

Activiteiten van de Belgische OCMW's ter bevordering van de sociale integratie van migranten: een exploratieve studie

Fernando Pauwels & Johan Wets (HIVA-KU Leuven)
Ramón Peña-Casas & Dalila Ghailani (OSE)

Rapport gemaakt voor de POD Maatschappelijke Integratie,
Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid
Bijzonder bestek MIIS 2011 16

Juli 2012



INHOUD

Hoofdstuk 1/ Inleiding	1
1. Situering	1
1.1 De Europese context	1
1.2 De Belgische context	4
2. Doel	5
3. Methodologie	5
3.1 De kwantitatieve bevraging	6
3.2 De casestudy's	8
Hoofdstuk 2/ Wie zijn de clienten van buitenlandse herkomst?	13
1. Beschrijving van statistische groepen	13
2. Armoede en migratie	16
3. Inzichten uit Brusselse casestudy's	19
4. Inzichten uit Waalse casestudy's	20
5. Inzichten uit Vlaamse casestudy's	21
Hoofdstuk 3/ Welke acties ondernemen de OCMW's?	23
1. Types van de acties van de OCMW's volgens de populatiecategorien	23
1.1 Acties in verband met minimale bestaansmiddelen	24
1.2 Acties in verband met de werkgelegenheid	26
1.3 Acties in verband met het onderwijs	29
1.4 Acties in verband met sociaal-culturele participatie	32
1.5 Acties in verband met gezondheid	35
1.6 Acties in verband met huisvesting	37
1.7 Acties in verband met steun aan het gezin	39

1.8 Acties in verband met toegang tot andere rechten	41
2. Kwalitatieve beoordeling van het aanbod van de OCMW's	43
2.1 Toereikendheid van het aanbod	43
2.2 Specifieke aandacht voor de integratie van personen van buitenlandse herkomst?	43
2.3 Inzichten uit Brusselse casestudy's	45
2.4 Inzichten uit Waalse casestudy's	46
2.5 Inzichten uit de Vlaamse casestudy	47
3. Overzicht van goede practices	48
3.1 Inzichten uit Brusselse casestudy's	48
3.2 Inzichten uit Waalse casestudy's	50
3.3 Inzichten uit Vlaamse casestudy's	51
Hoofdstuk 4/ Proces/methode van OCMW	55
1. Werkbelasting en samenwerkingsverbanden	55
2. Inzichten uit Brusselse casestudy's	57
3. Inzichten uit Waalse casestudy's	59
4. Inzichten uit de Vlaamse casestudie	61
Hoofdstuk 5/ Interacties met andere beleidsniveaus	63
1. Statistische analyse	63
2. Inzichten uit Brusselse casestudy's	64
3. Inzichten uit Waalse casestudy's	64
4. Inzichten uit Vlaamse casestudy's	65
Hoofdstuk 6/ Knelpunten in OCMW's rond sociale integratie	67
1. Statistische analyse	67
2. Inzichten uit Brusselse casestudy's	69
3. Inzichten uit Waalse casestudy's	70
4. Inzichten vanuit Vlaamse casestudie	71

Hoofdstuk 7/ Sociale integratiemodellen in de OCMW's	75
1. Inzichten uit Brusselse casestudy's	77
2. Inzichten uit Waalse casestudy's	78
3. Inzichten uit Vlaamse casestudy's	78
3.1 Taalverwerving	78
3.2 Arbeid	79
3.3 Andere elementen	81
Hoofdstuk 8/ Opvolgingsinstrumenten	83
1. Bestaande instrumenten bij de OCMW's en hun gepercipieerd nut	84
1.1 Inzichten uit Brusselse casestudy's	85
1.2 Inzichten uit Waalse casestudy's	85
1.3 Inzichten uit Vlaamse casestudy's	86
2. Welke mogelijkheden voor een specifiek opvolgings- en evaluatie-instrument?	87
3. Behoefte aan uitwisselingsmogelijkheden	89
Hoofdstuk 9/ Conclusie, denkpistes en aanbevelingen	91
1. Conclusies	91
2. Aanbevelingen	99
Bijlagen	103
Bijlage 1 / Overzichtsroosters van de gesprekken	104
Bibliografie	105

HOOFDSTUK 1

INLEIDING

De term ‘persoon van buitenlandse herkomst’ draagt in zich een veelheid van betekenissen die elkaar niet helemaal overlappen: ‘vreemdelingen’, ‘allochtonen’, ‘minderheden’, ‘nieuwkomers’, ‘oudkomers’? Achter al deze – dikwijls nieuwe – begrippen gaan nieuwe en complexe maatschappelijke ontwikkelingen schuil, ontwikkelingen die nog onvoldoende zijn beschreven en geduid. Daardoor ontstaat het risico dat de huidige methoden van maatschappelijk werk niet langer een volledig antwoord bieden op de nieuwe maatschappelijke behoeften. Naast de maatschappelijke hulpverlening worden ook wetgeving, regelgeving en rechtspraak ‘ingehaald’ door de snelle en ingrijpende veranderingen in de samenleving. In 2007 is de studie ‘de kleur van armoede’ gepubliceerd. Hierin werd voor de eerste keer de specifieke situatie van etnisch-culturele minderheden bestudeerd (Van Robaeys et al., 2007). Deze verkennende studie bouwt daarop verder door te kijken naar hoe OCMW’s met deze veranderende instroom omgaan. In dit hoofdstuk beschrijven we kort de Europese en Belgische context, we gaan dieper in op de onderzoeksvragen en beschrijven uitvoerig de gehanteerde kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethodologie.

1. Situering

1.1 De Europese context

De laatste jaren wordt er op Europees niveau veel aandacht besteed aan de integratie en inclusie van migranten. Verscheidene van deze processen zijn gewijd aan de talrijke aspecten van de sociale integratie van migranten. Deze zogeheten ‘softe’ processen zijn er hoofdzakelijk gericht om tot een betere politieke afstemming te komen en de uitwisseling van best practices tussen lidstaten te stimuleren. Op basis van de gemeenschappelijke doelstellingen en principes en in het kader van een wederzijds leerproces zijn er steeds meer dergelijke processen gekomen. Zij verwachten dat de lidstaten hun acties coördineren om de sociale inclusie en integratie van de migranten te bevorderen. Sociale inclusie van migranten door middel van hun deelname aan de arbeidsmarkt en het sociale leven wordt sinds

de Strategie van Lissabon als een politieke doelstelling beschouwd, onder meer in het kader van de open coördinatiemethode op het gebied van de Europese Werkgelegenheidsstrategie (EWS) en de Open Coördinatiemethode rond sociale inclusie (OCM si). Uit deze processen is gebleken dat naar specifieke groepen, waaronder migranten, moet worden gekeken op basis van de risico's die ze lopen inzake werkgelegenheid en sociale uitsluiting. De Strategie voor Groei en Werkgelegenheid voor de periode 2005-2012 en de Strategie Europa 2020 voor de periode 2010-2020 hebben ertoe bijgedragen dat de kwestie van de integratie van migranten onder de aandacht is gebracht en gebleven. In het kader van het EWS wordt het beleid voor integratie en inclusie van migranten hoofdzakelijk beoordeeld op basis van de obstakels die migranten ontmoeten op de arbeidsmarkt (inzake kwalificatie en inzetbaarheid op de arbeidsmarkt, discriminatie). De OCM voor sociale inclusie hanteert echter een ruimer perspectief. Ze bestrijkt immers ook andere domeinen, zoals toegang tot onderwijs, werkgelegenheid en sociale rechten, hoewel werkgelegenheid een centrale pijler voor sociale inclusie blijft. Dit geldt des te meer sinds de invoering van het concept 'actieve sociale inclusie' in 2008.¹ Dit concept vloeit voort uit de Aanbeveling van de Commissie en steunt op drie complementaire pijlers (een behoorlijk minimuminkomen, kwaliteitsvolle sociale diensten, activering aangepast aan personen die het verst verwijderd zijn van de arbeidsmarkt). Dit concept is bijzonder relevant voor de acties van OCMW's voor de integratie van migranten.

Ook aan de integratie van migranten uit derde landen wordt bijzondere aandacht gegeven in het kader van de coördinatie van het migratiebeleid in de diverse landen aansluitend op de Raad van Tampere in 1999.² Het toen opgestarte proces leidde tot het definiëren van gemeenschappelijke principes voor de integratie van onderdanen van derde landen:

1. integratie is een dynamisch tweerichtingsproces van wederzijdse aanvaarding door alle migranten en inwoners van de lidstaten;
2. integratie veronderstelt het naleven van de fundamentele waarden van de Europese Unie;
3. werkgelegenheid is een essentieel onderdeel van het integratieproces. Ze is cruciaal voor de participatie van de immigranten, het bevorderen van de bijdrage die zij leveren aan de samenleving in het gastland en het zichtbaar maken van deze bijdrage;
4. basiskennis van de taal, de geschiedenis en de instellingen van het gastland is onmisbaar voor de integratie; om de integratie te doen slagen is het essentieel dat zij de kans krijgen om deze basiskennis te verwerven;

1 Europese Commissie (2008), Aanbeveling 2008/867/EC van 3 oktober 2008 over de actieve inclusie van mensen uitgesloten van de arbeidsmarkt, Brussel.

2 Raad van Europa (1999), Conclusies van de Voorwitter, Tampere 15-16 oktober 1999.

5. inspanningen voor onderwijs zijn cruciaal om de immigranten en hun afstammelingen meer kansen te geven om te slagen in het leven en actiever deel te nemen aan de samenleving;
6. immigranten op gelijke voet met de autochtone burgers en op een niet-discriminerende manier toegang geven tot de instellingen en tot openbare en privé-goederen en -diensten is een essentiële voorwaarde voor een betere integratie;
7. frequente contacten tussen immigranten en burgers van de lidstaten zijn een fundamenteel integratiemechanisme. De contacten tussen de immigranten en de burgers van de lidstaten kunnen worden bevorderd door gemeenschappelijke fora te organiseren, een interculturele dialoog op gang te houden, cursussen over immigranten en hun culturen te organiseren en de levensomstandigheden in een stedelijke omgeving te verbeteren;
8. het beoefenen van verschillende godsdiensten en culturen wordt gegarandeerd door het Handvest van de Grondrechten en dit moet in stand worden gehouden, tenzij het zou indruisen tegen andere, onvervreembare Europese rechten of nationale wetten;
9. de integratie van immigranten wordt bevorderd door ze te laten deelnemen aan het democratisch proces en het formuleren van beleids- en integratiemaatregelen, meer bepaald op lokaal niveau;
10. de inclusie van beleids- en integratiemaatregelen op elk politiek domein, op elk machtsniveau en in de relevante openbare diensten is een belangrijk element voor het formuleren en uitwerken van het overheidsbeleid;
11. het bepalen van heldere doelstellingen, indicatoren en evaluatiemechanismen is onmisbaar om het beleid bij te sturen, de vooruitgang die inzake integratie werd geboekt te evalueren en de informatie-uitwisseling efficiënter te maken.

Deze principes benadrukken hoe belangrijk een holistische aanpak is en hoe noodzakelijk de 'Gemeenschappelijke agenda voor integratie' van de Commissie uit 2005³ wel is. Deze Agenda werd in 2009 gevolgd door het Programma van Stockholm dat verklaarde dat het integratiebeleid van de lidstaten moest worden ondersteund door de ontwikkeling van aangepaste structuren en instrumenten om te komen tot een betere coördinatie met andere beleidsdomeinen zoals werkgelegenheid, onderwijs en sociale inclusie.

Uit al deze processen komen vooral drie elementen naar voren: de cruciale rol van werkgelegenheid voor de integratie, de noodzaak van een multidimensionale en aangepaste holistische aanpak en de behoefte aan een verticaal en horizontaal gecoördineerd en geïntegreerd beleid.

3 Europese Commissie (2005), Communicatie van de Commissie aan de Raad, het Europese Parlement, het Europees Sociaal en Economisch Comité, het Comité van de Regio's - Een gemeenschappelijke agenda voor integratie - Een kader voor de integratie van derdelanders in de Europese Unie, 1 september 2005, Brussel.

1.2 De Belgische context

Het geïnstitutionaliseerde integratiebeleid voor migranten bouwt verder op twee principes. Het eerste principe heeft te maken met de inburgering van migranten die zich op het grondgebied vestigen, ongeacht of ze hun oorspronkelijke nationaliteit behouden of de Belgische nationaliteit aannemen. Het tweede principe betreft de behandeling van de economische en sociale problemen door de bestrijding van armoede en uitsluiting van migrantenpopulaties. De OCMW-activiteiten inzake sociale integratie sluiten hoofdzakelijk aan bij dit tweede principe. In deze studie dient er bijgevolg een duidelijk onderscheid te worden gemaakt tussen de kwesties die te maken hebben met de algemene integratie van migranten in België enerzijds en de sociale integratie van migranten in een situatie van armoede en sociale uitsluiting anderzijds. Beide populaties overlappen elkaar weliswaar gedeeltelijk, maar niet volledig. Niet alle migranten bevinden zich in een situatie van armoede en hoeven dus ook geen beroep te doen op OCMW-steun. Toch is het zo dat migranten, en vaak ook de rechtstreekse afstammelingen van migranten die zich al geruime tijd in België bevinden, als specifieke groep door hun afkomst vaker zijn blootgesteld aan de risico's van armoede en uitsluiting.

In de context van deze studie staan bijgevolg twee institutionele en beleidskaders naast elkaar. Enerzijds veronderstelt het bevorderen van de sociale integratie, in de zin van sociale inclusie, diverse beleidslijnen waarvoor de bevoegdheden verspreid zijn tussen de diverse federale entiteiten. Deze entiteiten ontwikkelen plannen en strategieën voor werkgelegenheid, opleiding en de bestrijding van armoede en sociale uitsluiting die de kwestie van de migranten en hun afstammelingen in een ruimer geheel integreren. Het optreden van de OCMW's past ook prioritair in deze context. Anderzijds is het bevorderen van de inburgering van alle personen van buitenlandse afkomst, ongeacht of ze al dan niet arm zijn, en hoofdzakelijk van de nieuwkomers, een bevoegdheid van de gewesten. Deze hebben de voorbije jaren een hele reeks maatregelen ingevoerd en acties ondernomen ter bevordering van de integratie van de migranten.

Uit de cijfers inzake de toekenning van het leefloon en maatschappelijke dienstverlening blijkt dat steeds meer personen afkomstig uit niet-EU-landen (onderdanen van derde landen) die langdurig legaal in België verblijven, een beroep doen op de diensten van de OCMW's. In 2010 was 17% van de rechthebbenden op maatschappelijke integratie in de vorm van een leefloon afkomstig uit een derde land, wat neerkomt op een stijging met 2% in vergelijking met 2003. Tegelijkertijd stellen we vast dat de onderdanen van derde landen een steeds belangrijkere doelgroep van het activeringsbeleid van de OCMW's vormen. In 2010 was 37% van de personen met een artikel 60§7-statuuut geen EU-burger, tegenover 23% in 2003.

Er zijn niet alleen meerdere institutionele beleidskaders, ook de groep van alle personen van buitenlandse afkomst aan wie de OCMW's hulp verlenen, is heel

heterogeen (zie hoofdstuk 2 over de groepen). Op basis van de toelatingscriteria voor OCMW-steun kan men een onderscheid maken tussen objectieve criteria vanuit administratief of wettelijk standpunt. In deze studie echter kijken we ook naar bevolkingscategorieën die niet objectief gedefinieerd kunnen worden. OCMW-gebruikers van buitenlandse afkomst kunnen op basis van administratieve en wettelijke criteria worden gedefinieerd (buitenlanders ingeschreven in het bevolkings- en vreemdelingenregister, asielzoekers die werden aanvaard of nog niet), maar er zijn ook andere, meer subjectieve benaderingen mogelijk in het kader van deze studie (Belgen van buitenlandse afkomst (genaturaliseerd of in België geboren), leden van bijzondere groepen/minderheden). Oorspronkelijk had deze uitsluitend betrekking op de personen van buitenlandse afkomst die legaal op het Belgische grondgebied verblijven. Uit onze analyse echter blijkt dat de OCMW's in hun dagelijkse activiteiten ook geconfronteerd worden met de noodzaak om niet-legaal verblijvende bevolkingsgroepen te helpen, zoals afgewezen asielzoekers of mensen zonder wettige verblijfspapieren.

2. Doel

Dit onderzoek is een exploratieve studie die een aantal facetten rond de integratieactiviteiten van de Belgische OCMW's in kaart wil brengen. Want de Belgische OCMW's leveren aanzienlijke inspanningen om de 'sociale integratie' van migranten te bevorderen. Om de resultaten in het kader van het gevoerde sociale integratiebeleid te verifiëren, is het dan ook belangrijk om deze inspanningen zichtbaar te maken. In dit onderzoek staan de volgende onderzoeksvragen centraal:

- wat is het streefdoel van de OCMW-initiatieven met betrekking tot het migranten-doelpubliek?
- met welke partners werken de OCMW's samen?
- welke invloed hebben de gemeentelijke, gewestelijke, gemeenschaps- en federale overheden op de activiteiten die de OCMW's voor de migranten organiseren?
- welk integratiemodel hanteren de OCMW's?
- welke beoordelings- en opvolgingstools bestaan er?

3. Methodologie

De gebruikte aanpak van deze studie is een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve methoden. Eerst hebben we een webenquête afgenomen bij alle Belgische OCMW's. Vervolgens hebben we kwalitatieve casestudy's gedaan bij 25 OCMW's (10 in Vlaanderen, 10 in Wallonië en 5 in Brussel) die we gebruikt hebben om de bevindingen uit de bevraging te verdiepen.

3.1 De kwantitatieve bevraging

De bevraging bestaat uit twee grote fasen. In de eerste fase worden interviews met het werkveld georganiseerd. Dit past in een optimale benadering van een survey, waarin de kwantitatieve fase voorafgegaan wordt door een kwalitatieve bevraging. De bedoeling hiervan is om verschillende hypothesen en typologieën af te toetsen bij een aantal deskundigen op het veld. Voor Vlaanderen hebben we hiertoe een gesprek gehad met Fabienne Crauwels, Sabine Van Cauwenberge en Piet Van Schuylenbergh van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG). Voor het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest zijn er drie geprivilegieerde getuigen bevraagd: Christine Deconinck en Nathalie Sterck van Union de la Ville et des Communes de Bruxelles (UVCB) en Bernard Antoine van Union des Villes et Communes de Wallonie (UVCW). Hun input is meegenomen in de vormgeving van de vragenlijst.

