



Visietekst Armoedebestrijding

1. Armoede in Brussel

Het armoederisico van de Brusselaars (28,3 %) is dubbel zo hoog als het gemiddelde armoederisico in België (14,6%) en bijna drie keer zo hoog als dat in Vlaanderen (10,4%). Vergeleken met Antwerpen (2,3%), Gent (1,1%) en Charleroi (4,5%) is in Brussel een groter deel van de bevolking afhankelijk van financiële OCMW-steun (4,9%). Het aantal rechthebbenden op een verhoogde tegemoetkoming voor geneeskundige verzorging (RVV of OMNIO) is in Brussel tussen 2006 en 2010 gestegen met 53% (van 144.626 naar 222.924 personen). Het Observatorium voor Welzijn en Gezondheid publiceert tweejaarlijks een Brussels armoederapport en elk jaar een Welzijnsbarometer. Uit die publicaties blijkt dat dit de belangrijkste kenmerken van armoede in Brussel zijn¹:

- *Ruimtelijke concentratie van armoede:* Brussel kent een grote concentratie van armoede in de dichtbevolkte buurten van de 'arme sikkels' rondom de kanaalzone. De werkloosheidsgraad bedraagt er meer dan 25%, bij de jongeren zelfs meer dan 40%. Het aandeel huishoudens dat leeft van een OCMW-uitkering is er tot vijf keer hoger dan in de rest van het Gewest.
- *Armoede bij kinderen, jongeren en hun gezinnen:* Kinderen die in een gezin in armoede geboren worden, hebben in verhouding een grotere kans om later ook in armoede te leven. Voor wie leeft in generatiearmoede is het nog moeilijker om uit de armoede te geraken. Alleenstaande ouders (meestal vrouwen) met kinderen bevinden zich vaker in een precaire financiële situatie, vinden moeilijker aansluiting tot de arbeidsmarkt en verklaren zich vaker in slechte gezondheid. Het aandeel kinderen en jongeren in Brussel is zeer hoog en zal in de toekomst nog stijgen. Het grootste aantal kinderen groeit op in de dichtstbevolkte en armste buurten. Het aandeel kinderen en jongeren (0-17 jaar) dat opgroeit in een huishouden zonder betaald werk, bedroeg in 2008 33,9% voor het hele Gewest. In de gemeenten van de arme sikkels loopt hun aandeel op, van 35,8% in Schaarbeek tot 41,2% in Sint-Joostten-Node. Een belangrijk gegeven daarbij is de grotere schoolachterstand en het lage opleidingsniveau van de Brusselse jongeren. In 2011 bedroeg het aandeel van de jongeren tussen 18 en 24 jaar die vroegtijdig de school verlaten 18,9%. Het gaat om jongeren met hoogstens een diploma van het lager secundair onderwijs die geen onderwijs of vorming meer volgen.
- *Armoede bij ouderen:* De financiële middelen van senioren hangen af van de beroepsloopbaan, het al dan niet bezitten van een woning, spaargeld of aanvullende verzekeringen. De levensloop bepaalt grotendeels de fysieke en mentale gezondheid. Eén van de meest fundamentele problemen van arme ouderen is eenzaamheid, wat vaak het resultaat is van een hele levensloop. Het aandeel zorgbehoevende ouderen van niet-Belgische origine stijgt elk jaar.²
- *Gekleurde armoede:* Gekleurde armoede wordt, boven op de klassieke armoede-indicatoren (werk en opleiding, cultureel en sociaal kapitaal, sociale netwerken), gekenmerkt door factoren zoals migratiegeschiedenis, familiestructuur, taalachterstand, gender en discriminatie. Nieuwkomers vormen hier een bijzondere doelgroep, naast die groepen die al langer in ons land wonen. Ook de gekleurde armoede kent een sterke ruimtelijke concentratie. Hefbomen die bij Belgen het armoederisico doen afnemen, zoals scholing en tewerkstelling, blijken voor niet-EU-burgers minder doeltreffend te zijn. Armen van Oost-Europese of niet-Europese herkomst lopen een groot risico om verder 'af te glijden' naar generatiearmoede.³

¹ De vermelde cijfers komen uit de monitor van de Brusselse armoede-indicatoren: <http://www.observatbru.be/>. Een meer gedetailleerd en up-to-date overzicht van wetenschappelijke gegevens over armoede in Brussel is te vinden bij het Brussels Observatorium voor Welzijn en Gezondheid, dat gegevens verzamelt en analyseert en de resultaten toegankelijk maakt: <http://www.observatbru.be/>.

