt en als dat wel het geval is dreigt het gevaar van infiltratie door het VB (wat een cruciaal falen van de nieuwe strategie zou betekenen).
- Het SIF resulteert niet in een werkelijke verbetering op het terrein.
- Het SIF geeft wel aanleiding tot vormen van bestuurlijke vernieuwing en netwerkvorming.

Deze piste, die via optimalisering van de aangewende methodes had kunnen leiden tot een veelzijdig systeem van sociale controle (uitgewerkt in het 4de hoofdstuk), wordt na 1999 evenwel niet verder bewandeld. M.a.w. na 1999 zijn armen geen strategisch object meer in het stedelijk beleid en gaan ze de weg van hero to zero (dixit Maarten Loopmans). Hoe dit komt wordt in een laatste paragraaf beschreven.



## Stedelijk beleid en tanende aandacht voor armen

Uitermark haalt 2 redenen aan om de tanende aandacht voor armen te verklaren: de eerste reden heeft te maken met de SIF-evaluatie en verklaart waarom de kaart van het stedenbeleid getrokken wordt. De tweede heeft te maken met de veranderende electorale geografie van het VB en verklaart waarom de armoedebestrijding uitgerangeerd wordt.

Dat de feedback op de resultaten van de SIF inspanningen te wensen overliet was nog niet eens de belangrijkste aanleiding voor de heroriëntatie rond de eeuwwisseling. Kennis verzamelen over hoe het er op het lokale vlak aan toe gaat is per slot van rekening een technische kwestie waaraan gesleuteld kan worden.

Gaadeweg fixeerde zich de kritiek op de werking van het SIF op de spanning tussen stedelijk en sociaal beleid. Beleidsverantwoordelijken en beleidsadviseurs én plaatselijke SIF coördinatoren uitten hun bezorgdheid over de grote nadruk die in het SIF ligt op zorg en niet op o.m. economische ontwikkeling. Om meer (stedelijk) welzijn te creëren mag men niet in onwelzijn blijven hangen, heet het. Bestrijden van onwelzijn is slechts een deel van het verhaal. Opkomen voor meer welzijn (in de stad – welzijnsbeleid is stedelijk beleid) impliceert echter dat meer groepen dan alleen maar de kansarmen moeten profiteren van dergelijk beleid (het spoor van de sociale menging licht weer op). Het tot dan gevoerde beleid is voor deze actoren anachronistisch (13); het stedelijk (welzijns-) beleid is nog onvoldoende ontwikkeld om efficiënt te zijn. Dit groeiend inzicht vraagt om een verbreding van het beleid. Uit de feiten achteraf zal blijken dat hier minder verbreding van beleid dan wel vervanging plaatsvond, de vervanging van een kansarmoedebeleid door een meer algemeen sociaal economisch beleid. Begripsmatig gaat het dan om de vervanging van een sociaal impulsfonds door een stedelijk impulsfonds.

In feite markeert Uitermark hier de plaats waar een discours door een ander vervangen wordt, vervanging van een discours over kansarmoede in de steden door een discours over stedelijke ontwikkeling. En dit discours zal uitgeselecteerd

worden door de centrale overheden. In 1999 komt de VLD in de regering (in de eerste paarse coalitie). In de regeringsverklaring worden stedelijke problemen als problemen van stadsvlucht omschreven. Steden moeten terug aantrekkelijke woonomgevingen worden. Het thema van de verhoging van de kwaliteit van het leven uit de regeringsverklaring wordt doorgetrokken naar het stedenbeleid. De beleidsbrief van minister van grootsteden B. Anciaux (stedenbeleid 2000-2004) ondergaat een drastische desocialisering. Nadruk ligt op economische ontwikkeling en aanknopingsputen hiervoor zijn de troeven van de stad. Er is slechts nog verhoogde aandacht voor achterstandsgebieden. De positie van welgestelde huishoudens komt centraal te staan. Ze vormen de kern van het nieuw beleid. In Peters' beleidsbrief betrof het nog een nevenpleidooi. Het beleid is een middenklassebeleid geworden. Ook de territoriale schaal waarop gedacht wordt verandert: van achterstandswijk naar stad als geheel. De stad wordt als een levend geheel, een organische eenheid gedacht (14).