Vervolgens hebben we een tweetalige webenquête gestuurd naar al de 589 secretarissen van alle Belgische OCMW's. Zij hebben op hun beurt de vragenlijst binnen hun OCMW bezorgd aan de persoon die volgens hen het beste geplaatst is om de vragen in te vullen. Na drie herinneringen, een telefonische rappel en een looptijd van 2,5 maanden hebben in totaal 363 OCMW's de vragenlijst ingevuld. Dat komt neer op een respons van 62%. De respons is hoger dan verwacht, vooral door de intense opvolging en uitgebreide rappelfase. Echter niet alle OCMW's hebben de vragenlijst volledig ingevuld. Van alle OCMW's die de vragenlijst hebben teruggestuurd, hebben 314 OCMW's (87%) de vragenlijst volledig ingevuld.

Tabel 1.1 Respons per gewest

	Brussel	Vlaanderen	Wallonië	Totaal
Respons	11	199	153	363
Aantal gemeenten per gewest	19	308	262	589
%	57,9	64,6	58,4	61,6

Bron: HIVA-OSE

Opgesplitst naar gewest betekent dat in Brussel en in Wallonië 58% van de OCMW's de vragenlijst hebben ingevuld en in Vlaanderen 65%, wat voor dit type bevraging een goede responsratio is. Voor Wallonië en Brussel ligt de responsratio 7 procentpunten lager, nl. op 58%.

Tabel 1.2 Respons per provincie

	Antwerpen	Brussel	Henegouwen	Limburg	Luik	Luxemburg	Namen	Oost-Vlaanderen	Vlaams-Brabant	Waals-Brabant	West-Vlaanderen	Totaal
Respons	45	11	37	21	52	28	20	38	50	15	45	363
Totaal	70	19	69	44	84	44	38	65	65	27	64	589
%	64,3	63,2	53,6	47,7	61,9	63,6	52,6	58,5	76,9	55,6	70,3	61,6

Bron: HIVA-OSE

Wanneer we de respons per provincie bekijken, valt het op dat de hoogste respons te vinden is in Vlaams-Brabant, waar drie op vier OCMW's geantwoord hebben. In de provincie Limburg ligt de respons het laagste. Daar beantwoordde bijna de helft van de OCMW's de vragenlijst.

3.2 De casestudy's

In een derde fase van het onderzoek hebben we aan de hand van casestudy's de kwantitatieve onderzoeksresultaten verder uitgediept. Voor de selectie van de casestudy's hebben we gewerkt met de antwoorden van de vragenlijst om na te gaan welke cases interessant zijn. We hebben daarbij een 5-tal criteria gehanteerd: we hebben opgelijst welke gemeenten een belangrijke werking hebben rond personen van buitenlandse herkomst, welke een specifieke doelgroepwerking hebben, waar meer dan 25% van de bereikte personen van buitenlandse herkomst is, waar er een hoge werkbelasting is en waar er interessante praktijken te vinden zijn. Bovendien hebben we bij de selectie van de OCMW's ook rekening gehouden met de grootte en de geografische ligging. Dat brengt ons bij de volgende opdeling voor Vlaanderen, Brussel en Wallonië.

Tabel 1.3 Casestudy's in Vlaanderen

	Belangrijke migrantenwerking	Doelgroepwerking	Meer dan 25% is van buitenlandse herkomst	Hoge werkbelasting	Interessante praktijk
Antwerpen	X	Roma, asielzoekers	X	X	Werken met een doelgroepen­centrum voor nieuwkomers en mensen met een precair verblijf leidt tot snelle expertise­opbouw, snel vaststellen van bepaalde tendensen waarop snel beleidsmatig ingespeeld kan worden. Werken met interculturele bemiddelaars die signalen van de werkvloer detecteren en omzetten naar voorstellen/maatregelen om de integratie van klanten in de Antwerpse samenleving te bevorderen. Hetzelfde geldt voor de verschillende initiatieven van groeps­werk.
Boom	X		X	X	Boem-patat is een project rond kansarmoede dat zich richt naar moeders met kinderen tussen 0-3 jaar. Het is een ruil­winkel waar vooral kansarmen en anderstaligen bereikt worden. In ruil voor kledij en speelgoed dat binnengebracht wordt, krijgen de mensen munten die ze kunnen gebruiken voor andere aankopen. Ook is er een 'tatertuin' aan dit project verbonden, waar kinderopvang voorzien wordt zodat de mama's sociale contacten kunnen opbouwen en er opvoedings­ondersteuning kan gebeuren. Ook wordt in dit project binnenkort van start gegaan met babymassages. Tevens is er een onthaalmoeder die kindjes kan opvangen wanneer een mama moet gaan solliciteren. Dit project loopt erg goed. Vaak schenken de mensen die iets komen binnenbrengen de munten die ze krijgen aan een armenvereniging die ze dan uitdelen aan mensen die het nodig hebben.
Dilbeek	X		X	X	Vijverfestival waarbij de migranten (van verschillende etnische afkomst) zongen in een koor en aldus een eigen optreden gaven.

Tabel 1.3 Casestudy's in Vlaanderen. Vervolg

	Belangrijke migrantenwerking	Doelgroepwerking	Meer dan 25% is van buitenlandse herkomst	Hoge werkbelasting	Interessante praktijk
Gent	X	Nieuwe EU-burgers, nieuwkomers	X	X	GOAL = gemeenschappelijk onthaal allochtonen = infosessie over rechten en plichten voor nieuwe cliënten die het Nederlands onvoldoende beheersten - voortrajecten activering voor anderstaligen - team met interculturele bemiddelaars en medewerkers
Hasselt	X		X	X	
Leopoldsburg		Roma	X	X	
Leuven	X		X	X	
Oostende	X		X	X	
Roeselare	X		X	X	Er is een samenwerkingsverband met de SOM waarbij integratie van de vreemdelingen centraal staat. Daarbij is ons OCMW nauw betrokken bij de cluster etnisch-culturele minderheden waar activiteiten zoals fietslessen, sollicitatiecursussen, ... specifiek voor de doelgroep worden georganiseerd.
Sint-Niklaas		Roma	X		In Sint Niklaas is er een grote Kosovaarse Roma gemeenschap. In samenwerking met het OCMW van Temse en Beveren worden 13 gezinnen van nabij opgevolgd om beter hun noden te kunnen inventariseren.

Bron: HIVA-OSE bevraging

Tabel 1.4 Casestudy's in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest

	Activiteiten voor migranten	Werken met een specifieke groep	Meer dan 25% cliënten van buitenlandse afkomst	Hoge werklast	Best practices
Molenbeek		Illegalen		?	Oprichting van een cel Medische Noodhulp voor illegalen
Schaarbeek	X	Niet- begeleide minderjarigen	X	?	'Inburgeringsateliers' en een 'Cel Taalcursussen'
Oudergem	X	Illegalen	X	X	Gestructureerde samenwerking met vzw ISPAT
Sint-Joost	X	Illegalen	X	X	
Vorst	X	Illegalen		?	

Bron: HIVA-OSE

Tabel 1.5 Casestudy's in Wallonië

	Belangrijke activiteit voor migranten	Specifieke groepen	Meer dan 25% cliënten van buitenlandse afkomst	Hoge werklast	Best practices
Aarlen	X	Tsjetsjenen	X		Workshop Frans-inburgering, workshop huiswerkhulp
Ath		Regularisatie, grensarbeid			Deelname aan culturele en sportevenementen die de stad organiseert, activiteiten in samenwerking met de noodwoningen van het OCMW, zodat vreemdelingen en Belgen elkaar ontmoeten.

Tabel 1.5 Casestudy's in Wallonië. Vervolg

	Belangrijke activiteit voor migranten	Specifieke groepen	Meer dan 25% cliënten van buitenlandse afkomst	Hoge werklast	Best practices
Beyne-Heusay Charleroi	X			X	Europees Integratiefonds: activiteiten om vreemdelingen van buiten de EU te integreren (taalcursus, sociaal-culturele en inburgeringsactiviteiten, ...)
Frameries		Illegalen, regularisatie, vreemdelingen-register, wachtregister			
La Louvière	X		X		Voor het vierde jaar op rij deelnemen aan 'Cités métisses': een interculturele week als partner van CERAIC, de RVA, Vie Féminine, Picardie Laïque, het OCMW, ...
Luik	X	Roma, illegalen, regularisatie, mensenhandel	X		Het project 'ALPHA-CITOYEN': taalcursussen en inburgeringsmodules. Financiering: Europees Integratiefonds. Het project 'DALSADA': begeleiding en hulp bij huisvesting voor personen die een onthaalstructuur van Fedasil verlaten. Financiering: Europees Vluchtelingenfonds.
Namen	X				Interne cursus FLE en Alpha
Verviers	X		X		Kookworkshops voor beroepsinschakeling
Waver	X				Systematisch doorverwijzen naar taalcursussen

Bron: HIVA-OSE

HOOFDSTUK 2

WIE ZIJN DE CLIENTEN VAN BUITENLANDSE HERKOMST?

In dit hoofdstuk geven we eerst een beschrijving van de statistische groepen zoals ze in de enquête bevraagd zijn. Vervolgens beschrijven we aan de hand van gegevens van alle OCMW's hoe armoede steeds meer een fenomeen wordt waar mensen van buitenlandse herkomst mee geconfronteerd worden. Daar koppelen we tenslotte een aantal observaties uit de Brusselse, Waalse en Vlaamse OCMW-cases aan.

1. Beschrijving van statistische groepen

We hebben in de bevraging verschillende groepen onderscheiden die relevant zijn in het kader van de analyse van de acties genomen door de OCMW's.

Een eerste groep is de groep van vreemdelingen die ingeschreven zijn in het bevolkingsregister. Deze in België gevestigde vreemdelingen hebben een recht op maatschappelijke integratie, vallen onder de voorwaarden van de RMI-wetgeving en kunnen dus onder andere een recht op leefloon laten gelden.⁴

Een tweede groep is de groep van de asielzoekers. Elke asielzoeker heeft principieel recht op materiële hulp vanaf het indienen van de asielaanvraag tot op het moment dat het ingediende beroep bij de Raad van State wordt afgewezen. Ook bepaalde van zijn familieleden hebben recht op materiële hulp. Het betreft de echtgenoot of partner waarmee er een duurzame relatie is en de minderjarige kinderen ten laste. Voorwaarde is wel dat de familie gesticht werd in het land van herkomst en dat de familieleden in België zijn omwille van de asielaanvraag. Asielzoekers die hun tweede of latere asielaanvraag indienen, kunnen door Fedasil van het recht op materiële opvang worden uitgesloten voor de periode tussen het indienen van de asielaanvraag en de beslissing van de DVZ over het al dan niet overmaken aan het Commissariaat Generaal van de Vluchtelingen en de Staatslozen (CGVS) van de asielaanvraag. Het recht op maatschappelijke dienst-

⁴ [Http://www.kruispuntmi.be/vreemdelingenrecht/wegwijs.aspx?id=3649](http://www.kruispuntmi.be/vreemdelingenrecht/wegwijs.aspx?id=3649).

verlening is voor deze groep asielzoekers expliciet uitgesloten. Sommige van de asielzoekers verblijven in een Lokaal Opvangintiatief (LOI) en komen zo onder andere voor de medische hulpverlening bij het LOI terecht.

Een derde groep zijn de Belgen van vreemde herkomst. Dit zijn Belgen met ouders of grootouders van niet-Belgische herkomst.⁵ Deze groep omvat ook de personen die in het buitenland geboren zijn, maar door naturalisatie Belg zijn geworden. Deze groep wordt niet formeel geïdentificeerd in de administratieve registers. Zij is met andere woorden administratief onzichtbaar, maar wordt door de respondenten op een subjectieve basis geïdentificeerd in de vragenlijst. Dit zijn mensen die bij het OCMW over de vloer komen, Belg zijn maar tegelijkertijd kunnen kampen met dezelfde problematische situaties als hun voormalige landgenoten die ook hier zijn. Deze groep vormt een specifieke uitdaging inzake sociale integratie, omdat ze geconfronteerd wordt met specifieke inschakelingsproblemen, zowel op de arbeidsmarkt als in de samenleving. Toch moet deze groep inzake inburgering worden onderscheiden van de nieuwkomers, aangezien kwesties zoals taalbeheersing en het verwerven van specifieke 'waarden' in principe niet aan de orde zijn. Deze groep heeft deze normaalgezien immers in het onderwijs en in de samenleving reeds verworven. In bepaalde gevallen is de taalverwerving echter wel problematisch, vooral wanneer de persoon zich in een ander gewest vestigt dan waar hij of zij school heeft gelopen.

Tabel 2.1 De OCMW's die aanduiden dat ze vaak (in plaats van soms of nooit) de volgende cliënten van de verschillende groepen helpen

Vaak	Brussel	Vlaanderen	Wallonië	Totaal
Vreemdelingen ingeschreven in het bevolkingsregister	9 (90%)	69 (36%)	41 (29%)	119 (34%)
Asielaanvragers	5 (50%)	134 (69%)	94 (66%)	233 (67%)
Belgen van vreemde herkomst	9 (90%)	71 (37%)	(28%)	(35%)

Bron: HIVA-OSE

De belangrijkste groep bij uitstek die zich aandient bij het OCMW voor hulpverlening zijn de asielzoekers met een lopende asielaanvraag. Ongeveer drie kwart van de OCMW's geven aan dat ze deze doelgroep vaak helpen. Opvallend in Brussel is het hoge aandeel van vreemdelingen en Belgen van vreemde herkomst waarvan het OCMW aangeeft dat ze vaak helpen.

Daarnaast zijn er nog specifieke doelgroepen waar bepaalde OCMW's mee geconfronteerd worden. De belangrijkste specifieke groepen die apart vermeld worden

⁵ Sannen et al., 2009.

door de OCMW's in de bevraging zijn mensen zonder wettige verblijfspapieren (15), Roma (14) en asielzoekers die een regularisatie aanvragen (13).

Wanneer we de OCMW's gevraagd hebben hoeveel percent van de personen die in 2011 door het OCMW bereikt werden personen van buitenlandse herkomst waren, doen we de volgende vaststelling.

Tabel 2.2 Hoeveel procent van de personen die in 2011 door het OCMW bereikt werden zijn personen van buitenlandse herkomst?

	Brussel	Vlaanderen	Wallonië	Totaal
Minder dan 5%	0 (0%)	18 (10%)	38 (29%)	56 (18%)
5-10%	0 (0%)	26 (15%)	26 (20%)	52 (16%)
11-15%	0 (0%)	15 (8%)	16 (12%)	31 (10%)
16-25%	1 (11%)	22 (12%)	15 (11%)	38 (12%)
Meer dan 25%	5 (56%)	54 (31%)	16 (12%)	75 (24%)
Weet het niet	3 (33%)	42 (24%)	21 (16%)	66 (21%)

Bron: HIVA-OSE

Ongeveer 1 op de 5 bevroegde OCMW's weet niet juist hoe groot het percentage van het bereikte publiek van buitenlandse herkomst is. Voor wie dat wel weet of kan inschatten, blijkt dat 1 op de 4 OCMW's aangeeft dat meer dan 25% van het cliënteel van buitenlandse herkomst is. Dit aandeel is duidelijk hoger in Brussel en in Vlaanderen. Niet enkel ligt dit aandeel hoog, de tendens is duidelijk dat dit in de laatste jaren ook gestegen is.

Tabel 2.3 Is volgens u tijdens de laatste jaren dat percentage ...?

	1. Sterk afgenomen	2. Afgenomen	3. Stabiel gebleven	4. Toegenomen	5. Sterk toegenomen	6. Weet het niet
Brussel	1 (11%)	1 (11%)	1 (11%)	4 (44%)	1 (11%)	1 (11%)
Vlaanderen	9 (5%)	17 (10%)	26 (15%)	70 (40%)	44 (25%)	11 (6%)
Wallonië	12 (9%)	16 (12%)	37 (28%)	44 (33%)	16 (12%)	7 (5%)
Totaal	22 (7%)	34 (11%)	64 (20%)	118 (37%)	61 (19%)	19 (6%)

Bron: HIVA-OSE

Kijken we naar de globale evolutie, dan geeft in totaal meer dan de helft van de OCMW's (56%) aan dat het percentage personen van buitenlandse herkomst toegenomen of sterk toegenomen is. Voor Vlaanderen ligt dit percentage met 65% duidelijk hoger dan in Brussel (55%) of Wallonië (45%).

2. Armoede en migratie

Het gegeven dat we steeds meer armen terugvinden onder de groep van personen van buitenlandse herkomst, is vooral een (groot)stedelijk fenomeen. Indien we een ophijsting maken van de belangrijkste steden naar aantal leefloontrekkers en het aandeel niet Belgen (EU-burgers en niet-EU burgers) komen we tot het volgende overzicht. De plaats die de grote steden innemen, is opvallend.