² Observatorium voor Gezondheid en Welzijn van Brussel-Hoofdstad, *Armoede en (ver)ouderen, Brussels armoederapport 2008, Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, 2008.*

³ Dierckx D., Vranken J., Coene J., Van Haarlem A. (red.) (2011). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2011, Acco, Leuven/Leusden, 549 p.*

- *Gendergerelateerde armoede:* Armoede is vaak gendergerelateerd. Wereldwijd stelt men vast dat armoede vooral vrouwelijk is. De financiële situatie van alleenstaande ouders (meestal vrouwen) met kinderen ten laste is vaak precair. Onderzoek wijst uit dat generatiearmoede vaak doorgegeven wordt van moeder op kinderen. Anderzijds worden in Brussel vooral mannen geconfronteerd met de meest extreme vormen van armoede, zoals dakloosheid. Toch zien de opvangcentra voor daklozen het aantal vrouwen onder hun bezoekers toenemen.
- *Gezondheidssituatie:* Hoe lager iemand op de sociale ladder staat, hoe slechter hij scoort op de gezondheidsindex. Epidemiologische studies tonen telkens opnieuw aan dat individuen met lagere socio-economische status een slechtere gezondheid, een hoger mortaliteitscijfer, een risicovollere levensstijl en slechter preventief gedrag vertonen, en dat bovendien de gezondheidsongelijkheid toeneemt. Deze ongelijkheden zijn zeer sterk gerelateerd met onderwijsniveau, toegang tot tewerkstelling, arbeidsvoorwaarden, huisvestingsbeleid, fiscaliteit, de afhankelijkheid van sociale of medische bijstand, de toegang tot verzorging en de kost van de verzorging,... Dit geldt zowel voor fysieke als voor geestelijke gezondheidsproblemen en –beperkingen.
- *Dak- en thuisloosheid:* Net als in andere grote steden is de aanwezigheid van thuislozen in het Brusselse straatbeeld een van de zichtbaarste vormen van armoede, die bovendien blijft uitbreiden. Dakloosheid is een extreme vorm van armoede, en is meer dan uitsluiting op basis van huisvesting. Thuislozen worden geconfronteerd met een verlies aan grondrechten. De huisvestingscrisis zet een zware rem op de mogelijkheden tot reïntegratie van die doelpubliek. Dak- en thuislozen hebben nood aan langdurige begeleiding.

2. Definitie van armoede

Sociale uitsluiting verwijst naar een proces waarbij mensen er niet (meer) in slagen aansluiting te vinden met de maatschappij. Op één of meerdere levensdomeinen ontstaat er een breuk, de algemeen aanvaarde levensstandaard wordt niet meer gehaald.

Armoede is vaak het resultaat van dit proces, of volgens de definitie van Jan Vranken: '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 armen meestal niet op eigen kracht overbruggen.'⁴

Deze definitie van armoede legt de nadruk op de multidimensionaliteit ervan. Zowel op het niveau van de samenleving, als op organisatie-, groeps- en individueel niveau stuiten mensen in armoede op drempels. Wie in armoede leeft, zit verstrikt in allerlei vormen van sociale uitsluiting die bovendien op elkaar inwerken en elkaar versterken. Wegens deze veelzijdigheid vraagt de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting voor een geïntegreerde aanpak op meerdere beleidsniveaus door zowel sectoraal, transversaal als interfederaal te werken aan een inclusiebevorderende context. Er moet worden ingezet op een preventief, pluraal en participatief beleid.