Ook de gemeentes krijgen opnieuw een centralere rol. Via het gemeentefonds en het stedenfonds (SIF in drastisch geheroriënteerde vorm) worden middelen naar de gemeentes gesluisd die auto-noom over de besteding kunnen beslissen. Na het korte interregum van Anciaux wordt de lijn bij Van Grembergen doorgetrokken. In zijn beleidsbrief is armoede geen object van beleid meer, alleen een beschrijvende categorie. Nu heet het dat dualiseringsmechanismen moeten worden tegengegaan (15). Het begrip leefbaarheid vervangt sociale uitsluiting in de nieuwe bestuurlijke rationaliteit.

(13) Het gevoerde beleid kan slechts als anachronistisch gedacht worden doordat in de loop van de rit de evaluatiecriteria verschoven van de mate van het gericht zijn op onwelzijn naar het gericht zijn op het creëren van kansen.

(14) Opvallend zijn de vele biologische metaforen die het jargon doorspekken: leefbaar, revitalisatie, stadskankers, rotte plekken, verzuring, ...

(15) De term suggereert de verwijdering tussen groepen en heeft een ruimtelijke connotatie. Het opent andermaal de poort naar aandacht voor andere dan kansarmoedegroepen.

Vanuit zijn theoretisch analysekader vraagt Uitermark zich af hoe het komt dat het discours over stedelijke ontwikkeling aan belang won. Zijn verklaring is tentatief en vertrekt van de parallel die kan getrokken worden tussen de beleidsnota Peters uit 1995 en de regeringsverklaring uit 1999. In beide teksten gaat relatief veel aandacht uit naar stedelijke problemen i.t.t. de praktijk in de wijken vóór de redactie waarin vooral kansarmoede centraal stond. De verklaring is dan dat bij de opstelling van de nota een herschaling plaatsvindt. De vragen uit het analysekader – op welke schaal richten actoren zich; wanneer verwerven ze centraliteit in netwerken van interdependenties; op welke manier maken ze van hun strategische positie gebruik – vinden hier hun toepassing.

Zoals we reeds zagen steunde het armoedebeleid vóór '95 op de welzijnssector en armenorganisaties en was de wijk alleen als organisatiekader belangrijk. In de nota Van steden en mensen wordt dit aangevuld met het discours rond stadsvlucht en concentratie van armoede (het discours van wetenschappers en Gewest). Dit discours werd niet vertaald in de praktijk omdat het welzijnswerk daar weinig boodschap aan had. Tegelijk echter bracht de SIF-praktijk het armoedediscours op het niveau van actoren die zich meer op stedelijk niveau bewogen (o.a. SIF-coördinatoren). Voor hen was het wel belangrijk de stadsvlucht onder de aandacht te brengen. Het zijn ook deze actoren die bij de SIF-evaluatie werden bevraagd. Zij slaagden er in ingang te vinden in het traditionele, op het buitenstedelijk georiënteerde politieke bestek die belang had bij goedwerkende steden en waar bovendien de CVP aan belang had ingeboet.

Dit verhaal verklaart wel waarom het accent meer op stedelijkheid is komen te liggen, niet waarom de aandacht voor armen en achterstandswijken aan het tanen sloeg. Hier komt het VB weer om de hoek kijken. Doorheen de opeenvolgende verkiezingsoverwinningen bleek ook de electorale geografie van het VBB zich te wijzigen. Het VB is ook gesuburbaniseerd. Uit een soort distancieringsracisme, een soort preventieve reflex tegen verloedering van wijken zoals dat in de grootsteden het geval is, gaan ook niet-stadsbewoners hun stem aan het VB verpanden.

Deze wijziging tast de overtuigingskracht van het kansarmendiscours aan en concurrerende discours worden attractiever, zelfs deze van het VB zelf, die overgenomen worden (bvb. het discours rond veiligheid).

### Enkele afsluitende beschouwingen.

Tot zover de analyse van Uitermark. Deze vrij indringende analyse van het ontstaan van stedelijk beleid in Vlaanderen toont overtuigend aan dat ook in deze materie „niets lijkt wat het is”. In het stedenbeleid zijn kansarme groepenobject van beleid, niet in functie van armoedebestrijding, wel in functie van controle. Stedelijk beleid heeft minder te maken met problemen in achterstandswijken, maar met problemen die deze wijken opleveren voor de samenleving.