Tabel 2.4 Leefloontrekkers per OCMW (2010)

Gewest	OCMW	Totaal	Belgen (in %)	Niet EU (in %)	EU (in %)	Totaal niet Belgen (in %)	Categorie totaal	Categorie (in %)
WAL	Luik	10 407	68,5	23,2	8,3	31,5	>7 000	25 tot 50
VLA	Antwerpen	8 303	62,1	30,9	7,0	37,9	>7 000	25 tot 50
WAL	Charleroi	8 021	79,2	11,8	9,0	20,8	>7 000	10 tot 25
VLA	Gent	7 240	59,8	19,2	21,0	40,2	>7 000	25 tot 50
BRU	Brussel	7 114	62,2	28,1	9,7	37,8	>7 000	25 tot 50
BRU	Schaerbeek	5 585	54,8	32,5	12,8	45,2	2 000 tot 7 000	25 tot 50
BRU	Molenbeek- Sint-Jan	5 317	61,3	28,2	10,5	38,7	2 000 tot 7 000	25 tot 50
BRU	Anderlecht	4 354	58,0	28,9	13,0	42,0	2 000 tot 7 000	25 tot 50
WAL	Namen	3 354	82,7	13,5	3,8	17,3	2 000 tot 7 000	10 tot 25
WAL	Bergen	3 186	83,1	9,8	7,1	16,9	2 000 tot 7 000	10 tot 25
WAL	Verviers	2 855	73,6	21,1	5,3	26,4	2 000 tot 7 000	25 tot 50
BRU	Elsene	2 599	62,1	24,9	13,0	37,9	2 000 tot 7 000	25 tot 50
BRU	Sint-Gillis	2 361	53,1	25,7	21,3	46,9	2 000 tot 7 000	25 tot 50
WAL	La Louvière	2 103	81,1	7,9	11,0	18,9	2 000 tot 7 000	10 tot 25
WAL	Seraing	2 055	78,7	10,8	10,5	21,3	2 000 tot 7 000	10 tot 25
BRU	Sint-Jos-ten- Noode	2 006	52,9	30,4	16,7	47,1	2 000 tot 7 000	25 tot 50
BRU	Etterbeek	1 774	66,7	20,6	12,7	33,3	1 000 tot 2 000	25 tot 50
WAL	Tournai	1 594	86,0	4,7	9,3	14,0	1 000 tot 2 000	10 tot 25

Tabel 2.4 Leefloontrekkers per OCMW (2010). Vervolg

Gewest	OCMW	Totaal	Belgen (in %)	Niet EU (in %)	EU (in %)	Totaal niet Belgen (in %)	Categorie totaal	Categorie (in %)
BRU	Vorst	1 581	55,5	27,6	16,8	44,5	1 000 tot 2 000	25 tot 50
VLA	Leuven	1 381	68,6	22,1	9,3	31,4	1 000 tot 2 000	25 tot 50
BRU	Evere	1 315	72,5	20,1	7,4	27,5	1 000 tot 2 000	25 tot 50
BRU	Jette	1 264	68,0	24,3	7,8	32,0	1 000 tot 2 000	25 tot 50
BRU	Ukkel	1 227	70,6	15,6	13,8	29,4	1 000 tot 2 000	25 tot 50
VLA	Oostende	1 224	74,0	21,4	4,6	26,0	1 000 tot 2 000	25 tot 50
WAL	Mouscron	1 194	76,8	4,8	18,4	23,2	1 000 tot 2 000	10 tot 25
WAL	Chatelet	1 132	84,6	6,9	8,5	15,4	1 000 tot 2 000	10 tot 25
VLA	Kortrijk	1 074	75,3	18,3	6,3	24,7	1 000 tot 2 000	10 tot 25
VLA	Mechelen	1 054	73,7	21,0	5,3	26,3	1 000 tot 2 000	25 tot 50
VLA	Sint-Niklaas	1 051	75,5	19,0	5,4	24,5	1 000 tot 2 000	10 tot 25
VLA	Brugge	1 040	84,8	11,8	3,4	15,2	1 000 tot 2 000	10 tot 25

Bron: POD MI

Dit zijn de dertig Belgische gemeenten die allemaal meer dan 1 000 leefloondossiers hebben. Samen zijn deze OCMW's goed voor 94 765 leefloondossiers, wat goed is voor 57% van de totale leefloonmassa. Het is opvallend, maar niet verbazingwekkend dat het hier gaat om de grote steden, met als zwaartepunt de 12 OCMW's in het Brussels hoofdstedelijk Gewest. Ongeveer 63% van de Brusselse gemeenten is in deze groep vertegenwoordigd. Indien we de verdeling per gewest bekijken van deze gemeenten, dan gaat 39% van deze leeflonen naar Brussel, 38% naar Wallonië en 24%. De 'verkleuring' van de armoede, het fenomeen dat armoedesituaties meer en meer terug te vinden zijn bij personen van buitenlandse herkomst, blijkt duidelijk een stedelijk fenomeen te zijn dat het meest zichtbaar is in het Brussels Hoofdstedelijke Gewest.

3. Inzichten uit Brusselse casestudy's

De categorieën die in de enquête werden afgebakend zijn in alle bevraagde OCMW's van Brussel terug te vinden. Er wordt daarbij geen onderscheid gemaakt tussen OCMW-cliënten die in het bevolkingsregister of in het vreemdelingenregister zijn ingeschreven. De OCMW's gebruiken niet meer indelingen dan waartoe ze door de wet verplicht zijn.

Voor personen zonder wettige verblijfspapieren die in ons land verblijven, hantieren de bevraagde OCMW's een bijzondere aanpak. Daarbij gaat vooral aandacht naar de toekenning van medische noodhulp.

Het percentage OCMW-cliënten van buitenlandse herkomst bedraagt meer dan 25%. Dit percentage vertoont een stijgende trend, met uitzondering van Molenbeek, waar het relatief stabiel is.

Voor de stijging worden verscheidene redenen aangehaald: de armoede in de gemeente waardoor de huren er laag zijn en de diversiteit van de reeds aanwezige nationaliteiten in de gemeente die landgenoten aantrekt, daarbij aangemoedigd omdat zij niet verplicht zijn om de taal van het land te beheersen. Ook de geografische ligging en de geschiedenis van de gemeente zijn verklaringen voor het toestromen van buitenlanders. Bovendien maken de vrijgevigheid en toegankelijkheid van het OCMW de gemeente aantrekkelijk. De OCMW's halen nog andere redenen aan: het gevoerde beleid van gezinshereniging, crisissen in het buitenland, netwerken en de verzadiging van het asiernetwerk.

De Brusselse OCMW's kregen opeenvolgende immigratiegolven te verwerken, uit Turkije, de Maghreb-landen onder de Sahara, Afrika en Zuid-Amerika. Op dit ogenblik komen de migratiestromen hoofdzakelijk uit de Centraal- en Oost-Europese landen die recent tot de EU zijn toetreden, met name Bulgarije en Roeme-

nië. Een aantal van hun inwoners bevindt zich zonder verblijfsvergunning op het Belgisch grondgebied.

4. Inzichten uit Waalse casestudy's

De categorieën die in de enquête werden afgebakend zijn in alle bevraagde OCMW's van Wallonië terug te vinden, hoewel bij het behandelen van de 'vreemdelingenproblematiek' de nadruk meestal ligt op de asielzoekers. Als de vraag wordt gesteld voor welke groepen een bijzondere aanpak geldt, dan wordt in de overgrote meerderheid van de gesprekken de (stijgende) aanwezigheid van een groot aantal mensen zonder wettige verblijfspapieren vermeld (8/10: *Aarlen, Beyne-Heusay, Charleroi, Frameries, Luik, Namen, Verviers, Waver*), hoewel dit niet tot uiting kwam in de webenquête. Roma komen in mindere mate voor in middelgrote tot grote steden (4/10: *Charleroi, La Louvière, Luik, Verviers*).

In de meeste gevallen (8/10: *Aarlen, Charleroi, Frameries, La Louvière, Luik, Namen, Verviers, Waver*) stijgt het aantal buitenlanders dat door het OCMW wordt geholpen. Ook hier wijken de resultaten van de bevraging af van de webenquête. Want hierin verklaarde slechts 45% van de bevraagde Waalse OCMW's dat zij een stijging vaststelden. Deze vaststelling ondersteunt het bestaan van een intern instrument voor statistische opvolging (6/10: *Charleroi, La Louvière, Luik, Namen, Verviers, Waver*), terwijl slechts 35% van de bevraagden heeft aangegeven over een dergelijk instrument te beschikken. Telkens wordt de toename van het aantal asielzoekers naar voren geschoven als belangrijkste reden voor de stijging. Daarbij wordt verwezen naar de opvangcrisis op federaal niveau en de impact van beslissingen die genomen worden om hieraan het hoofd te bieden (onder andere de afschaffing van de codes 207).

Een reden die minder vaak vermeldt wordt, is de toename van de migratiestromen uit het Zuiden van Europa (Italië, Spanje). Hierbij gaat het vaak om Noord-Afrikanen die in deze landen over een verblijfsvergunning beschikken, maar door de crisis beslissen te migreren (6/10: *Charleroi, Frameries, La Louvière, Luik, Namen, Waver*).

Ook beslissingen betreffende de ontvankelijkheid van artikel 9 ter (regularisatieaanvragen wegens medische redenen) worden herhaaldelijk vermeld als belangrijke reden voor de stijging van het aantal cliënten van buitenlandse herkomst (5/10: *Aarlen, Ath, Charleroi, Frameries, Luik*).

Ten slotte wordt ook verwezen naar de gevolgen van de EU-uitbreiding van 2007 (2/10), waardoor de betrokken OCMW's een relevante stijging van cliënten uit recent toegetreden landen (Bulgarije, Roemenië) te verwerken kregen.

De enige twee OCMW's die geen stijging van het aantal ondersteunde buitenlanders noteerden (Beyne-Heusay en Ath), bevinden zich in kleine gemeenten waar de invoering van een LOI het aantal asielzoekers heeft doen dalen.

5. Inzichten uit Vlaamse casestudy's

De instroom van cliënten van buitenlandse herkomst is de laatste jaren in een aantal OCMW's drastisch toegenomen. In het OCMW van Antwerpen zijn 77% van de cliënten die financiële hulp krijgen van buitenlandse herkomst, in Gent 65%. In Hasselt is naar schatting 3 op de 4 cliënten afkomstig uit het buitenland. In de kleinere gemeenten liggen de percentages lager, maar ook daar zijn er OCMW's met een grote toestroom. Volgens deze OCMW is wat een zeldzaamheid was 25 jaar geleden nu de norm geworden. Niet enkel is het aantal toegenomen, ook het aantal nationaliteiten is sterk toegenomen. Dit fenomeen wordt door een auteur als Steven Vertovec aangeduid als 'superdiversiteit'. Deze superdiversiteit brengt eigen uitdagingen met zich mee voor de OCMW's, onder andere door de complexiteit van de verschillende statuten van de migranten, waardoor individuele maatschappelijk assistenten ook die snel veranderende wetgeving goed moeten beheersen, moeten leren omgaan met erg diverse culturele, etnische en talige achtergronden, waardoor communicatie bemoeilijkt wordt, etc.

De verschillende groepen zoals ze uit de bevraging naar voren komen, vinden we - bijna vanzelfsprekend - allemaal terug bij de bevroagde OCMW's in Vlaanderen. We stellen tevens vast dat bepaalde OCMW's activiteiten ondernemen voor specifieke doelgroepen, zoals hierboven aangegeven. Voor mensen zonder wettig verblijf zorgen de meeste OCMW's enkel voor dringende medische zorg. Het is wel opvallend dat dringende medische zorg een rekbaar begrip is waar in sommige OCMW's flexibeler mee omgegaan wordt dan in andere. Bepaalde artsen hanteren een ruime definitie van wat dringende medische zorg is en andere hanteren een meer enge definitie. Bepaalde OCMW's stellen vervolgens dat het niet aan hen is om te bepalen welke zorgverstrekkingen dringend zijn en welke niet.

Een ander fenomeen rond een specifieke doelgroep is dat tijdens zowel alle gesprekken de groep van de medische geregulariseerden als aparte categorie terugkomt. Volgens de OCMW's heeft dat te maken met de gebrekkige screening van de personen die om medische redenen een regularisatieaanvraag indienen. Volgens veel OCMW's is dit een laatste houvast voor velen om toch te kunnen blijven en wordt er van de procedure duidelijk misbruik gemaakt. Want volgens hen vroegen zowat alle uitgeprocedeerde asielzoekers sinds 2007 quasi standaard een medische regularisatie aan.

Bij de ontvankelijke verklaring van een dossier wordt volgens hen de zieke persoon onvoldoende gescreend, wat betekent dat tot het moment dat het dossier ten

gronde wordt behandeld en er een uitspraak komt (wat in praktijk verscheidene jaren kan duren), het OCMW medicatie en ziektekosten heeft betaald voor iemand die hier op basis van zijn dossier niet mocht blijven. Ook hier achten de OCMW's zich niet bekwaam om de ziektebeelden waarvoor een medische regularisatie ontvankelijk verklaard is, te kunnen beoordelen. Het lang aanslepen van de beslissingsprocedure was vaak problematisch.

Half februari is er een bijkomende medische filter ingevoerd om de duidelijk ongegronde vragen preventief te weren. Volgens een aantal OCMW's had deze filter al veel eerder ingevoerd moeten worden. DVZ heeft sinds de invoering van deze medische 1 423 van de 1 706 gevallen onontvankelijk verklaard bleek het immers om niet-ernstige zaken te gaan. Voortaan kan een medisch verblijf enkel nog voor zeer ernstige gezondheidssituaties. De extra filter en de aanwerving van extra DVZ-artsen om de screening mogelijk te maken heeft, heeft bij de OCMW's duidelijk geleid tot een verminderde instroom van medische regularisatieaanvragers.

Een andere doelgroep waar verschillende OCMW's specifieke projecten rond lopen, is de groep van de Roma/Rom/woonwagenbewoners. Ten eerste valt uit de gesprekken met de OCMW medewerkers op dat zij deze groep niet als een uniforme groep zien, maar als een groep met een zeer grote interne diversiteit. Zo zijn er Roma gezinnen waar het erg goed mee gaan en andere waar er zich op alle levensdomeinen tegelijkertijd problemen voordoen. Voor deze laatste groep is meestal taal de belangrijkste focus van de OCMW's, net als de schoolgang van de kinderen. Duurzame tewerkstelling is de ambitie voor sommigen, voor anderen ligt dit ogenschijnlijk buiten de mogelijkheden.

Ten tweede valt op dat de meeste OCMW's die met Roma werken aangeven dat het toch een specifieke groep is die een specifieke aanpak vergt, mede omdat ze achterdochtig zijn en het moeilijk is een goede vertrouwensband met hen op te bouwen. Dit laatste, het creëren van vertrouwen is belangrijk voor Roma, iets wat je bij andere groepen vreemdelingen niet zo hebt. Ze moeten streng met hen zijn, net omdat de meeste Roma meesters zijn in het onderhandelen. Rechtlignigheid, consequent zijn en blijven vasthouden aan gemaakte afspraken wordt vermeld als goede manieren om met deze doelgroep om te gaan.

HOOFDSTUK 3

WELKE ACTIES ONDERNEMEN DE OCMW'S?

In dit hoofdstuk belichten we de verschillende type acties die de OCMW's ondernemen voor verschillende groepen van buitenlandse herkomst. We kijken eerst naar de resultaten van de kwantitatieve bevraging, Vervolgens bespreken we ook hier een aantal inzichten vanuit de casestudy's.

1. Types van de acties van de OCMW's volgens de populatiecategorieën

Een eerste overzicht van de reeks maatregelen die de OCMW's nemen ten gunste van hun cliënten van buitenlandse herkomst toont duidelijk een dualiteit binnen de doelgroepen. Deze weerspiegelt hoofdzakelijk het wettelijke interventiekader van de OCMW's ten opzichte van deze populaties. Er zijn enerzijds de buitenlanders die in de registers zijn ingeschreven en de Belgen van buitenlandse herkomst die genieten van alle maatregelen waarover de OCMW's beschikken. Anderzijds zijn er zoals de asielzoekers en de personen die tot specifieke groepen behoren (illegalen, Roma, ...). Voor deze laatsten beschikken de OCMW's over een beperkter arsenaal aan instrumenten, hoewel sommige OCMW's deze populaties toch rekenen bij de groepen aan wie zij steun verlenen.

De onderstaande tabellen 3.1 tot 3.8 geven een gedetailleerd overzicht van de types van acties van de OCMW's voor buitenlanders die in de registers zijn ingeschreven, Belgen van buitenlandse herkomst en asielzoekers. De tabellen geven informatie over het gebruik van specifieke maatregelen voor elke groep. Hierbij moeten we echter opmerken dat zij geen informatie geven over de manier waarop de diverse maatregelen onderling worden gecombineerd om rekening te houden met de specifieke situatie van de personen, wat toch een belangrijk element in de analyse van de acties van OCMW's voor personen van buitenlandse herkomst is. Een dergelijke geïndividualiseerde analyse is jammer genoeg te complex voor een online enquête. Meer kwalitatieve bevragingen en/of onderzoek op basis van individuele registers zouden meer informatie moeten opleveren over de geïndividualiseerde combinaties van de acties van de OCMW's.

1.1 Acties in verband met minimale bestaansmiddelen

Tabel 3.1 bevat de acties van de OCMW's om te voorzien in de minimale bestaansmiddelen die cliënten van buitenlandse herkomst in staat moeten stellen om een menswaardig leven te leiden. Dit is een belangrijk aspect van de opdracht van de OCMW's, waarbij hun acties de personen in staat moeten stellen om in de samenleving een menswaardige levensstandaard op na te houden.

Tabel 3.1 Acties van de OCMW's ten gunste van personen van buitenlandse herkomst – minimale bestaansmiddelen

		Leefloon	Inkomen equivalent met sociale hulp	Materiële hulp-levensnoodzakelijke middelen	Materiële hulp-voedselpakket	Andere
Vreemdelingen ingeschreven in het bevolkingsregister	Vlaanderen	158 (81,80%)	30 (15,50%)	31 (16,0%)	99 (51,2%)	59 (30,5%)
	Wallonië	89 (63,10%)	33 (23,40%)	36 (25,5%)	43 (30,4%)	40 (28,3%)
	Brussels Hoofdstedelijk gewest	10 (90,90%)	0 (0,00%)	5 (45,4%)	6 (54,5%)	5 (45,4%)
Belgen van vreemde herkomst	Koninkrijk	257 (74,40%)	63 (18,20%)	72 (20,8%)	148 (42,8%)	104 (30,1%)
	Vlaanderen	138 (71,50%)	11 (5,69%)	32 (16,5%)	94 (48,7%)	58 (30,0%)
	Wallonië	92 (65,20%)	4 (2,83%)	34 (24,1%)	42 (29,7%)	42 (29,7%)
Asielaanvragers	Brussels Hoofdstedelijk gewest	10 (90,90%)	1 (9,09%)	5 (45,4%)	6 (54,5%)	5 (45,4%)
	Koninkrijk	240 (69,50%)	16 (4,63%)	71 (20,5%)	142 (41,1%)	105 (30,4%)
	Vlaanderen	2 (1,03%)	134 (69,40%)	143 (74,0%)	105 (54,4%)	61 (31,6%)
	Wallonië	5 (3,54%)	89 (63,10%)	95 (67,3%)	94 (66,6%)	54 (38,2%)
	Brussels Hoofdstedelijk gewest	0 (0,00%)	10 (90,90%)	5 (45,4%)	6 (54,5%)	5 (45,4%)
	Koninkrijk	7 (2,02%)	233 (67,50%)	243 (70,4%)	205 (59,4%)	120 (34,7%)

Bron: HIVA-OSE

Belgen van buitenlandse herkomst hebben per definitie toegang tot het recht op sociale integratie en de inkomstcomponent ervan, met name het leefloon (LL), eventueel ook een individueel project voor sociale integratie. Personen die de Belgische nationaliteit niet hebben, hebben recht op een leefloon als zij tot deze categorieën behoren: onderdanen van de Europese Unie, erkende vluchtelingen, staatslozen (met verblijfsvergunning) of immigranten die in het nationale bevolkingsregister zijn ingeschreven. Het hoeft dan ook niet te verbazen dat het recht op maatschappelijke integratie de meest gebruikte maatregel is voor Belgen van buitenlandse herkomst en in de registers ingeschreven vreemdelingen. Bijna drie vierde van de OCMW's uit onze steekproef kent een leefloon toe aan deze groepen. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest gebruiken negen OCMW's op tien deze maatregel voor deze groepen. Dit percentage is kleiner in Wallonië, maar ook daar keert bijna twee derde van de OCMW's een leefloon uit aan deze groepen.