3. Positionering van het VGC-armoedebestrijdingsbeleid

Armoedebestrijding in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is een gedeelde verantwoordelijkheid van zowel het Brussels Hoofdstedelijk Gewest als van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap, de GGC, de Vlaamse Gemeenschapscommissie, de Cocof en de lokale besturen. Zij moeten elk vanuit hun bevoegdheden werk maken van de garantie op sociaal-economische grondrechten. De Vlaamse Gemeenschapscommissie voert haar armoedebestrijdingsbeleid op basis van de hefboomen die de gemeenschapsbevoegdheden mogelijk maken.

De Vlaamse Gemeenschapscommissie wil armoede bestrijden vanuit een multi-level governance perspectief. Daarvoor wil de Vlaamse Gemeenschapscommissie haar beleid afstemmen op en integreren in het beleid van de andere bevoegde overheden, zodat elke overheid vanuit haar mogelijkheden en bevoegdheden een antwoord kan bieden op de noden van mensen in armoede. Hierbij wil de Vlaamse Gemeenschapscommissie een voortrekkersrol opnemen en haar invloed maximaal aanwenden. Samenwerking tussen overheden moet het bestaande beleid van elke overheid apart versterken.

⁴ Vranken J., Geldof D., Van Menxel G. & Van Ouytsel J. (red.) (2001). *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2001, Acco, Leuven/Leusden, 495 p.* Deze definitie wordt in België algemeen aanvaard en onderschreven in de actieplannen van de verschillende overheden.

Daarnaast wil de Vlaamse Gemeenschapscommissie haar armoedebestrijdingsbeleid realiseren in partnerschap met de organisaties en de instellingen uit het brede VGC-werkveld.

3.1. Het Brusselse armoedebestrijdingsbeleid

Sinds de Brusselse ordonnantie van 2006 en de ondertekening van het 'Samenwerkingsprotocol tussen de Brusselse Hoofdstedelijke Regering en de Colleges van de drie Brusselse Gemeenschapscommissies inzake het armoedebeleid' (2007, hernieuwd in 2009) maakt het armoedebestrijdingsbeleid van de Vlaamse Gemeenschapscommissie integraal deel uit van het Brusselse armoedebestrijdingsbeleid. Het armoedebestrijdingsbeleid van de Vlaamse Gemeenschapscommissie maakt, als onderdeel van het Brusselse gewestelijke armoedebestrijdingsbeleid, ook indirect deel uit van het federaal gecoördineerde armoedebestrijdingsbeleid. Via de implementatie van het Brusselse armoedebestrijdingsbeleid als essentieel onderdeel van haar armoedebestrijdingsbeleid wil de Vlaamse Gemeenschapscommissie haar samenwerking met gemeentebesturen en OCMW's versterken. De Vlaamse Gemeenschapscommissie maakt deel uit van de 'Permanente InterkabinettenWerkgroep (IKW) Armoedebestrijding'⁵, samen met vertegenwoordigers van de acht Brusselse ministers, de gemeenschappen en OCMW's.

De Vlaamse Gemeenschapscommissie zal een actieve rol opnemen en pleiten voor de implementatie van het "Geïntegreerd Beleidsplan Armoedebestrijding" via concrete acties vanuit de respectievelijke beleidsdomeinen en overheden, door gezamenlijke acties voor thema's en doelgroepen.

De uitgangspunten van het Brusselse armoedebestrijdingsbeleid zijn:

- Het realiseren van de sociale grondrechten (artikel 23, GW);
- Het ontwikkelen van een inclusief, globaal en gecoördineerd beleid.

3.2. Vlaams armoedebestrijdingsbeleid

Het Vlaams decreet armoedebestrijding is van toepassing voor voorzieningen en diensten in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest. De Vlaamse overheid is bovendien partner in het Brusselse armoedebestrijdingsbeleid via de participatie aan de Permanente IKW Armoede.

De Vlaamse Gemeenschapscommissie wil ook een rol opnemen in de Brusselse uitvoering van het Vlaamse armoedebestrijdingsbeleid.

3.3 Samenwerking met het werkveld

De Vlaamse Gemeenschapscommissie wil voor de realisatie van haar armoedebestrijdingsbeleid actief samenwerken met het Brusselse werkveld. De Vlaamse Gemeenschapscommissie wil hierbij actief beroep doen op de expertise van organisaties die werken met mensen in armoede.