Voor het welzijnswerk en dus ook voor het opbouwwerk, die daar deel van uitmaakt en die, althans in steden, bij uitstek de verbinding maakt tussen armoede en de territoriale concentratie daarvan, is deze lektuur vrij confronterend.

Ze geeft aanleiding tot vragen als daar zijn: wat was (is) onze rol in het SIF en nu in het stedenbeleid? Hoe staan wij tegenover sociale menging? Spelen wij in projecten in op de effecten van armoede danwel op de oorzaken ervan? Mogen we ons met onze analyse en werkzaamheden in de wijken „begraven”? Een andere bedenking die bij lezing opduikt houdt verband met de huidige malaise die hangt over de sector. Sommige stadsbesturen moeten onze projecten niet meer hebben. Het opbouwwerk schijnt onvoldoende gekend. Het slaagt er niet in zijn boodschap verkocht te krijgen. Men doet schamper over onze mogelijkheden en twijfelt aan onze resultaten. Dit brengt nogal wat zenuwachtigheid te weeg en vertwijfeling of het niet aan ons zou kunnen liggen. Misschien moeten we er wel van uitgaan dat we delen in die algemene malaise die volgens Uitermark het kansarmoedediscours te beurt valt. Toen armen plots belangrijk werden kregen ze kans om hun belangen te institutionaliseren, om hun plaats in te nemen in bestuurlijke netwerken en om hun positie te verdedigen. Centrale actoren vonden toen coalities met armen en hun organisaties belangrijk. Door de gewijzigde positie van

armen is ook de relatie met de centrale actoren gewijzigd: van samenwerking naar protest. Misschien moet het opbouwwerk zich in een ook voor haar gewijzigde situatie op het spanningsveld samenwerking-protest bezinnen. In het SIF werd voor de samenwerking gekozen. Welke keuze te maken naar de toekomst, bvb. in het kader van het Lokaal Sociaal Beleid (weer zo'n begrippenpaar dat op een modieuze manier een bepaald beleidsdiscours probeert te overspannen).



Actie: Bidonville Mobil 2004

Foto's: Michel Demol

Terug naar Uitermark. Met zijn analyse over het ontstaan van het stedelijk beleid beschrijft hij vanuit een verrassende invalshoek ook het kansarmoedebeleid maar dan als een soort surrogaat voor wat een feitelijk kansarmoedebeleid zou moeten betekenen. Vanuit beheersingsoverwegingen is het AVA-beleid besteld, vervolgens gerecupereerd en, althans binnen het stedelijk beleid, op een zijspoor geplaatst. Hij stelt de vraag of er nu nog reden is, gelet op een anti-stedelijke traditie en vooral op het feit dat de aanleiding voor het aanzwengelen van het stedenbeleid verdwenen is, of er dus nog reden is om op het bestaand elan verder te gaan. Een stedelijk beleid blijft voor centrale actoren zijn aantrekkingskracht behouden.

*Een* van de redenen die aangehaald wordt is dat het zijn functie kan behouden voor het bevorderen van economische groei. Gelet op het groeiende belang van het stedelijke en regionale niveau als economische systemen in een post-fordistische periode kan men zich afvragen of de factor economische groei ook niet al van meetafaan een belangrijke rol speelde in de ontwikkeling van een expliciet stedelijk beleid. De uitgeholde stad van de jaren 70 en 80 werd herontdekt door andere dan beleidsactoren (bvb. de hausse in de kantoorbouw in Brussel na 1985) waarop deze laatste met specifieke beleidsmaatregelen hebben gereageerd (bvb. de gewestelijke wijkcontracten in Brussel). Door de analyse toe te spitsten op het Vlaamse stedenbeleid kon allicht de connectie stedelijke achterstandsgebieden - opkomst VB zo sterk voor het voetlicht komen. En daarmee is het tijd voor een laatste bemerking. België is een bestuurlijk uitermate complex land en de ene regering is de andere niet. Voor onze Noorderburen is dit misschien één pot nat, maar de vertaling van een federale regeringsverklaring naar een Vlaamse beleidsnota is slechts 1 spoor, waarmee lang niet alle mogelijke vertalingen zijn gegeven. Misschien moet de oefening wel eens herhaald worden voor de federale staat zelf, Wallonië en het Brussels Gewest.

Alain Storme