Het equivalent van het leefloon wordt vooral toegekend aan cliënten die over een verblijfsvergunning beschikken, maar niet beschikken over de Belgische nationaliteit, de nationaliteit van een EU-lidstaat of een inschrijving in het bevolkingsregister. Terwijl het leefloon slechts sporadisch wordt toegekend aan buitenlanders die in de registers zijn ingeschreven (18,2% van de OCMW's) en aan Belgen van buitenlandse herkomst (4,6% van de OCMW's), wordt het veel vaker gehanteerd voor de groep van de asielzoekers. Twee op de drie OCMW's keren een leefloon uit aan asielzoekers en in Brussel stijgt dit percentage zelfs tot 90,9%.

Met betrekking tot de andere types acties om de cliënten in de vorm van materiële hulp te voorzien van minimale bestaansmiddelen zijn er geen grote verschillen tussen de groepen. De OCMW's zetten deze middelen op een relatief vergelijkbare manier in, met nochtans een grotere frequentie voor de categorie van de asielzoekers. Ook hanteren de Brusselse OCMW's vaker dit type activiteiten.

1.2 Acties in verband met de werkgelegenheid

Sinds de invoering van het recht op sociale integratie in 2002 kregen de OCMW's een grotere rol toebedeeld om de toegang tot de arbeidsmarkt te vergemakkelijken voor hun cliënten. De OCMW's beschikken op deze manier over een reeks instrumenten om hun cliënten te begeleiden naar een job, afhankelijk van de eigenschappen van elk individu en de stappen die nodig zijn om dit doel te bereiken. Er zijn diverse maatregelen mogelijk: het ondertekenen van gepersonaliseerde projecten voor sociale integratie, toegang tot stages of beroepsopleidingen, de rechtstreekse tewerkstelling in het kader van bijzondere contracten (artikel 60 en 61) of eventueel het subsidiëren van werkgevers in het kader van specifieke tewerkstellingsprogramma's (doorstromingsprogramma (DSP), het Plan Activa, de sociale inschakelingseconomie (SINE) en de invoeginterim). Bij het bepalen van het sociale integratietraject van personen kunnen nog andere maatregelen worden

gekoppeld aan de doelstellingen van grotere kansen op de arbeidsmarkt en werkgelegenheid, ook al komen deze ook in andere rubrieken voor. Bij personen van buitenlandse herkomst gaat het onder andere om toegang tot het onderwijs en taalcursussen.

Tabel 3.2 Acties van de OCMW's voor personen van buitenlandse herkomst – werkgelegenheid

		Begeleid tra- ject	Professionele vorming	Artikel 60	Artikel 61	Stages	Andere
Vreemdelingen ingeschreven in het bevolkingsregister	Vlaanderen	137 (70,9%)	98 (50,7%)	150 (77,70%)	33 (17,00%)	49 (25,30%)	31 (16,0%)
	Wallonië	86 (60,9%)	75 (53,1%)	83 (58,80%)	34 (24,10%)	43 (30,40%)	25 (17,7%)
	Brussels Hoofd- stedelijk Gewest	9 (81,8%)	10 (90,9%)	10 (90,90%)	2 (18,10%)	5 (45,40%)	5 (45,4%)
Belgen van vreemde her- komst	Koninkrijk	232 (67,2%)	183 (53,0%)	243 (70,40%)	69 (20,00%)	97 (28,10%)	61 (17,6%)
	Vlaanderen	128 (66,3%)	89 (46,1%)	127 (65,80%)	28 (14,50%)	42 (21,70%)	28 (14,5%)
	Wallonië	85 (60,2%)	73 (51,7%)	76 (53,90%)	39 (27,60%)	44 (31,20%)	20 (14,1%)
Asielaanvragers	Brussels Hoofd- stedelijk Gewest	9 (81,8%)	10 (90,9%)	10 (90,90%)	2 (18,10%)	5 (45,40%)	5 (45,4%)
	Koninkrijk	222 (64,3%)	172 (49,8%)	213 (61,70%)	69 (20,00%)	91 (26,30%)	53 (15,3%)
	Vlaanderen	55 (28,4%)	48 (24,8%)	21 (10,80%)	4 (2,07%)	16 (8,29%)	36 (18,6%)
	Wallonië	39 (27,6%)	49 (34,7%)	9 (6,38%)	5 (3,54%)	31 (21,90%)	27 (19,1%)
	Brussels Hoofd- stedelijk Gewest	6 (54,5%)	7 (63,6%)	0 (0,00%)	0 (0,00%)	0 (0,00%)	3 (27,2%)
	Koninkrijk	100 (28,9%)	104 (30,1%)	30 (8,69%)	9 (2,60%)	47 (13,60%)	66 (19,1%)

Bron: HIVA-OSE

Geïndividualiseerde begeleidingprojecten worden frequent toegepast voor buitenlanders die in de registers zijn ingeschreven en voor Belgen van buitenlandse herkomst. Zo hanteren bijna twee op drie OCMW's dit instrument voor deze groepen en in het Brusselse gewest zelfs acht op tien OCMW's. Begeleidingsprojecten worden veel minder vaak gebruikt voor asielzoekers. Minder dan één derde onder hen geniet deze maatregel (28,9%), behalve in Brussel, waar meer dan één op de twee OCMW's dit instrument voor hen ter beschikking stelt.

Maatregelen die de kansen op de arbeidsmarkt van de cliënten vergroten, zoals beroepsopleidingen en stages, worden veel minder frequent toegepast. Beroepsopleiding is nog het meest voorkomende instrumenten: bijna één OCMW op twee gebruikt het voor buitenlanders die in de registers zijn ingeschreven en voor Belgen van buitenlandse herkomst. Deze verhouding ligt hoger in het Brussels gewest, waar ongeveer 80% van de OCMW's die de enquête hebben beantwoord er gebruik van maken. De stages worden minder vaak gebruikt, slechts voor ongeveer één op de vier cliënten van buitenlandse herkomst. Ook hier ligt het percentage hoger in het Brusselse gewest (ongeveer één OCMW op twee). Deze maatregelen om de kansen op de arbeidsmarkt te bevorderen worden minder vaak toegepast voor de groep van de asielzoekers, onder meer in Vlaanderen. Hierbij moeten we wel opmerken dat bijna twee op de drie OCMW's in het Brusselse gewest voor asielzoekers gebruik maken van maatregelen inzake beroepsopleiding, maar geen stages aanbieden.

Artikel 60 stelt OCMW's in de gelegenheid om een persoon aan te werven, zodat hij recht krijgt op werkloosheidsuitkeringen en/of beroepservaring kan opdoen via een arbeidscontract bij het OCMW zelf of bij een derde instelling. Artikel 61 biedt de mogelijkheid om banen bij particuliere werkgevers te subsidiëren. Op termijn vergroot dit door de band genomen de kansen op sociaal-professionele inschakeling. Dit veronderstelt wel dat de cliënten die er gebruik van maken in staat zijn om op de privémarkt te werken. Artikel 60 wordt door OCMW's vaak gebruikt voor buitenlanders die in de registers zijn ingeschreven en voor Belgen van buitenlandse herkomst. Ongeveer twee derde van de OCMW's maakt gebruik van deze voorziening, in het Brusselse gewest gebeurt dit couranter dan in Wallonië. Slechts een klein percentage asielzoekers maakt gebruik van deze maatregel. Artikel 61 wordt minder vaak toegepast. Ongeveer één vijfde van de OCMW's gebruikt deze maatregel voor buitenlanders die in de registers zijn ingeschreven en voor Belgen van buitenlandse herkomst. Vrijwel geen enkel OCMW gebruikt de maatregel voor asielzoekers.

1.3 Acties in verband met het onderwijs

Men is het erover eens dat het onderwijs een fundamentele rol speelt voor de integratie, zowel sociaal integratie als inzake inburgering. Onderwijs bevordert niet

alleen de sociale integratie van degenen die er rechtstreeks aan deelnemen, maar ook de verspreiding van de sociale en culturele waarden van de samenleving in de gezinnen en hun omgeving. Scholen zijn een bevoorrechte plaats voor uitwisselingen tussen gemeenschappen, vooral voor de moeders (Hadeu, 2009). Institutioneel behoort onderwijs tot de bevoegdheden van de Gemeenschappen. Deze voeren de laatste jaren een fundamentele hervorming van het onderwijs door, met als gemeenschappelijke doelstellingen onder andere de democratisering van de deelname aan het onderwijs, een lagere schooluitval en een betere overgang van het onderwijs naar het werk, ook voor personen van buitenlandse herkomst en hun kinderen.

Naast deze structurele hervormingen beschikken de OCMW's ook over bepaalde instrumenten om de opleiding van hun cliënten, inclusief zij die van buitenlandse herkomst komen, te ondersteunen. Zij kunnen bijvoorbeeld bepaalde schoolkosten voor hun rekening nemen of de personen naar alfabetiseringscursussen of opleidingen oriënteren. Zij kunnen studenten ook een leefloon of equivalent leefloon toekennen, zodat zij hun studie kunnen voortzetten, eventueel met een geïndividualiseerde begeleiding. Een recente studie van de POD Maatschappelijke Integratie wijst op het groeiende belang van steunmaatregelen voor studenten. Jongeren met financiële problemen doen de laatste jaren steeds vaker een beroep op het OCMW voor steun. Dit verhoogt hun kansen om een diploma te behalen, waardoor hun kansen op de arbeidsmarkt stijgen en hun sociale integratie wordt bevorderd. Uit de studie blijkt ook een instroom van oudere scholieren uit het secundair onderwijs naar maatschappelijke steun, meer bepaald bij jongeren van buitenlandse herkomst. Dit wijst op een lacune in het huidige onderwijssysteem. De studie benadrukt ook de preventieve rol die OCMW's zouden kunnen vervullen om schoolachterstand te vermijden. Zij kunnen het schooltraject van de jonge cliënten van dichtbij opvolgen (Carpentier et al., 2011). Het verwerven van de taal, een cruciaal element in het onderwijs en voor de sociale integratie, wordt verderop behandeld bij de acties ter bevordering van de sociaal-culturele participatie.

Tabel 3.3 Acties van de OCMW's voor personen van buitenlandse herkomst - onderwijs

		Financiële hulp kosten voor school	Financiële tussenkomst voor logopedie	Warme maaltijden op school	Andere
Vreemdelingen ingeschreven in het bevolkingsregister	Vlaanderen	127 (65,8%)	79 (40,9%)	53 (27,4%)	59 (30,5%)
	Wallonië	78 (55,3%)	51 (36,1%)	51 (36,1%)	42 (29,7%)
	Brussels Hoofdstedelijk Gewest	10 (90,9%)	8 (72,7%)	9 (81,8%)	5 (45,4%)
Belgen van vreemde herkomst	Koninkrijk	215 (62,3%)	138 (40,0%)	113 (32,7%)	106 (30,7%)
	Vlaanderen	113 (58,5%)	72 (37,3%)	51 (26,4%)	51 (26,4%)
	Wallonië	68 (48,2%)	50 (35,4%)	51 (36,1%)	37 (26,2%)
Asielaanvragers	Brussels Hoofdstedelijk Gewest	10 (90,9%)	8 (72,7%)	9 (81,8%)	5 (45,4%)
	Koninkrijk	191 (55,3%)	130 (37,6%)	111 (32,1%)	93 (26,9%)
	Vlaanderen	141 (73,0%)	84 (43,5%)	56 (29,0%)	58 (30,0%)
	Wallonië	98 (69,5%)	56 (39,7%)	53 (37,5%)	49 (34,7%)
	Brussels Hoofdstedelijk Gewest	10 (90,9%)	8 (72,7%)	8 (72,7%)	5 (45,4%)
	Koninkrijk	249 (72,1%)	148 (42,8%)	117 (33,9%)	112 (32,4%)

Bron: HIVA-OSE

Het valt in de eerste plaats op dat de acties op het vlak van onderwijs op gelijkaardige manier voor de drie populaties worden toegepast. Ze worden over het algemeen meer gehanteerd in het Brusselse gewest dan in Vlaanderen en Wallonië. De belangrijkste maatregel - toegepast door ongeveer twee op de drie OCMW's in ons land - is terugbetaling van (een gedeelte van) de schoolkosten. Daarop volgt de terugbetaling van kosten voor logopedie en schoolmaaltijden (iets meer dan één derde van de OCMW's). Bijna één derde van de OCMW's geeft aan dat zij ook andere instrumenten op onderwijsgebied gebruiken.

1.4 Acties in verband met sociaal-culturele participatie

De OCMW's beschikken sinds 2003 over subsidies om maatregelen met betrekking tot de sociale participatie, de culturele en sportieve ontplooiing van de cliënten te bevorderen. De activiteiten om de sociaal-culturele participatie te bevorderen zijn zeer divers: van steun voor deelname aan evenementen en sociale, sportieve of culturele verenigingen tot de toegang tot nieuwe technologieën, zowel individueel als voor specifieke doelgroepen. Deze maatregelen worden sinds 2010 aangevuld met specifieke subsidies voor de bestrijding van kinderarmoede en de sociale integratie van kinderen die cliënt zijn bij het OCMW. In het kader van de maatregelen voor sociaal-culturele participatie worden zeer diverse activiteiten georganiseerd. De OCMW's kunnen meestal zelf over de invulling ervan beslissen. Deze activiteiten kunnen door de OCMW's zelf worden georganiseerd of in het kader van externe partnerschappen. Voor meer informatie hierover verwijzen we de lezer door naar twee studies die onlangs voor de POD Maatschappelijke Integratie werden uitgevoerd. De eerste heeft te maken met het evalueren van maatregelen voor een grotere sociaal-culturele participatie en meer bepaald de subsidie voor de bestrijding van kinderarmoede (Vermeersch et al., 2011). De tweede gaat over het concept sociale activatie, onder andere door de maatregelen voor sociaal-culturele participatie (Druetz et al., 2012).

Maatregelen voor sociaal-culturele participatie zijn essentieel voor de integratie van personen van buitenlandse herkomst, aangezien zij deze personen beter laten kennismaken met de Belgische cultuur en hun sociale integratie bevorderen. De lokale bevolking krijgt ook de kans om de eigenschappen van de personen van buitenlandse herkomst beter te begrijpen en zich op deze manier persoonlijk te ontplooien. Dit tweerichtingsverkeer, waarop wij al gewezen hebben voor het onderwijs, is een essentieel aspect van de sociale integratie. Het draagt immers bij tot een grotere sociale cohesie, dankzij de sociale en culturele ontplooiing van individuen. Ter herinnering: dit is in België een grondwettelijk recht sinds 1994. Door het universele karakter van deze maatregelen en de doelgroepenaanpak die ze mogelijk maken, kunnen de OCMW's ze gebruiken om oplossingen uit te werken voor de sociale integratie van specifieke groepen, zoals de asielzoekers of de Roma, en voor hun kinderen.

Tabel 3.4 Acties van de OCMW's voor personen van buitenlandse herkomst – sociaal-culturele integratie

		Individuele steun	Ondersteuning van initiatieven voor een specifieke doelgroep	Taallessen	Cursus/culturele bezoeken	Andere
Vreemdelingen ingeschreven in het bevolkingsregister	Vlaanderen	150 (77,7%)	70 (36,2%)	124 (64,2%)	114 (59,0%)	45 (23,3%)
	Wallonië	81 (57,4%)	35 (24,8%)	67 (47,5%)	67 (47,5%)	22 (15,6%)
	Brussels Hoofdstedelijk Gewest	10 (90,9%)	8 (72,7%)	10 (90,9%)	9 (81,8%)	3 (27,2%)
	Koninkrijk	241 (69,8%)	113 (32,7%)	201 (58,2%)	190 (55,0%)	70 (20,2%)
Belgen van vreemde herkomst	Vlaanderen	133 (68,9%)	61 (31,6%)	108 (55,9%)	101 (52,3%)	41 (21,2%)
	Wallonië	75 (53,1%)	33 (23,4%)	53 (37,5%)	59 (41,8%)	21 (14,8%)
	Brussels Hoofdstedelijk Gewest	10 (90,9%)	8 (72,7%)	10 (90,9%)	9 (81,8%)	3 (27,2%)
	Koninkrijk	218 (63,1%)	102 (29,5%)	171 (49,5%)	169 (48,9%)	65 (18,8%)
Asielaanvragers	Vlaanderen	136 (70,4%)	69 (35,7%)	141 (73,0%)	113 (58,5%)	43 (22,2%)
	Wallonië	87 (61,7%)	40 (28,3%)	103 (73,0%)	79 (56,0%)	26 (18,4%)
	Brussels Hoofdstedelijk Gewest	6 (54,5%)	5 (45,4%)	8 (72,7%)	7 (63,6%)	2 (18,1%)
	Koninkrijk	229 (66,3%)	114 (33,0%)	252 (73,0%)	199 (57,6%)	71 (20,5%)

Bron: HIVA-OSE

Uit een analyse van de OCMW-acties inzake socio-culturele participatie blijkt dat zij de hele waaier aan instrumenten die tot hun beschikking staat gebruiken. Zij doen dit op een relatief gelijkaardige manier voor alle groepen van personen van buitenlandse herkomst waar dit onderzoek naar kijkt. Het meest opmerkelijke verschil is het meer intensieve gebruik van taalcursussen voor de groep van de asielzoekers (gemiddeld 73% in alle OCMW's, tegenover ongeveer 54% voor de andere groepen).

De OCMW's maken het meeste gebruik van individuele steunmaatregelen. Meestal gaat het enerzijds om het betalen van de kosten voor deelname aan of inschrijving op sociaal-culturele of sportactiviteiten en anderzijds om tegemoetkomingen in de kosten van het openbaar vervoer. Meer dan twee op de drie OCMW's van onze steekproef gebruiken deze maatregelen voor de diverse populaties van buitenlandse herkomst. Dit is vooral het geval in Brussel en Vlaanderen en relatief minder in Wallonië.