Daarnaast wil de Vlaamse Gemeenschapscommissie vanuit haar bevoegdheden organisaties en werkingen ondersteunen die inzetten op het versterken van competenties en netwerken van mensen in armoede. Samen met het brede Brusselse werkveld wil de Vlaamse Gemeenschapscommissie werken aan de toegankelijkheid van organisaties, instellingen en diensten en de toeleiding van mensen in armoede naar het bredere aanbod.

4. Doelstellingen van het VGC-armoedebestrijdingsbeleid

4.1. Naar een volwaardige participatie

De belangrijkste hefboomen voor een succesvol armoedebestrijdingsbeleid spelen in op de belangrijkste determinanten van armoede: inkomen, onderwijs en tewerkstelling, huisvesting, gezondheid, maatschappelijke integratie en participatie.⁶ Vanuit haar bevoegdheden wil de VGC werk maken van een geïntegreerde aanpak. Een belangrijke focus hierbij is de competentieverhoging, zowel aan de kant van instellingen, organisaties en diensten als aan de kant van individuen en groepen in armoede.

⁵ Dit is een werkgroep binnen de 'Interministeriële Conferentie Welzijn en Gezondheid in Brussel' (IMC).

⁶ De FOD Sociale Zekerheid, 'Sociale Indicatoren Europa 2020/OMC'

Het belang van deze hefboomen ligt zelfs verankerd in de Belgische grondwet (artikels 23 en 24), die de sociaal-economische grondrechten garandeert en grondregels vastlegt die richtinggevend zijn voor elk beleid. Het gaat hier over:

- Het recht op onderwijs en arbeid;
- Het recht op sociale zekerheid;
- Bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand;
- Het recht op een behoorlijke huisvesting;
- Het recht op bescherming van een gezond leefmilieu;
- Het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing.

Het ultieme doel van het VGC-armoedebestrijdingsbeleid is een volwaardige participatie aan de samenleving, zodat iedereen ten volle kan genieten van alle sociaal-economische grondrechten.

4.2. Empowerment

Het armoedebestrijdingsbeleid van de Vlaamse Gemeenschapscommissie vertrekt vanuit de principes van empowerment. Empowerment is een proces van versterking waarbij individuen, organisaties en gemeenschappen greep krijgen op hun eigen situatie en op hun omgeving. Empowerment is gebaseerd op het verwerven van controle, het aanscherpen van kritisch bewustzijn en het stimuleren van participatie.⁷

De Vlaamse Gemeenschapscommissie wil daarom proactief inzetten op de competenties en de krachten van zowel individuen en groepen als van instellingen en diensten. Belangrijk is dat mensen in armoede beter aansluiting vinden bij deze instellingen en diensten en omgekeerd. Armoede (en dus ook armoedebestrijding) wordt bepaald door een samenspel van factoren. Daarom is het belangrijk dat zowel op het niveau van het individu als op het niveau van instellingen en diensten op verschillende manieren werk wordt gemaakt van armoedebestrijding.

Er is een groot verschil tussen de leefwereld van armen en de systeemwereld van de overheid en organisaties. Om de kloof tussen armen en niet-armen te helpen overbruggen kunnen brugfiguren, vertrouwenspersonen en rolmodellen, een bemiddelende en ondersteunende rol opnemen. Dit kan zowel ten aanzien van mensen en groepen in armoede als ten aanzien van het beleid, de instellingen en de diensten.

4.3. Prioritaire focus van het VGC-armoedebestrijdingsbeleid

In Brussel hebben verschillende doelgroepen een verhoogd armoederisico. Daarom heeft het armoedebestrijdingsbeleid van de Vlaamse Gemeenschapscommissie prioritair aandacht voor de specifieke uitdagingen in Brussel. De Vlaamse Gemeenschapscommissie wil zich in haar armoedebestrijdingsbeleid prioritair richten op:

1. Kinderen en jongeren in armoede en hun gezinnen;
2. Gezondheidspreventie en het tegengaan van gezondheidsongelijkheden;
3. Het verhogen van de toegankelijkheid van het gemeenschapsbeleid door afstemming van het aanbod op de noden van mensen in armoede en door verlaging van participatiedrempels, dit zowel vanuit een inclusieve als categoriale benaderingswijze;
4. Empowerment van mensen in armoede met focus op competenties en netwerken van mensen in armoede.