Wij hebben er in dit rapport al verscheidene keren op gewezen hoe belangrijk talenkennis is voor de geslaagde integratie van personen van buitenlandse herkomst. Het hoeft dan ook niet te verbazen dat de meeste OCMW's indien nodig zelf taalcursussen voorstellen en/of organiseren in het kader van maatregelen voor sociaal-culturele participatie. Vooral asielzoekers volgen deze taalcursussen (73% van de OCMW's) alsook buitenlanders die in de registers zijn ingeschreven (58,2% van de OCMW's). Voor deze populatiecategorie ligt in Wallonië het percentage echter lager dan in de andere regio's. Voor de groep van de Belgen van buitenlandse herkomst zijn de regionale verschillen uitgesproken. Ongeveer 90,1% van de Brusselse OCMW's en 55,9% van de Vlaamse OCMW's maakt gebruik van deze maatregel, terwijl bij de Waalse OCMW's dit percentage op slechts 37,2% ligt. Wij moeten er wel bij vermelden dat in Vlaanderen, en in mindere mate ook in Brussel, de OCMW's ook een beroep doen op de structuren die in het kader van het Vlaamse inburgeringsbeleid werden opgezet, onder andere voor taalverwerving en kennis over de samenleving.

Op de derde plaats in de OCMW-acties komt financiering van de deelname aan cursussen of culturele bezoeken. Gemiddeld maakt één op de twee OCMW's hier gebruik van. Opnieuw ligt het percentage in Wallonië een beetje lager dan in de andere gewesten, behalve voor de groep van de asielzoekers.

Ten slotte zijn er de steunmaatregelen voor gemeenschappelijke initiatieven. Dit is een benaming voor zeer diverse activiteiten met een gemeenschappelijk karakter, die al dan niet op een specifieke doelgroep zijn gericht. Het betreft hoofdzakelijk maatregelen voor de gemeenschappelijke sociaal-culturele activiteiten, waarbij niet het individu maar de groep voorop staat. Ongeveer één OCMW op drie steunt dit type initiatieven. In Brussel is dit vaker het geval dan in de andere gewesten.

1.5 Acties in verband met gezondheid

Talrijke studies tonen aan dat personen die in armoede leven en sociaal uitgesloten zijn, vaker gezondheidsproblemen hebben. Dit geldt zeker voor personen van buitenlandse herkomst (Lelkes & Zsólyomi, 2011; Schockaert & Nicaise, 2010; Perrin et al., 2007).

Financiële tegemoetkomingen in de gezondheids- en geneesmiddelenkosten worden door de OCMW's van onze steekproef proportioneel gebruikt voor de in de registers ingeschreven buitenlanders en de Belgen van buitenlandse herkomst. Bijna twee op de drie OCMW's gebruiken deze steunmaatregelen voor deze groepen, met een vrij homogene spreiding over de gewesten, waarbij Brussel opnieuw opvalt door een hoger gebruikspercentage. De toekenning van medische noodhulp is relatief beperkt voor beide populaties: ongeveer één op de vier OCMW's maakt hier gebruik van. Deze maatregel is a priori voorbehouden aan personen zonder wettelijke verblijfsvergunning op ons grondgebied. Het percentage dat hiervan gebruik maakt ligt duidelijk hoger in Vlaanderen dan in de andere gewesten.

De groep van de asielzoekers maakt het meeste gebruik van vergoedingen van gezondheids- en geneesmiddelenkosten. Ongeveer 80% van de OCMW's maakt gebruik van deze maatregel voor deze groep. Het verschil met de andere groepen is zeer uitgesproken voor wat de toekenning van medische hulp betreft. Bijna twee OCMW's maken er gebruik van voor asielzoekers, terwijl het voor de andere groepen van buitenlandse herkomst slechts over één OCMW op vier gaat.

Tabel 3.5 Acties van de OCMW's voor personen van buitenlandse herkomst - gezondheid

		Gezondheidskosten	Geneesmiddelenkosten	Dringende medische hulp	Andere
Vreemdelingen ingeschreven in het bevolkingsregister	Vlaanderen	130 (67,3%)	128 (66,3%)	59 (30,5%)	35 (18,1%)
	Wallonië	83 (58,8%)	88 (62,4%)	23 (16,3%)	26 (18,4%)
	Brussels Hoofdstedelijk Gewest	10 (90,9%)	10 (90,9%)	1 (9,09%)	5 (45,4%)
	Koninkrijk	223 (64,6%)	226 (65,5%)	83 (24,0%)	66 (19,1%)
Belgen van vreemde herkomst	Vlaanderen	114 (59,0%)	113 (58,5%)	51 (26,4%)	33 (17,0%)
	Wallonië	73 (51,7%)	80 (56,7%)	19 (13,4%)	22 (15,6%)
	Brussels Hoofdstedelijk Gewest	10 (90,9%)	10 (90,9%)	1 (9,09%)	5 (45,4%)
	Koninkrijk	197 (57,1%)	203 (58,8%)	71 (20,5%)	60 (17,3%)
Asielaanvragers	Vlaanderen	158 (81,8%)	155 (80,3%)	122 (63,2%)	40 (20,7%)
	Wallonië	111 (78,7%)	112 (79,4%)	84 (59,5%)	34 (24,1%)
	Brussels Hoofdstedelijk Gewest	10 (90,9%)	10 (90,9%)	3 (27,2%)	5 (45,4%)
	Koninkrijk	279 (80,8%)	277 (80,2%)	209 (60,5%)	79 (22,8%)

Bron: HIVA-OSE

1.6 Acties in verband met huisvesting

Ook hier merken wij dat de steun inzake huisvesting proportioneel verdeeld is over beide groepen, nl. de in de registers ingeschreven vreemdelingen en Belgen van buitenlandse herkomst. De huurwaarborg, de installatiepremie en de tegemoetkoming in de energiefacturen zijn de drie meest gebruikte instrumenten voor deze groepen (door meer dan twee op de drie OCMW's). Dan volgen de andere maatregelen in gelijkaardige verhoudingen (van ongeveer 40% van de OCMW's die reageerden). Een éénmalige tegemoetkoming in de huisvestingskosten is de minst gebruikte maatregel (slechts één op de drie OCMW's). Door de band genomen gebruikt het Brusselse gewest deze maatregelen op een intensievere manier en merkt men gewoonlijk het tegenovergestelde in Wallonië.

De situatie is verschillend voor wat de groep van de asielzoekers betreft. De meeste huisvestingsmaatregelen worden voor deze groep minder vaak gebruikt in vergelijking met beide andere groepen. Alleen in het geval van de huurwaarborg en de éénmalige tegemoetkoming in de huisvestingskosten worden gelijkaardige verhoudingen waargenomen voor de drie referentiegroepen.

Tabel 3.6 Acties van de OCMW's voor personen van buitenlandse herkomst - huisvesting

		Nood- opvang	Doorgangs woning	Referentie- adres	Installatie- premie	Maatregel- en voor daklozen	Tussen- komst energie- factuur	Eenmalige kosten verblijf- plaats	Huur- waarborg	Andere
Vreemdelingen inge- schreven in het bevolkingsregister	Vlaanderen	100 (51,8%)	80 (41,4%)	83 (43,0%)	134 (69,4%)	88 (45,5%)	126 (65,2%)	59 (30,5%)	155 (80,3%)	44 (22,7%)
	Wallonië	56 (39,7%)	49 (34,7%)	58 (41,1%)	80 (56,7%)	52 (36,8%)	90 (63,8%)	39 (27,6%)	95 (67,3%)	30 (21,2%)
	Brussels Hoofd- stedelijk Gewest	8 (72,7%)	6 (54,5%)	10 (90,9%)	10 (90,9%)	8 (72,7%)	10 (90,9%)	7 (63,6%)	10 (90,9%)	4 (36,3%)
Belgen van vreemde herkomst	Koninkrijk	164 (47,5%)	135 (39,1%)	151 (43,7%)	224 (64,9%)	148 (42,8%)	226 (65,5%)	105 (30,4%)	260 (75,3%)	78 (22,6%)
	Vlaanderen	93 (48,1%)	71 (36,7%)	89 (46,1%)	113 (58,5%)	82 (42,4%)	117 (60,6%)	52 (26,9%)	134 (69,4%)	40 (20,7%)
	Wallonië	53 (37,5%)	48 (34,0%)	61 (43,2%)	72 (51,0%)	51 (36,1%)	89 (63,1%)	36 (25,5%)	84 (59,5%)	27 (19,1%)
Asielaanvragers	Brussels Hoofd- stedelijk Gewest	8 (72,7%)	7 (63,6%)	10 (90,9%)	10 (90,9%)	9 (81,8%)	10 (90,9%)	7 (63,6%)	10 (90,9%)	4 (36,3%)
	Koninkrijk	154 (44,6%)	126 (36,5%)	160 (46,3%)	195 (56,5%)	142 (41,1%)	216 (62,6%)	95 (27,5%)	228 (66,0%)	71 (20,5%)
	Vlaanderen	65 (33,6%)	45 (23,3%)	20 (10,3%)	124 (64,2%)	48 (24,8%)	78 (40,4%)	45 (23,3%)	142 (73,5%)	44 (22,7%)
	Wallonië	35 (24,8%)	26 (18,4%)	10 (7,09%)	67 (47,5%)	31 (21,9%)	64 (45,3%)	51 (36,1%)	95 (67,3%)	37 (26,2%)
	Brussels Hoofd- stedelijk Gewest	7 (63,6%)	4 (36,3%)	3 (27,2%)	7 (63,6%)	6 (54,5%)	7 (63,6%)	7 (63,6%)	8 (72,7%)	3 (27,2%)
	Koninkrijk	107 (31,0%)	75 (21,7%)	33 (9,56%)	198 (57,3%)	85 (24,6%)	149 (43,1%)	103 (29,8%)	245 (71,0%)	84 (24,3%)

Bron: HIVA-OSE

1.7 Acties in verband met steun aan het gezin

De diverse maatregelen om in gezinsverband financiële steun te verlenen, worden minder vaak door de OCMW's gebruikt en dit geldt voor alle populaties van buitenlandse herkomst. Dit is meer bepaald het geval voor de groep van de asielzoekers, behalve wanneer het storten van een vervangend alimentatiegeld betreft. Over het algemeen doen de Vlaamse OCMW's vaker een beroep op deze maatregelen dan hun collega's uit de andere gewesten.

Tabel 3.7 Acties van de OCMW's voor personen van buitenlandse herkomst - gezin

		Toeslagen gerelateerd aan de kinderbijslag	Vervangingspensioenen	Geboortepremie	Babykaart	Andere
Vreemdelingen ingeschreven in het bevolkingsregister	Vlaanderen	73 (37,8%)	33 (17,00%)	43 (22,20%)	51 (26,4%)	26 (13,40%)
	Wallonië	28 (19,8%)	14 (9,92%)	21 (14,80%)	30 (21,2%)	19 (13,40%)
	Brussels Hoofdstedelijk Gewest	3 (27,2%)	1 (9,09%)	3 (27,20%)	5 (45,4%)	1 (9,09%)
Belgen van vreemde herkomst	Koninkrijk	104 (30,1%)	48 (13,90%)	67 (19,40%)	86 (24,9%)	46 (13,30%)
	Vlaanderen	52 (26,9%)	34 (17,60%)	37 (19,10%)	49 (25,3%)	26 (13,40%)
	Wallonië	21 (14,8%)	14 (9,92%)	18 (12,70%)	29 (20,5%)	18 (12,70%)
	Brussels Hoofdstedelijk Gewest	2 (18,1%)	1 (9,09%)	2 (18,10%)	5 (45,4%)	1 (9,09%)
Asielaanvragers	Koninkrijk	75 (21,7%)	49 (14,20%)	57 (16,50%)	83 (24,0%)	45 (13,00%)
	Vlaanderen	84 (43,5%)	9 (4,66%)	57 (29,50%)	69 (35,7%)	31 (16,00%)
	Wallonië	35 (24,8%)	3 (2,12%)	38 (26,90%)	40 (28,3%)	21 (14,80%)
	Brussels Hoofdstedelijk Gewest	2 (18,1%)	0 (0,00%)	1 (9,09%)	5 (45,4%)	1 (9,09%)
	Koninkrijk	121 (35,0%)	12 (3,47%)	96 (27,80%)	114 (33,0%)	53 (15,30%)

Bron: HIVA-OSE

1.8 Acties in verband met toegang tot andere rechten

Alle OCMW's bieden hun cliënten juridische bijstand, ongeacht hun afkomst. Dit is een belangrijk aspect van de integratie van personen van buitenlandse herkomst, want voor hen is het vaak nog moeilijker om hun weg te vinden in de doolhof van het Belgische rechtssysteem en hun rechten onverkort te doen gelden. Meer dan twee op de drie OCMW's leveren deze dienst aan de diverse bevolkingsgroepen. Bij de Vlaamse OCMW's is dit het meeste het geval.

De maatregelen met betrekking tot het gezinsbudget – begeleiding en beheer – worden vaker gebruikt voor in de registers ingeschreven vreemdelingen en de Belgen van buitenlandse herkomst. Voor deze groepen doen bijna twee op de drie OCMW's een beroep op deze maatregelen, terwijl het percentage lager ligt voor de groep van de asielzoekers. Deze maatregelen worden verhoudingsgewijs minder gebruikt door de Waalse OCMW's dan door hun collega's uit de andere gewesten.

Tabel 3.8 Acties van de OCMW's voor personen van buitenlandse herkomst – andere rechten

		Juridische hulpverlening	Schuldbemid- deling	Budgetbeheer	Budgetbege- leiding	Collectieve schuldrege- ling	Andere
Vreemdelingen ingeschreven in het bevolkingsregister	Vlaanderen	156 (80,8%)	146 (75,6%)	137 (70,9%)	133 (68,9%)	103 (53,3%)	32 (16,50%)
	Wallonië	78 (55,3%)	59 (41,8%)	76 (53,9%)	72 (51,0%)	55 (39,0%)	13 (9,21%)
	Brussels Hoofd- stedelijk Gewest	7 (63,6%)	3 (27,2%)	8 (72,7%)	10 (90,9%)	7 (63,6%)	2 (18,10%)
	Koninkrijk	241 (69,8%)	208 (60,2%)	221 (64,0%)	215 (62,3%)	165 (47,8%)	47 (13,60%)
Belgen van vreemde her- komst	Vlaanderen	142 (73,5%)	133 (68,9%)	126 (65,2%)	125 (64,7%)	100 (51,8%)	29 (15,00%)
	Wallonië	75 (53,1%)	61 (43,2%)	70 (49,6%)	72 (51,0%)	58 (41,1%)	12 (8,51%)
	Brussels Hoofd- stedelijk Gewest	7 (63,6%)	3 (27,2%)	8 (72,7%)	10 (90,9%)	7 (63,6%)	2 (18,10%)
	Koninkrijk	224 (64,9%)	197 (57,1%)	204 (59,1%)	207 (60,0%)	165 (47,8%)	43 (12,40%)
Asielaanvragers	Vlaanderen	156 (80,8%)	80 (41,4%)	95 (49,2%)	70 (36,2%)	31 (16,0%)	28 (14,50%)
	Wallonië	93 (65,9%)	33 (23,4%)	59 (41,8%)	36 (25,5%)	21 (14,8%)	11 (7,80%)
	Brussels Hoofd- stedelijk Gewest	7 (63,6%)	3 (27,2%)	7 (63,6%)	8 (72,7%)	2 (18,1%)	2 (18,10%)
	Koninkrijk	256 (74,2%)	116 (33,6%)	161 (46,6%)	114 (33,0%)	54 (15,6%)	41 (11,80%)

Bron: HIVA-OSE

2. Kwalitatieve beoordeling van het aanbod van de OCMW's

Uit het bovenstaande overzicht van de middelen die de OCMW's inzetten om personen van buitenlandse herkomst te integreren blijkt dat zij de volledige waaier aan instrumenten die tot hun beschikking staan op een uitgebreide en gediversifieerde manier hanteren ten gunste van deze groepen. In dit hoofdstuk gaan wij na of de OCMW's dit aanbod voldoende vinden, hoe zij het kwalitatief beoordelen en welke perceptie zij hebben van het nut van een meer specifieke benadering van personen van buitenlandse herkomst.

2.1 Toereikendheid van het aanbod

Tabel 3.9 Kwalitatieve evaluatie van de toereikendheid van het aanbod voor personen van buitenlandse herkomst

	Onvol- doende	Eerder on- voldoende	Niet vol- doende, niet onvol- doende	Eerder vol- doende	Voldoende	Weet het niet
Vlaanderen	7 (4,0%)	15 (8,5%)	30 (16,9%)	64 (36,2%)	56 (31,6%)	5 (2,8%)
Wallonië	6 (4,5%)	19 (14,4%)	38 (28,8%)	38 (28,8%)	25 (18,9%)	6 (4,5%)
Brussels Hoofdstede- lijk Gewest	1 (11,1%)	2 (22,2%)	2 (22,2%)	4 (44,4%)	0 (0,0%)	0 (0,0%)
Koninkrijk	14 (4,4%)	36 (11,3%)	70 (22,0%)	106 (33,3%)	81 (25,5%)	11 (3,5%)

De OCMW's hebben over het algemeen de neiging om het aanbod aan acties dat tot hun beschikking staat als voldoende te beschouwen. Dat is althans de mening van meer dan één op de twee OCMW's die onze enquête heeft beantwoord. Er zijn op dit punt echter uitgesproken verschillen tussen de gewesten. In Vlaanderen vinden bijna twee op de drie OCMW's dat het aanbod eerder voldoende tot voldoende is. In Wallonië en Brussel geldt dit slechts voor één OCMW op twee. Geen enkele Brussels OCMW vond het aanbod voldoende. Het percentage OCMW's dat het aanbod eerder onvoldoende vindt, is in Wallonië en Brussel ook groter dan in Vlaanderen.

2.2 Specifieke aandacht voor de integratie van personen van buitenlandse herkomst?

Wij hebben de OCMW's gevraagd of zij vinden dat aan de kwestie van de sociale integratie van personen van buitenlandse herkomst specifiek aandacht zou moeten worden besteed in hun OCMW, binnen alle OCMW's en in de wetgeving op de opdrachten van de OCMW's. De resultaten werden opgenomen in tabel 3.10.

Tabel 3.10 Specifieke aandacht voor de kwestie van de sociale integratie van personen van buitenlandse herkomst

In mijn OCMW			
	Ja	Nee	Niet van toepassing
Vlaanderen	130 (73,9%)	31 (17,6%)	15 (8,5%)
Wallonië	31 (23,5%)	79 (59,8%)	22 (16,7%)
Brussels Hoofd- stedelijk Gewest	4 (44,4%)	4 (44,4%)	1 (11,1%)
Koninkrijk	165 (52,1%)	114 (36,0%)	38 (12,0%)
In alle OCMW's			
	Ja	Nee	Niet van toepassing
Vlaanderen	146 (83,0%)	16 (9,1%)	14 (8,0%)
Wallonië	77 (58,3%)	42 (31,8%)	13 (9,8%)
Brussels Hoofd- stedelijk Gewest	7 (77,8%)	0 (0,0%)	2 (22,2%)
Koninkrijk	230 (72,6%)	58 (18,3%)	29 (9,1%)
Volgens de wetgeving die de missie van de OCMW's omschrijft			
	Ja	Nee	Niet van toepassing
Vlaanderen	130 (73,4%)	29 (16,4%)	18 (10,2%)
Wallonië	84 (63,6%)	39 (29,5%)	9 (6,8%)
Brussels Hoofd- stedelijk Gewest	5 (55,6%)	3 (33,3%)	1 (11,1%)
Koninkrijk	219 (68,9%)	71 (22,3%)	28 (8,8%)

Op de vraag of er binnen het eigen OCMW aandacht zou moeten worden besteed aan de integratie van personen van buitenlandse herkomst wordt sterk verschillend gereageerd in de diverse gewesten. In Vlaanderen vindt bijna drie vierde van de OCMW's van wel, terwijl dit in Wallonië slechts in een kwart van de OCMW's het geval is. De Brusselse OCMW's reageren eerder verdeeld op deze vraag.

Op de vraag of er in alle OCMW's hieraan specifiek aandacht zou moeten worden besteed, antwoorden de gewesten minder verdeeld, maar er blijven verschillen. Een duidelijke meerderheid van de OCMW's spreekt zich uit voor het geven van specifieke aandacht in alle OCMW's, maar dit is meer het geval in Vlaanderen en Brussel dan in Wallonië, waar bijna één OCMW op drie dit niet noodzakelijk vindt.

Er is een grotere consensus over de vraag of er bijzondere aandacht aan de sociale integratie van personen van buitenlandse herkomst moet worden gegeven in het kader van de wetgeving met betrekking tot de opdracht van de OCMW's. Meer dan twee OCMW's op drie zijn hier voorstander van, onder andere in Vlaanderen,

waar het percentage stijgt tot drie OCMW's op vier. Bijna één op de drie Waalse of Brusselse OCMW's echter vindt dit niet noodzakelijk.

2.3 Inzichten uit Brusselse casestudy's

Om evidente financiële redenen beperken de OCMW's zich er meestal toe om aan hun cliënten alleen de steun te bieden waartoe ze door de wet verplicht zijn, daarbij rekening houdend met hun persoonlijke statuut. Toch aarzelen sommige OCMW's niet om uit hun eigen middelen te putten om een of andere cliënt te helpen die geen recht heeft op deze steun. Daarbij weten ze heel goed dat dit niet door de POD Maatschappelijke Integratie zal worden terugbetaald. Dergelijke uitzonderlijke maatregelen kunnen diverse doelen dienen: een vergoeding voor een abortus of een transplantatie, uitreiking van voedselpakketten, betaling van alfabetiseringscursussen, toegang tot een specifieke cel voor illegalen, ...

Het huidige aanbod wordt als bevredigend beschouwd: noch voldoende, noch onvoldoende. Het OCMW van Molenbeek vormt hierop een uitzondering: het aanbod wordt er als onvoldoende bestempeld. Alle gesprekspartners zijn het erover eens dat het bestaande aanbod voor alle gebruikers, zonder onderscheid naar herkomst, zou moeten worden uitgebreid. Toch dient men ook rekening te houden met specifieke situaties die slechts op een bepaalde groep betrekking hebben. Men stelt dat de ontwikkeling van cursussen Frans of Nederlands onmisbaar is, want een betere taalbeheersing een absolute voorwaarde is voor een betere communicatie en eenvoudiger steunverlening. Maar afgezien van de taal is de aanpak van de OCMW's universeel en is het niet nodig om deze te wijzigen.

Bepaalde OCMW's zijn zich goed bewust van hun gebrek aan initiatieven. Zo betreft het OCMW van Sint-Joost dat het niet dynamisch genoeg is, niet omdat het niet zou willen optreden, maar omwille van de dagelijkse administratieve traagheid. Andere OCMW's ontwikkelen begeleidingsstructuren, maar het zou onmogelijk zijn om dit in Sint-Joost te doen wegens het gebrek aan financiële middelen en mankracht. Dit OCMW hinkt dus achterop inzake innovaties, maar het is tevreden dat het zijn verplichtingen optimaal kan nakomen. Toch zijn er bepaalde kleine budgetten beschikbaar en daar wordt goed gebruik van gemaakt ten behoeve van alle cliënten. Wij hebben het reeds gehad over de cursussen om een van de twee landstalen te leren. Dit geldt ook voor de alfabetiseringscursussen voor nieuwkomers en ongeletterde Belgen.

De bevraagde OCMW's menen dat zij in hun dagelijks beheer geen bijzondere aandacht dienen te schenken aan de kwestie van de integratie van cliënten van buitenlandse herkomst. Toch menen zij dat met deze kwestie onvoldoende rekening wordt gehouden in de andere OCMW's. Zij zijn echter verdeeld over de noodzaak om in de wet op de opdrachten van de OCMW's deze bijzondere aandacht op te nemen.

2.4 Inzichten uit Waalse casestudy's

Om te beginnen gaf geen enkel OCMW aan dat het een andere aanpak hanteert naargelang het al dan niet om Belgen van buitenlandse herkomst gaat.

Met betrekking tot de buitenlanders die in de verschillende registers zijn ingeschreven (bevolkingsregister, vreemdelingenregister) kan de aanpak verschillen, afhankelijk van de rechten die aan hun specifiek statuut zijn gekoppeld. Buitenlanders met een tijdelijke verblijfsvergunning of die geen arbeidsvergunning hebben, zullen bijvoorbeeld niet van dezelfde diensten kunnen genieten (zoals tewerkstelling) dan diegenen waarbij dit wel het geval is. Daarbij willen we ook opmerken dat bepaalde diensten die voor alle OCMW-gebruikers toegankelijk zijn, intensiever gebruikt worden door buitenlanders. Dit is onder andere het geval voor workshops rond huiswerkhulp en de bevordering van de sociale integratie en sociaal-culturele participatie.

Bij de asielzoekers dient men een onderscheid te maken tussen degenen die zich in een onthaalstructuur bevinden en de anderen. Voor deze laatste groep geldt meestal dezelfde logica als voor de in de registers ingeschreven buitenlanders: de acties hangen af van hun statuten, hun rechten, hun traject en hun individuele behoeften. Voor de asielzoekers die zich wel in een onthaalstructuur bevinden, worden de acties daarentegen meestal voorgesteld alsof ze een meer 'bemoederende' logica volgen waarbij persoonlijke aandacht voorop staat. Bovendien besteedt men voor deze groep ook meer aandacht aan responsabilisering, in de mate waarin het verlaten van de onthaalstructuur vaak wordt voorgesteld als een bijzonder moeilijk en onzeker proces. De eigen kenmerken van de onthaalstructuren leiden dus tot meer specifieke soorten acties.

Tenslotte is de situatie ook enigszins verschillend voor de twee belangrijkste groepen die het voorwerp van een bijzondere aanpak uitmaken (mensen zonder wettige verblijfspapieren en Roma). Bij alle bevroegde OCMW's ontvangen illegalen slechts medische noodhulp. Bij de Roma doen zich daarentegen specifieke moeilijkheden voor die het vaak onmogelijk maken om de klassieke actiemiddelen te gebruiken. Een voorbeeld: hun kinderen hebben meestal geen onderwijs gevolgd, zodat ondersteuning van het schooltraject nutteloos is. Meer algemeen, in de mate waarin deze gemeenschap over goed uitgebouwde 'netwerken' beschikt (voor solidariteit, werk, enz.), aarzelt ze vaak om de 'klassieke' acties van de OCMW's te aanvaarden (zoals tewerkstelling en opleidingen).

De bevroegde OCMW's in Wallonië zijn in het algemeen over eens dat het beschikbare aanbod voldoende is om de cliënten van buitenlandse herkomst te bereiken. De resultaten van de webenquête wijzen nochtans vooral op verschillen in de interpretatie van de antwoorden op de enquête. De grote meerderheid van de respondenten (7/10: *Aarlen, Beyne-Heusay, Charleroi, Frameries, Luik, Verviers,*

Waver) vindt dat de bestaande instrumenten voldoende zijn, maar dat er vooral een gebrek is aan (menselijke, materiële en financiële) middelen om de instrumenten optimaal in te zetten. Het belang van een stabiel en duidelijk wettelijk kader wordt bovendien beklemtoond, zodat het aanbod correct kan worden aangepast aan de doelstellingen van de bevoegde overheden. Tenslotte hoopt men ook dat dit wettelijke kader voor een zekere harmonisatie en coherentie tussen de verschillende OCMW's kan zorgen. Op deze manier zouden al te grote verschillen tussen het aanbod van de OCMW's kunnen worden vermeden. De huidige verschillen leiden immers tot een te grote concentratie van deze groepen in de meest aantrekkelijke gemeenten.

2.5 Inzichten uit de Vlaamse casestudy

De vraag of het bestaande aanbod voldoende is om de groep van de cliënten van buitenlandse herkomst te kunnen helpen, wordt door de verschillende OCMW's anders benaderd. Enerzijds lijkt in de meeste gevallen de personeelsbezetting enigszins aangepast aan de veranderende instroom binnen de OCMW's. Anderzijds maken een aantal OCMW's zich toch zorgen over de haalbaarheid en de duurzaamheid van de draagkracht van hun OCMW, mede door het veranderde doelpubliek en de steeds groter wordende diversiteit daarbinnen. Een aantal grote OCMW's stellen een enorme versnippering vast in de achtergronden van migranten, dat we al eerder benoemd hebben als 'superdiversiteit'.

Het OCMW van Antwerpen is het grootste OCMW van Vlaanderen waar een belangrijk deel van de cliënten van buitenlandse herkomst is. Ongeveer drie kwart van de middelen van het OCMW gaat naar deze groep. En ongeveer drie kwart van de klanten die financiële hulp krijgen, zijn van allochtone herkomst. Het aantal allochtone cliënten is in de laatste 5 jaar sterk toegenomen als rechtstreeks gevolg van het gevoerde federale migratiebeleid. Dit OCMW stelt vast hoe onder andere het aantal geregulariseerde, erkende vluchtelingen, subsidiaire bescherming sterk is toegenomen. Ook het aantal regularisaties omwille van medische redenen is toegenomen. Tevens is het vrij verkeer van werknemers en diensten binnen de EU een factor die gezorgd heeft voor meer migratie. Daarbij stelt dit OCMW zichzelf de vraag of haar draagkracht niet bereikt is. Dat op zichzelf is een zorgwekkende vaststelling, gemaakt door het grootste OCMW van Vlaanderen.

In het personeelsbeleid is er rekening gehouden met deze verandering in toestroom. Er zijn intercultureel bemiddelaars aangeworven die de brug tussen de verschillende culturen kunnen slaan. Ook werken ze al langer met sociale tolken. In die zin is hun aanpak van de problematiek aangepast aan de veranderende situatie. Op de oorzaken achter het veranderende migratiebeleid en de toestroom echter hebben ze geen vat, wat bij de ambtenaren tot enige vorm van frustratie leidt. We stellen vast dat een aantal van deze OCMW's, wat in de arbeids-

sociologische literatuur volgens auteurs als Karasek, een 'regelprobleem' hebben. Namelijk ze worden geconfronteerd met een probleem, de veranderende instroom, waar ze niet de 'regelmogelijkheden' voor hebben om het probleem fundamenteel op te lossen. Want deze bevoegdheid rond het federale migratiebeleid ligt niet bij hen. Op dit laatset punt komen we later nog terug.

3. Overzicht van goede practices

3.1 Inzichten uit Brusselse casestudy's

In het Brusselse gewest hebben sommige OCMW's initiatieven ontwikkeld die als goede praktijken kunnen worden omschreven. Wij hebben de volgende opgetekend.

De sociale cel '*Dringende Medische Hulp*' in Molenbeek: een specifieke aanpak voor mensen zonder wettig verblijf sinds de afkondiging van het Koninklijk Besluit dat dringende medische hulp aan mensen zonder wettig verblijf toekent. Bij de oprichting hiervan hadden de overheden in Molenbeek geen idee van het aantal personen dat van dit KB zou kunnen genieten, temeer omdat er toen nog geen regularisatieprocedure was opgestart. Het OCMW ging toen een partnerschap met een medisch centrum aan, maar dit bleek al snel onvoldoende wegens de grote toeloop van potentiële kandidaten. Een extra moeilijkheid was de grote complexiteit van artikel 57 van de organieke wet. Het was daardoor moeilijk om uit te maken wie al dan niet irregulier in ons land verbleef. Het OCMW gaf er bijgevolg de voorkeur aan om een specifieke cel voor mensen zonder wettig verblijf op te richten, de sociale cel '*Dringende Medische Hulp*'. Het centrum heeft 8 medewerkers die speciaal voor de opvang van mensen zonder wettig verblijf werden opgeleid. Zij vragen financiële steun, maar krijgen slechts dringende medische hulp. Een van de moeilijkheden bij de oprichting van deze specifieke cel is de aantrekkingskracht van zo een cel. Sommige mensen zonder wettig verblijf aarzelen er niet voor om zich op het grondgebied van de gemeente te vestigen om toegang tot de cel te krijgen.

De cel '*Talen Leren*' in Schaarbeek is bedoeld om mensen die een traject willen volgen om zich zowel sociaal als op de arbeidsmarkt te integreren, te oriënteren en te begeleiden bij het leren van een van de twee landstalen. Hierbij gaat het om mensen die nog niet zonder tolk kunnen communiceren. Het betreft personen die zich bewust zijn van deze hinderpaal op weg naar meer zelfstandigheid en die gemotiveerd zijn om Frans te leren, personen die door hun maatschappelijk assistent worden gestuurd, die gemotiveerd zijn om zo snel mogelijk werk te vinden (onder deze personen is er vooral één specifieke groep die een beperkte verblijfsvergunning heeft, gekoppeld aan een arbeidscontract) of personen die zich al zelf in een

cursus Frans hebben ingeschreven en een terugbetaling van de kosten wensen. De cel stelt twee mogelijkheden voor om een taal te leren: de 'Alfa' richting voor personen die in hun eigen taal niet kunnen lezen of schrijven en de richting Frans als vreemde taal. De helft van de personen die waren ingeschreven in de cel 'Talen Leren' volgden ook een opleiding. De meeste van hen volgden deze tot juni 2011. Sommige personen komen niet in aanmerking voor een cursus, om diverse redenen: geen aanbod dat met hun behoeften overeenstemt, onvoldoende verblijfsvoorwaarden voor toegang tot een opleiding, ernstige psychosociale problemen die moeten worden opgelost, het zoeken van huisvesting, het aflossen van zware schulden, psychologische stoornissen wegens trauma's opgelopen in hun land en tijdens hun komst naar hier). Ook zij melden zich regelmatig aan en zij blijven in een inschakelingsdynamiek.

De 'Burgerateliers' in Schaarbeek hebben tot doel om personen die door het OCMW worden geholpen referentiepunten aan te reiken, zodat zij zich institutioneel, socio-economisch, cultureel en zelfs geografisch beter kunnen oriënteren. Door een collectieve aanpak en in de geest van de permanente opleiding wil men elke persoon de competenties aanbieden om te komen tot een grotere sociale participatie en meer burgerzin. Binnen drie maanden na het toekennen van sociale steun of een equivalente tegemoetkoming worden de personen van buitenlandse herkomst uitgenodigd op een informatievergadering van het Steunpunt Sociale en Maatschappelijke Participatie, om deel te nemen aan het programma van de Burgerateliers. Sommige personen worden ook door hun maatschappelijk assistent of consultant naar deze informatievergaderingen verwezen. Het betreft personen die in hun land een schoolopleiding hebben gevolgd, vaak tot op universitair niveau. Ook gaat het om personen die weinig of niet geschoold zijn en die vaak parallel in een Alfa-cursus worden ingeschreven. Zij zijn allen gemotiveerd om België beter te begrijpen en een grotere zelfstandigheid te verwerven voor hun administratieve verplichtingen of bij het zoeken naar werk. Deelname aan de Burgerateliers lijkt een dynamiserend effect te hebben op het sociaal-professionele integratietraject. Dit blijkt ook uit de getuigenissen van deelnemers tijdens individuele of collectieve evaluaties. Zij verklaren allen dat ze zich beter kunnen oriënteren in hun omgeving, dat zij hun behoeften beter begrijpen en beter weten welke stappen ze moeten zetten om deze in te vullen. Zij vinden ook allen dat hun sociaal isolement werd doorbroken door de regelmaat en de collectieve dynamiek van de Burgerateliers. Bijna 70% van de personen die een cyclus van de Ateliers hebben voltooid, kon zich vervolgens inschrijven voor een opleiding of vond werk.

De 'Alfa-cursus in samenwerking met het ISPAT' in Sint-Joost-ten-Node: het OCMW sloot een overeenkomst met een vzw om een alfabetiseringsgroep op te richten voor de OCMW-cliënten, zowel Belgen als van buitenlandse herkomst. Deze samenwerking wordt door het OCMW uit eigen middelen gefinancierd.

3.2 Inzichten uit Waalse casestudy's

In Wallonië volgen de goede praktijken hoofdzakelijk een dubbele logica. Om te beginnen installeren talrijke OCMW's (8/10: *Aarlen, Ath, Charleroi, Frameries, La Louvière, Luik, Namen, Verviers*) specifieke diensten of activiteiten om de integratie van gebruikers van buitenlandse herkomst te vereenvoudigen (bv. inburgerings-sessies, talencursussen, uitstappen). De grote steden (Charleroi en Luik) krijgen hiervoor Europese financiering en zijn daardoor in staat om zelf meer diepgaande projecten te ontwikkelen die beter aangepast zijn aan de exacte behoeften van bepaalde categorieën (zoals asielzoekers, buitenlanders van buiten de EU).