Hierbij wil de Vlaamse Gemeenschapscommissie werk maken van een geïntegreerde benadering, waarbij de samenwerking tussen beleidsniveaus, beleidsdomeinen, overheid en werkveld voorop staat.

4.4. Het armoedebestrijdingsbeleid van de Vlaamse Gemeenschapscommissie werkt op twee sporen

4.4.1 Verhogen van de toegankelijkheid van het kansenscheppend aanbod

⁷ Driessens K. en Van Regenmortel T. (2006), *Bind-Kracht in armoede. Boek 1. Leefwereld en Hulpverlening*. Leuven: Uitgeverij LannooCampus, p.101

De Vlaamse Gemeenschap en de Vlaamse Gemeenschapscommissie staan samen garant voor kwalitatief goede gemeenschapsdiensten en instellingen. De Brusselaars krijgen op die manier heel wat kansen en keuzemogelijkheden op het vlak van kwalitatieve kinderopvang, degelijk onderwijs, een gevarieerd en uitgebreid vrijetijdsaanbod, een sterk uitgebouwde zorg, ... Een goede opleiding, sociale en culturele participatie, het uitbouwen van sociale netwerken en de keuzemogelijkheden en ontplooiingskansen die daaruit voortvloeien vormen de beste preventie voor armoede.

- *Expertiseopbouw, participatie en dialoog*

De Vlaamse Gemeenschapscommissie wil de ervaring en de inbreng van mensen in armoede structureel verankeren bij de ontwikkeling van haar armoedebestrijdingsbeleid.

De tijdige participatie van mensen in armoede en hun organisaties aan de beleidsvoorbereiding, -uitvoering en -evaluatie is onontbeerlijk bij het voorkomen of wegwerken van participatiedrempels of onbedoelde neveneffecten van beleidsvoering. Hun expertise over de situatie, de noden van mensen in armoede en het bereiken van mensen in armoede, bieden een bijzondere meerwaarde voor een slagkrachtig armoedebestrijdingsbeleid. Op die manier draagt participatie bij tot de versterking van het maatschappelijke draagvlak en de kwaliteit van het beleid.

- *Armoedetoets*

De Vlaamse Gemeenschapscommissie wil een armoedetoets invoeren voor de bestaande en nieuw te ontwikkelen regelgeving en initiatieven in alle beleidsdomeinen. Deze armoedetoets is proactief. Hij kan de potentiële impact van beleidsmaatregelen op de situatie van mensen in armoede, de toegankelijkheid van initiatieven voor deze doelgroep vroegtijdig in de besluitvorming inschatten. Zo kunnen mogelijke ongewenste bijwerkingen geïdentificeerd en aangepakt worden en kunnen positieve effecten versterkt worden.

Zowel het Brusselse als het Vlaamse beleidsplan voorzien in een armoedetoets. De wijze waarop deze armoedetoets concreet vorm zal krijgen wordt in samenspraak verder onderzocht en geïmplementeerd.

- *Toegankelijkheid van en toeleiding naar het Nederlandstalige aanbod*

Dualisering leidt tot gesegregeerde leef- en leercontexten. Om de participatie en de inclusie van mensen in armoede te verhogen wil de Vlaamse Gemeenschapscommissie, binnen de mogelijkheden van haar bevoegdheden, werk maken van het beter garanderen van de sociaal-economische grondrechten, zoals voorzien in artikels 23 en 24 van de Belgische grondwet.