Bovendien vinden de OCMW's die uitgebreid en systematisch samenwerken met alle actoren die betrokken zijn bij de vreemdelingenproblematiek (meestal de stad en de verenigingssector) dat dit een essentiële actie is die hen in staat stelt om de bestaande middelen te coördineren en zodoende de acties voor specifieke doelgroepen te optimaliseren. De volgende best practices verdienen een nadere toelichting:

Charleroi: *EIF-project* (Europees Integratiefonds = activiteiten om personen afkomstig van landen buiten de EU te integreren (het leren van de taal, inburgerings-activiteiten, sociaal-culturele acties, ...). Bij dit project hoort een coördinatie die door de diverse diensten, acties en actoren als voorbeeldig wordt bestempeld, onder andere omdat het actieterrein het hele grondgebied van de gemeente beslaat. Er is een goede complementariteit betreffende de beschikbare instrumenten en deze 'ontzuiling' is echt specifiek voor het EIF-project. Ook de evaluatieprocedure die bij het project hoort, wordt beter opgevolgd.

Luik: twee projecten die gefinancierd worden door Europese fondsen. Het project '*ALPHA-CITOYEN*' bestaat uit taalcursussen en inburgeringsmodules (Europees Integratiefonds). Verder is er ook het project '*DALSADA*' voor begeleiding en ondersteuning bij de huisvesting voor personen die de onthaalstructuur van Fedasil verlaten (Europees Vluchtelingenfonds).

Frameries: om de 2 maanden vindt er een vergadering plaats met de personen die deelnemen aan een LOI en de asielzoekers die sociale financiële steun ontvangen. Tijdens deze vergaderingen wordt de asielprocedure opnieuw uitgelegd (met tolken) of de overgang van materiële naar financiële hulp (wat ontvangen zij nadien, wat kunnen zij ermee doen, enz.). Het is de bedoeling om mensen op te voeden, te responsabiliseren voor een eventuele uitstap uit het LOI, zodat zij op eigen benen kunnen staan en al een idee hebben van wat hen te wachten staat.

La Louvière: deelname aan de '*Cités Métisses*'. Dit past in het type samenwerkingsverbanden tussen het OCMW, de stad en de verenigingssector waaraan in La Louvière voorrang wordt gegeven. '*Cités Métisses*' is een interculturele week die

wordt georganiseerd met als partners CERAIC, de RVA, Vie Féminine, Picardie Laïque, het OCMW, enz. Deze activiteit is een onderdeel van het 'immigrantenplatform'. Ze bevordert ontmoetingen tussen inwoners en buitenlanders, haalt de banden tussen beide groepen dichter aan en zorgt voor een vertrouwensrelatie.

3.3 Inzichten uit Vlaamse casestudy's

De meeste OCMW's proberen de noden van de cliënten van vreemde herkomst mee op te nemen in het reguliere beleid. Ze voeren een inclusief beleid, waarbij aandacht uitgaat naar de noden van dit doelpubliek binnen het kader van de reguliere werking. Dat betekent niet dat er geen inclusieve projecten zijn waar het grootste deel van de cliënten bestaat uit cliënten van vreemde herkomst. Leopoldsburg en Leuven geven aan vanuit deze inclusieve visie te werken, ondanks de groeiende toename van het cliënteel van buitenlandse herkomst. In wat volgt lichten we een aantal van deze specifieke projecten toe.

Boom: zo is er in Boom het project 'Boem-patata' wat een project is rond kansarmoede dat zich richt naar moeders met kinderen tussen 0-3 jaar. Het is een ruilwinkel waar vooral kansarmen en anderstaligen bereikt worden. In ruil voor kledij en speelgoed dat binnengebracht wordt, krijgen de mensen munten die ze kunnen gebruiken voor andere aankopen. Ook is er een 'tateruin' aan dit project verbonden, waar kinderopvang voorzien wordt zodat de mama's sociale contacten kunnen opbouwen en er opvoedingsondersteuning kan gebeuren. Ook wordt in dit project binnenkort van start gegaan met babymassages. Tevens is er een onthaalmoeder die kindjes kan opvangen wanneer een mama moet gaan solliciteren. Een ander project is 'Taterkaai' wat een OCMW project rond taal is voor de eigen medewerkers die gedurende 2x45 minuten per week worden vrijgesteld van werk binnen artikel 60 om arbeidsgebonden taal te leren (bv. emmer, schot, etc.). Ten slotte is er nog een fietsproject waar 15 vrouwen van allochtone origine leren fietsen op 2 weken tijd. Dit verhoogt hun kansen op tewerkstelling, ze kunnen beter netwerken uitbouwen, etc. Al deze projecten echter zijn niet specifiek geënt op een specifieke doelgroep.

Dilbeek: Dilbeek doet geen specifieke projecten. Elk jaar is er wel een 'vijverfestival' waar ook de cliënten van buitenlandse herkomst bij betrokken worden, onder andere in het zangkoor en in het organiseren van een lekkernijenbar. Ook worden binnen het LOI uitstappen georganiseerd met de mensen die er wonen, maar vaak vormt de taal een struikelblok. Uitstappen met mensen van LOI, maar taal is vaak een struikelblok. Ten slotte vermelden ze nog het Babbelcafé, een avond waar migranten en Belgen elkaar kunnen ontmoeten en met elkaar spreken. Dit initiatief trekt vooral beter geschoolde migranten aan. Het is erg moeilijk om hiermee migrantenvrouwen aan te trekken.

Oostende: ook Oostende heeft projecten waar veel cliënten van buitenlandse herkomst in betrokken zijn, ook al zijn ze niet op die doelgroep gericht. Een voorbeeld hiervan is het maatzorgproject voor jongeren in gezinnen met een Multi-problematiek. Het is niet specifiek bestemd voor cliënten van buitenlandse herkomst maar ze maken er wel in belangrijke mate gebruik van.

Sint-Niklaas: in Sint-Niklaas start er een ESF project rond arbeidsattitudes in de tewerkstellingscontext dat openstaat voor iedereen, zowel voor mensen die minimaal Nederlands spreken en wie goed Nederlands kan spreken.

Andere OCMW's geven aan dat het niet een doelbewuste, principiële keuze is om geen specifieke projecten te doen, maar kampen met een gebrek aan mogelijkheden. Zo hadden ze in het vreemdelingenteam van het OCMW van Oostende niet gedacht dat het aantal instromers zou blijven toenemen, wat een grote administratieve belasting met zich meebracht (o.a. door de maandelijkse verlening van immatriculatieattesten, de minder vlotte communicatie, cliënten die de brieven niet begrijpen en hulp nodig hebben daarmee, etc.). De dossierlast per maatschappelijk werker was op de piekmomenten tussen de 100-120 ter maatschappelijk assistent. De druk is sinds die tijd verlicht qua aantal dossiers, maar er is nog steeds onvoldoende tijd of ruimte om additionele projecten op te starten.

Nog andere OCMW's doen specifieke acties naar de groep van buitenlandse herkomst die nieuw in België zijn. Het OCMW van Gent organiseert een gemeenschappelijk onthaal allochtonen (= GOAL). Tijdens deze informatiesessies worden aan de nieuwe cliënten die het Nederlands nog niet goed beheersten hun rechten en plichten uitgelegd. Ze doen ook voortrajecten voor het opleidings- en tewerkstellingscentrum, specifiek voor doelgroep van allochtonen, met hulp van tolken om mensen toe te leiden naar tewerkstelling.

Ook binnen de LOI's vinden er specifieke projecten voor specifieke doelgroepen plaats. Zo heeft Hasselt de begeleiding van het LOI voor volwassenen en niet begeleide minderjarigen in handen gegeven van CAW Sonar. Zij hebben in het begeleiden van jongvolwassenen meer expertise en werken aan schoolgang, uitbouwen vrije tijd, verzorgen contacten met scholen en dokters, etc.

Andere gemeenten hebben wel specifieke projecten, waar naast de reguliere werking ook voor specifieke groepen van buitenlandse herkomst projecten zijn. Een stad als Antwerpen heeft door haar schaalgrootte de mogelijkheid om diverse projecten te hebben lopen.

Antwerpen heeft een sociaal centrum (Plein) dat specifiek asielzoekers die in de procedure zitten begeleid. Ook slachtoffers mensenhandel komen hier terecht voor hulp, samen met mensen zonder wettig verblijf die dringende medische zorg nodig hebben. Door het werken met een doelgroepencentrum voor deze nieuw-

komers en mensen met een precair verblijf, kan er snel aan expertiseopbouw gedaan worden en kunnen bepaalde tendensen snel worden vastgesteld. Daarnaast is er ook een project rond intrafamiliaal geweld, met een maatschappelijk werker die werkt rond traumatische ervaringen uit het verleden, kindsoldaat problematiek, etc. Voor de groep van de ex-Joegoslavische Roma die in Antwerpen wonen, is er een specifieke intercultureel bemiddelaar aangesteld. Tevens is er een kleinschalig project in sociaal centrum Vondel waarin een groepswerker mensen met verschillende achtergronden en origines samenbrengt.

Sint-Niklaas: Sint-Niklaas heeft een aanzienlijke Roma populatie en samen met de OCMW's van Beveren en Temse gaan ze 13 gezinnen intensief opvolgen om de verzuchtingen in kaart te brengen en vooruitgang te boeken op een combinatie van levensdomeinen (o.a. alle kleuters naar school toeleiden). Ook willen ze toewerken naar reguliere tewerkstelling en trajecten mee op de werkvloer opvolgen om zo aan arbeidsattitude te kunnen werken.

Roeselare: er is een samenwerkingsverband met het onthaalbureau waarbij integratie van de vreemdelingen centraal staat. Daarbij is het OCMW nauw betrokken bij de cluster etnisch culture minderheden waar activiteiten zoals fietslessen, sollicitatiecursussen, ... specifiek voor de doelgroep.

HOOFDSTUK 4

PROCES/METHODE VAN OCMW

In dit hoofdstuk kijken we naar een aantal statistische analyses rond de werkbelasting die het veranderende cliënteel met zich meebrengt. Tevens nemen we de belangrijkste samenwerkingsverbanden onder de loupe. Vervolgens vullen we deze inzichten uit de kwantitatieve bevraging aan met resultaten uit de case-study's.

1. Werkbelasting en samenwerkingsverbanden

De werkbelasting die de toegenomen instroom met zich meebrengt is ook betrekkelijk hoog in een aantal van de OCMW's.

Tabel 4.1 Werkbelasting van het OCMW door cliënteel van buitenlandse herkomst

	0%	1 tot 20%	21 tot 40%	41 tot 60%	61 tot 80%	Meer dan 80%	Weet het niet
Brussel	0 (0%)	2 (22%)	1 (11%)	1 (11%)	1 (11%)	0 (0%)	4 (44%)
Vlaanderen	2 (1%)	70 (40%)	44 (25%)	19 (11%)	9 (5%)	0 (0%)	32 (18%)
Wallonië	1 (1%)	76 (58%)	34 (26%)	5 (4%)	0 (0%)	1 (1%)	14 (11%)
Totaal	3 (0%)	148 (50%)	79 (30%)	25 (10%)	10 (0%)	1 (0%)	50 (20%)

Bron: HIVA-OSE

De helft van de Belgische OCMW's geeft aan dat de werkbelasting voor cliënten van buitenlandse herkomst minder of gelijk aan 20% is. Voor bijna een op de drie OCMW's ligt deze werkbelasting tussen de 21-40%. Door de band genomen lijkt de werkbelasting in Vlaanderen en Brussel hoger te liggen dan in Wallonië.

De OCMW's hebben verschillende partners waarmee ze regelmatig samenwerken rond de integratie van hun cliënteel van buitenlandse herkomst.

Tabel 4.2 Samenwerking met andere partners

	Brussel	Vlaanderen	Wallonië	Totaal
Geen	0 (0%)	2 (1%)	1 (1%)	3 (1%)
Andere OCMW's	3 (27%)	91 (46%)	75 (49%)	196 (47%)
Gemeente/stad	5 (45%)	113 (57%)	83 (54%)	201 (55%)
Politie	0 (0%)	74 (37%)	38 (25%)	112 (31%)
Huizen van het Nederlands	6 (55%)	154 (77%)	104 (68%)	264 (73%)
Onthaalbureau/ Tolkendiensten	0 (0%)	133 (67%)	18 (12%)	151 (42%)
Kind en Gezin	6 (55%)	145 (73%)	97 (63%)	248 (68%)
Organisaties voor alfabetisering (bv. Centra voor Basiseducatie)	4 (36%)	91 (46%)	64 (42%)	159 (44%)
Gespecialiseerde begeleiders rond integratie Huisvestingsmaatschappijen	6 (55%)	116 (58%)	104 (68%)	226 (62%)
Lokale vormings- en opleidingspartners (bv. Centra voor Volwassenenonderwijs, Centra voor Basiseducatie)	2 (18%)	27 (14%)	22 (14%)	51 (14%)
Gespecialiseerde partners in opleiding	4 (36%)	94 (47%)	58 (38%)	158 (43%)
NGO's op het terrein voor sociale integratie	5 (45%)	104 (52%)	15 (10%)	124 (34%)
NGO's op het terrein gespecialiseerd in de integratie van personen van buitenlandse herkomst	5 (45%)	29 (15%)	51 (33%)	85 (23%)
CAW Lokale welzijnsorganisaties	1 (9%)	12 (6%)	7 (5%)	20 (6%)
Diensten voor arbeidsbemiddeling (Forem, VDAB, Actiris)	1 (9%)	12 (6%)	11 (7%)	24 (7%)
Religieuze organisaties	2 (18%)	59 (30%)	4 (3%)	65 (18%)
Zelforganisaties	6 (55%)	113 (57%)	60 (39%)	179 (49%)
Fedasil	0 (0%)	6 (3%)	4 (3%)	10 (3%)
	3 (27%)	12 (6%)	34 (22%)	49 (13%)
	6 (55%)	135 (68%)	109 (71%)	250 (69%)

Bron: HIVA-OSE

Zowat alle OCMW's geven aan dat ze rond de integratie van cliënten van buitenlandse herkomst met andere partners samenwerken. Belangrijke partners daarin zijn de Huizen van het Nederlands in Vlaanderen (77%) en Brussel (55%) en de plaatsen waar men Frans kan leren in Wallonië (68%), de tolkdiensten (68%), Fedasil (69%), organisaties voor alfabetisering (bv. CBO's) (62%) en de gemeente (55%).

De partners verschillen wel duidelijk per gewest. Ook met andere OCMW's wordt samengewerkt (47%), alleen bij de Brusselse OCMW's is de samenwerking met andere OCMW's een stuk minder (27%). Een duidelijker verschil is terug te vinden in de samenwerking met de politie, waar de Brusselse OCMW's volgens de antwoorden uit deze kwantitatieve bevraging niet mee samenwerken. Ook werken de OCMW's niet samen met het Brusselse Onthaalbureau. In Wallonië is er ook duidelijk minder samenwerking met lokale vormings- en opleidingspartners en met lokale welzijnsorganisaties.

2. Inzichten uit Brusselse casestudy's

De *werklast* varieert van OCMW tot OCMW. Voor Molenbeek hebben we geen duidelijk cijfermateriaal voorhanden, maar volgens informele inschattingen varieert de werklust voor mensen van buitenlandse herkomst er van 40 tot 80%. In Oudergem (tussen 61 en 80%) vermelden de 8 maatschappelijk assistenten dat ze overweldigd zijn door het werk. De OCMW-cliënten ondervinden door de band genomen moeilijkheden met de beheersing van het Frans. Deze mensen moeten van begin tot eind zeer intensief worden omkaderd. Men moet zich de hele tijd met hen bezighouden en de opvolging is intens. In Sint-Joost is een grote meerderheid van de cliënten van buitenlandse herkomst. De werklust van hun opvolging wordt op 41 tot 60% geraamd, voor het dagelijks beheer vanaf het samenstellen van een dossier tot het invoeren van gegevens en de betalingen.

De opleiding van het OCMW-personeel wordt voorgesteld als een *interne gegeven* die het werken met en de opvolging van alle cliënten moet vergemakkelijken. Daarbij ligt de focus dus niet alleen op de cliënten van buitenlandse herkomst. De maatschappelijk assistenten krijgen ook diverse specifieke opleidingen aangeboden: over interculturaliteit, de wet van 1965, het vreemdelingenrecht, het leefloon. Soms zijn deze opleidingen verplicht, soms kunnen de maatschappelijk assistenten zelf bepalen of ze ze willen volgen. In Molenbeek krijgen de maatschappelijk assistenten specifiek een opleiding als 'beginnend ambtenaar'. Deze opleiding maakt ze vertrouwd met het reilen en zeilen in de gemeente. Bovendien hebben alle medewerkers in functie recht op 10 halve dagen opleidingen om eventuele vastgestelde lacunes op te vangen. Met toestemming van hun diensthoofd kunnen ze ook kiezen voor een opleiding interculturaliteit. Deze opleidingen staan bijgevolg niet systematisch op het programma. Hierbij dient ook te worden opgemerkt dat de basisopleiding van de maatschappelijk assistenten niet altijd is aangepast aan de complexiteit van de wetgeving en de techniciteit van de materie. Zij moeten zich dus op korte tijd vertrouwd maken met de specifieke aspecten van hun functie en dit betekent een aanzienlijke werklustverzwaring.

Een specifieke aanpak betekent ook dat men een beroep doet op gespecialiseerde experts: tolken, psychologen, SIREAS en CIRE (Coördinatie en initiatieven voor en met vluchtelingen en vreemdelingen), kortom, elke deskundige die het OCMW helpt om de cliënten beter te oriënteren.

Sommige OCMW's vermelden ook dat zij *informatie uitwisselen met andere OCMW's* in het kader van vergaderingen georganiseerd door de Vereniging van Steden en Gemeenten. Deze vergaderingen hebben niet de problematiek van de buitenlanders als thema hebben. Er ontstond hier geen enkele reflectiegroep uit. Andere OCMW's installeerden een specifieke werkgroep en ontwikkelden een systematische samenwerking met NGO's die gespecialiseerd zijn in de integratie van personen van buitenlandse herkomst (Dokters van de Wereld, AZG, Cari-

tas, ... hoofdzakelijk ten voordele van de mensen zonder wettig verblijf) (Molenbeek).

Er bestaan talrijke partnerschappen tussen de OCMW's en *externe organisaties*. Voor de meeste van deze samenwerkingen worden formele akkoorden gesloten, in enkele gevallen is er slechts een informele overeenkomst. Dit geldt bijvoorbeeld voor het partnerschap tussen het OCMW van Oudergem en de alfabetiseringsorganisatie 'Le Pavillon' voor nieuwkomers. Enkele voorbeelden van geformaliseerde partnerschappen bespreken we hieronder.