Mensen in armoede maken relatief minder gebruik van het algemeen kansenscheppend aanbod en maken minder deel uit van sterke sociale netwerken. Daarom wil de Vlaamse Gemeenschapscommissie de toegankelijkheid van en de toeleiding naar het Nederlandstalige aanbod actief verbeteren, via een vindplaatsgerichte werking, door:

- het aanbod beter af te stemmen op de wensen en de noden van mensen in armoede;
- de sociaal-culturele kloof tussen het bestaande aanbod en mensen in armoede verkleinen;
- de participatiedrempel te verkleinen en de aanbieders te sensibiliseren rond inclusief werken.

- *Doelgroepencommunicatie*

De Vlaamse Gemeenschapscommissie heeft in haar communicatiebeleid aandacht voor de toegankelijkheid van haar communicatie-instrumenten.

Daarnaast wil de Vlaamse Gemeenschapscommissie inzetten op doelgroepencommunicatie om de kansen en keuzemogelijkheden die organisaties, instellingen en diensten kunnen bieden, beter bekend te maken bij mensen en groepen in armoede. Ook de expertise van mensen in armoede, de intermediaire rol van brugfiguren en doelgroepwerkingen bieden een meerwaarde.

- *Voorbeeldfunctie van de Vlaamse Gemeenschapscommissie*

De Vlaamse Gemeenschapscommissie wil als overheid haar verantwoordelijkheid opnemen op het vlak van armoedebestrijding en zo voor het Nederlandstalige Brusselse werkveld een voortrekkersrol spelen. De

beleidsvisie op armoedebestrijding zal VGC-breed op een duurzame manier worden geïmplementeerd, zowel op het vlak van beleidsinhoud als in de organisatiestructuur.

Belangrijk voor een integraal beleid is dat er werk wordt gemaakt van:

- het opbouwen van interne deskundigheid over de thematiek van kansarmoedebestrijding;
- kennisdeling en samenwerking met het werkveld;
- interne sensibilisering over de thematiek van kansarmoedebestrijding;
- beleidsvoorstellen die binnen het algemene beleid van de VGC ruimte creëren voor sociale correctie.

De VGC-“aandachtsambtenaren armoede” vervullen hierbij een trekkersrol. Het incorporeren van goede praktijken en expertise is een belangrijk aandachtspunt.

4.4.2 Empowerment van mensen in armoede

Om de concrete situatie van mensen in armoede aan te pakken en de slagkracht van mensen in armoede te verbeteren, wil de Vlaamse Gemeenschapscommissie vanuit haar bevoegdheden de competenties van mensen in armoede en hun omgeving versterken.

- *Urgentie aanpakken:* Met haar armoedebestrijdingsbeleid wil de Vlaamse Gemeenschapscommissie de urgentiesituatie waarin mensen in armoede zich bevinden verzachten en waar mogelijk verhelpen.
- *Focus op de competenties van armen:* Mensen in armoede en hun omgeving hebben de capaciteiten om zich stapsgewijs te versterken, zelfwaarde te ontwikkelen, een volwaardige sociale positie in te nemen en de daarbij horende rollen en status te verwerven. Empowerment is een proces dat tijd vergt. Krachten verwerven moet iedereen zelf doen. Ondersteuning van en de valorisering door de omgeving is daarvoor noodzakelijk.
- *Sociale netwerken van mensen in armoede versterken:* Mensen in armoede hebben vaak niet de kracht om op eigen houtje aansluiting te vinden bij de rest van de samenleving. De Vlaamse Gemeenschapscommissie wil mensen in armoede stimuleren om een gevoel van eigenwaarde te ontwikkelen, sociale contacten te leggen, vaardigheden aan te leren in een vertrouwde omgeving die tot medezeggenschap uitnodigt. In een context die aanzet tot empowerment wordt het belang van het groepsaspect benadrukt. De Vlaamse Gemeenschapscommissie wil de sociale omgeving van mensen in armoede versterken met als doel de drempel naar een breder sociaal netwerk te verlagen. Brugfiguren, vertrouwenspersonen en rolmodellen hebben daarbij een belangrijke ondersteunende rol.
- *Sensibiliseren van organisaties, diensten, sociale netwerken:* Sociale netwerken buiten de context van mensen in armoede moeten worden gesensibiliseerd voor inclusief werken.