De vzw 'Brussels Onthaalbureau Nieuwkomers B.O.N.' biedt personen die al een tijdje in België zijn een inburgeringsprogramma aan, zodat zij hun onthaalland beter leren kennen door opleidingen en een cursus sociale oriëntatie. Het betreft een gratis dag- of avondopleiding gespreid over zes weken, in verscheidene talen (Frans, Russisch, Turks, Arabisch, Tibetaans, ...). Het betreft een positieve aanpak en de meeste deelnemers schrijven zich in omdat ze over de cursus hebben horen praten door anderen die de opleiding reeds eerder volgden. Tijdens de sociale oriëntatiecursus geeft de vzw informatie over de arbeidsmarkt, huisvesting, gezondheid en administratieve structuren, de rechten en plichten van de burgers ten opzichte van de wet. Er zijn lokalen voor formele en informele ontmoetingen en een begeleider volgt elke deelnemer tijdens deze zes weken. Ook daarna kan hij een contactpersoon blijven. Deze begeleider steunt de initiatieven van de deelnemers, oriënteert ze op de arbeidsmarkt en motiveert ze om hun plannen ten uitvoer te brengen. Als zij na zes weken sociale oriëntatiecursus nog zin hebben om verder te leren, kunnen zij een inburgeringsprogramma volgen. Deze cursussen vinden plaats in 3 gemeenten, waaronder Schaarbeek.

De '*Service d'interprétariat social (SETIS in Brussel)*': de sociaal tolken vormen de kern van het begeleidingswerk van de OCMW's. Het zijn uitstekende bemiddelaars en waardevolle collega's die de kwaliteit van de gesprekken garanderen. SeTIS in Brussel heeft als algemene doelstelling *het vergemakkelijken van de communicatie* tussen de actoren van de openbare diensten en de non-profitsector enerzijds en bevolkingsgroepen van buitenlandse afkomst anderzijds die het Frans niet of nauwelijks machtig zijn. SeTIS in Brussel maakt het mogelijk dat deze personen juridische bijstand krijgen, de asielprocedure begrijpen, een arts of psycholoog kunnen raadplegen, verstaan wat het CLB of een leraar over hun kinderen te zeggen heeft. Of dat deze personen kunnen communiceren met de maatschappelijk assistent van het OCMW waartoe zij behoren of met de sociaal verpleegkundige van de raadpleging van Kind & Gezin waar zij met hun pasgeborenen naartoe gaan. Maar door het gebrek aan financiële middelen is SeTIS niet langer in staat om binnen dezelfde termijn als vroeger op verzoeken om bijstand in te gaan, noch om nieuwe collega's aan te werven voor bepaalde talen die het OCMW nodig heeft (Pools bijvoorbeeld).

Insertion Socio-Professionnelle Action Travail ISPAT asbl is een vereniging voor sociaal-professionele inschakeling met 17 werknemers. Zij geeft alfabetiseringscursussen en beroepsopleidingen (bediende voor kantoorwerk, secretariaat). Het publiek is van elke culturele afkomst. De deelnemers worden naar de vereniging doorverwezen door operatoren die deze personen met geen of een lage opleiding een tweede kans op werk willen geven. De vereniging staat ook open voor werkzoekende volwassenen die geholpen worden door een OCMW of geen inkomsten hebben en ze volgt het sociaal-economische traject tot aan de tewerkstelling of een heroriëntatie. Andere partners hebben onder andere banden met de RVA, organisaties die gespecialiseerd zijn in beroepsopleiding, ACTIRIS, sociale huisvestingsmaatschappijen, lokale organisaties voor Life Long Learning.

Het OCMW van Molenbeek ontwikkelt ook een actie voor vluchtelingen in samenwerking met *Fedasil*. In het kader van een noodovereenkomst met *Fedasil* en uit solidariteit wegens de moeilijkheden die de instelling ondervindt, stelt het OCMW van Molenbeek een kwart van de capaciteit van zijn onthaalhuis 'Le Relais' ter beschikking van vluchtelingen die niet ten laste zijn van het OCMW en niet onder haar verantwoordelijkheid vallen. Andere OCMW's gaan, wanneer dit nodig is en zonder enige contractuele verbintenis, aankloppen bij MRAX of de Liga van de Mensenrechten, om hulp te verlenen aan mensen die bijvoorbeeld in een regularisatieprocedure zitten.

3. Inzichten uit Waalse casestudy's

Over het algemeen is het zo dat de grote meerderheid van de bevroegde OCMW's uit Wallonië vindt dat de *werklast* bij cliënten van buitenlandse herkomst hoger ligt dan bij de andere cliënten (8/10: *Aarlen, Beyne-Heusay, Charleroi, Frameries, La Louvière, Luik, Namen, Verviers*). Dit aanvoelen kwam niet zo duidelijk naar voren in de webenquête. Dit is vooral het geval voor de asielzoekers. Hun administratieve en juridische opvolging is inderdaad veeleisender, ondermeer wegens de verschillen in statuut en de talrijke wijzigingen in de wetgeving die de sociale actoren verplichten om zich voortdurend bij te scholen. Asielzoekers hebben ook een meer intensieve psychosociale begeleiding nodig. Zij komen in ons land aan met problemen die te maken hebben met hun vaak traumatische verleden en daarboven op komt dan nog de schok van hun aankomst in een vreemd land waarvan zij de taal, de instellingen, de culturele codes, enz. niet kennen. Maar ook de maatschappelijk werkers die met vreemdelingen werken, worden geconfronteerd met culturele taalverschillen wat ook de werklast verzwaart.

Sommige OCMW's hebben bijgevolg voor specialisatie gekozen om te werken met cliënten van buitenlandse herkomst. Daarbij richtten ze een specifieke dienst voor vreemdelingen op. Andere respondenten vonden dit dan weer een foute keuze,

aangezien het 'moeilijkere' werk dan door een beperkt aantal personen moet worden gedragen.

De mate van *specialisatie en systematisering* zorgt voor een opdeling tussen de 'grote' OCMW's en OCMW's van kleine en middelgrote gemeenten. De grootste vier bevraagde OCMW's (*Charleroi, La Louvière, Luik en Namen*, maar ook *Frameries*, maar in dit geval eerder om het daadkrachtige beleid van de stad voor het onthaal van asielzoekers) hanteren intern een mate van specialisatie voor de hulp aan cliënten van buitenlandse herkomst. Zij werken ook aan een systematisering van instrumenten, partnerschappen en opleidingen die aansluiten bij de ontwikkeling van een geïntegreerde visie voor buitenlanders.

De 5 andere OCMW's (*Aarlen, Ath, Beyne-Heusay, Verviers, Waver*) die alle klein tot middelgroot zijn, vermelden deelname aan thematische opleidingen, uitwisselingen met andere OCMW's, samenwerkingen met experts of specifieke organisaties, echter zonder dat er een systematisch kader aanwezig is. Ook werken ze zonder interne specialisatie rond dit thema.

Dit onderscheid komt natuurlijk ook tot uiting in de *partnerschappen* die de OCMW's aangaan rond deze kwesties. Alle bevraagde OCMW's vermelden weliswaar dat zij op een of andere manier een beroep doen op externe partnerschappen, maar er zijn verschillen met betrekking tot het formele karakter van deze partnerschappen. Opnieuw zijn het eerder de 'grote' OCMW's die geneigd zijn om hun samenwerking een formeel karakter te geven. In de cases die daarin het verste staan (3/10: *Charleroi, La Louvière, Luik*) maakt de vreemdelingenproblematiek integraal deel uit van het plan voor sociale cohesie. Daarbij is er een nauwe samenwerking tussen de verenigingssector, de stad en het OCMW. Waar deze formele samenwerking bestaat, wordt gezegd dat ze een efficiëntere inzet en vooral coördinatie van de bestaande middelen en diensten mogelijk maakt. Bovendien vermijdt men met een meer formele samenwerking dat de partnerschappen alleen maar op persoonlijke relaties steunen, waardoor ze zouden kunnen wegvallen als de persoonlijke banden verdwijnen.

In drie andere gevallen (*Beyne-Heusay, Frameries, Namen*) is er slechts een formele systematisering van de samenwerking met de verenigingssector en op basis van een doelgerichte problematiek en niet uitgaande van een geïntegreerd totaalplan.

In alle overblijvende gevallen (4/10: *Aarlen, Ath, Verviers, Waver*) is er slechts sprake van een informele samenwerking, geval per geval, volgens de onmiddellijke behoeften van de cliënt. Omdat de betrokken gemeenten kleiner zijn, zou een formele inventarisatie van alle spelers van de sector overbodig zijn, omdat zij 'elkaar allemaal kennen'. Toch vermelden twee van deze OCMW's dat een dergelijke inventarisatie nuttig zou zijn.

Talrijke bevraagde OCMW's (7/10: *Ath, Beyne-Heusay, Charleroi, Frameries, Luik, Namen, Waver*) benadrukten ook het belang van een min of meer regelmatige uitwisseling met andere OCMW's over de specifieke vreemdelingenproblematiek. Het zou een goed middel zijn om informatie uit te wisselen en bezorgdheden of twijfels over de wetgeving of de best practices te delen. In dit verband werden ook de vergaderingen met Fedasil genoemd als bevoorrechte plek om ervaringen te delen met actoren die voor dezelfde uitdagingen staan (7/10: *Ath, Beyne-Heusay, Charleroi, Frameries, La Louvière, Luik, Waver*).

4. Inzichten uit de Vlaamse casestudie

In de statistische analyse hebben we vastgesteld dat het aantal personen van buitenlandse herkomst die bij het OCMW terecht gekomen is, de laatste jaren gestegen is en dat de werkbelasting erdoor verzwaard is. Een aantal OCMW's van grote steden hebben deze toename al eerder ervaren en hebben hun werking daar systematisch op afgestemd. Andere OCMW's, zoals het OCMW van Oostende, hebben dit omslagpunt in de laatste 5 jaar meegemaakt. Voor 2008 waren er meer Belgen die cliënt waren dan niet-Belgen. Dat is in die periode gewijzigd met een duidelijke toename in 2010 van het aantal cliënten van vreemde herkomst.

Want het profiel tussen het autochtone en het allochtone publiek verschilt voor een aantal OCMW's sterk. De autochtone cliënten hebben in de steden vaak een langdurige gecumuleerde problematiek waardoor ze relatief langer in het hulpverleningscircuit blijven zitten (bv. cumulatie van problemen, generatie armoede, instellingsverleden, verslavingsproblematiek, etc.). Hierdoor stromen ze niet snel uit het hulpverleningscircuit van het OCMW uit. De allochtone cliënten daarentegen vragen meer zorg in de communicatie, maar hebben vaker meer kortstondige hulp nodig en stromen sneller door. Bij deze groep is er een groter verloop. 'Deze mensen hebben even een hefboom nodig en kunnen na een begeleiding van een paar maanden terug op eigen kracht vliegen'. Enkel de groep van de medisch geregulariseerden onder de cliënten van buitenlandse herkomst is een groep die niet makkelijk uit het OCMW circuit doorstroomt.

Ook in de dagdagelijkse werking heeft de verandering van het cliënteel volgens de OCMW's een belangrijke impact. Het OCMW van Oostende geeft het volgende voorbeeld: 'Een Belg die moet wachten op een afspraak vertrekt na 20 minuten, maar iemand van vreemde herkomst wacht veel langer want die is dat al gewoon om overal lang te moeten wachten. Ook blijven zij vaak napraten op het OCMW met andere cliënten, wat deel uitmaakt van het gehele socialisatieproces.' En daar hebben ze inrichting van de wachtruimte op aangepast.

De meeste OCMW's hebben zich organisatorisch aangepast aan deze veranderende realiteit door hun personeelsbezetting en aanpak aan te passen. In een aan-

tal OCMW's is de impact op de organisatie en de interne herstructurering die ermee gepaard is gegaan, groot. Zo hebben een aantal OCMW's met veel cliënten van buitenlandse herkomst intercultureel bemiddelaars aangeduid, de dossierlast verlaagd per maatschappelijk werker omdat het een groep is waar meer tijd in gestoken moet worden, etc.

HOOFDSTUK 5

INTERACTIES MET ANDERE BELEIDSNIVEAUS

In dit hoofdstuk belichten we de bestaande interacties tussen de OCMW's en de diverse politieke niveau rond de kwestie van de sociale integratie van personen van buitenlandse herkomst.

1. Statistische analyse

We hebben gepolst in welke mate de acties rond de integratie van personen van buitenlandse herkomst plaatsvinden binnen een breder beleid, zoals samenwerkingsverbanden zijn met andere partners en in welke mate die plaatsvinden in een beleidsplan, een cohesieplan of een regionaal ontwikkelingsplan.

Tabel 5.1 Samenwerking in beleidsplan

	Brussel	Vlaanderen	Wallonië
De samenwerking vindt plaats in het kader van een beleidsplan/cohesieplan/regionaal ontwikkelingsplan	2 (22%)	41 (23%)	28 (21%)

Bron: HIVA-OSE

Opvallend genoeg liggen de percentages over gans de lijn erg laag bij de Belgische OCMW's. Minder dan een kwart van de OCMW heeft samenwerkingsverbanden vastgelegd in een beleidsplan.

Er zijn veel OCMW's die een Lokaal Opvang Initiatief (LOI) hebben opgericht. We hebben gepolst in welke mate zij vinden dat een LOI deel uitmaakt van hun benadering rond integratie.

Tabel 5.2 LOI als deel van een benadering rond integratie

	Brussel	Vlaanderen	Wallonië
Het LOI deel uit van een benadering rond integratie?	4 (44%)	130 (74%)	88 (67%)

Bron: HIVA-OSE

De cijfers verschillen duidelijk per gewest. In Vlaanderen en Wallonië vinden bijna 3 op de 4 OCMW's dat het OCMW bijdraagt aan hun integratiebenadering. In Brussel ligt dat percentage een stuk lager, omdat er percentueel gezien minder Brusselse OCMW's beschikken over een LOI.

Tabel 5.3 Specifieke activiteiten in de context LOI

	Brussel	Vlaanderen	Wallonië
Gebeuren er specifieke activiteiten zoals bv. taallessen die binnen de context van het LOI plaatsvinden?	4 (44%)	74 (42%)	85 (65%)

Bron: HIVA-OSE

Echter in de Brusselse OCMW's en in Wallonië die wel over een LOI beschikken, vinden wel overall integratiegerelateerde activiteiten, zoals taallessen, plaats. Enkel in Vlaanderen zijn er minder OCMW's die taallessen aanbieden in het kader van het LOI. Hier toont zich de impact van de voorzieningen in het kader van het Vlaamse inburgeringsbeleid.

2. Inzichten uit Brusselse casestudy's

Er is vrijwel geen interactie van de Brusselse OCMW's met de andere beleidsniveaus. Alleen de gemeente lijkt in staat te zijn om een zekere invloed op het beleid en de activiteiten van de OCMW's uit te oefenen. Geen van de bestudeerde gemeenten beschikt op zijn grondgebied over een LOI en geen enkel OCMW maakt melding van een of andere inschrijving van deze samenwerking in een formeel plan.

3. Inzichten uit Waalse casestudy's

De invloed van de verschillende overheden (gemeenten, gewesten, gemeenschappen, federale en Europese overheden) op de programmering van de activiteiten van de OCMW's ten behoeve van cliënten van buitenlandse herkomst is meestal onbestaande of toch uiterst beperkt. Het enige beleidsniveau dat regelmatig wordt ver-

noemd, is de gemeente (7/10: *Aarlen, Ath, Frameries, La Louvière, Luik, Namen, Waver*), maar vaak minimaal (eis tot niet-discriminatie, beperking van het aantal opvangplaatsen).

Slechts drie van de OCMW's waarvoor de vreemdelingenproblematiek integraal deel uitmaakt van een *sociaal cohesieplan* maken melding van een 'relevante' interactie met de stad. De twee OCMW's die steun ontvangen uit Europese fondsen vermelden ook de invloed van de Europese overheden op de manier waarop zij gesubsidieerde projecten uitvoeren. Voor het overige zegt de grote meerderheid van de OCMW's (7/10: *Aarlen, Beyne-Heusay, Charleroi, Frameries, Namen, Verviers, Waver*) dat zij geen invloed van betekenis ondervinden van enig beleidsniveau. De federale, gewestelijke en communautaire overheden worden dus nooit vermeld.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat verscheidene bevraagde OCMW's (4/10: *Ath, Frameries, Verviers, Namen*) deze feitelijke toestand als een probleem ervaren, in de mate waarin ze geen heldere richtlijnen hebben om het hoofd te bieden aan de bijzondere problematiek van de hulp aan vreemdelingen.

Van de 10 bevraagde OCMW's uit Wallonië beschikken 5 over een **LOI** (*Ath, Beyne-Heusay, Frameries, La Louvière, Waver*). De specifieke activiteiten van deze onthaalstructuren betreffen hoofdzakelijk uitstappen om de vertrouwensrelatie tussen de sociale werkers en de cliënten te versterken, hen het land te laten ontdekken en meer algemeen om ze 'op andere ideeën te brengen' (4/5: *Ath, Frameries, La Louvière, Waver*).

In de meerderheid van de gevallen (3/5: *Frameries, La Louvière, Waver*) wordt bovendien in een of andere vorm van specifieke opvolging voorzien om de bewoners op de hoogte te houden van de toestand van hun procedure, de rechten die ze kunnen doen gelden en de gevolgen van een eventuele weigering. Zij worden ook voorbereid op een eventueel vertrek uit de onthaalstructuur. Beide laatste punten werden eveneens als fundamenteel beschouwd, want als er niet op wordt geanticipeerd, kan dit de situatie aanzienlijk ingewikkelder maken wanneer de eindbeslissing valt en de betrokken persoon niet klaar is om ermee om te gaan (ongeacht of het een positieve, dan wel een negatieve beslissing is).

4. Inzichten uit Vlaamse casestudy's

Ook in Vlaanderen kunnen de OCMW's autonoom bestuurd worden, met eigen klemtonen en accenten, zolang ze zich maar binnen het wettelijke kader bevinden. Het belangrijkste niveau waar bij de grotere OCMW's afspraken mee zijn, is het niveau van de gemeente.

We hebben al eerder het bestaan van een arbeidssociologische regelproblematiek vermeldt. (cf. hoofdstuk 3, paragraaf 2.3). Een aantal OCMW's worden geconfronteerd met een migratieproblematiek die het lokale niveau duidelijk overstijgt. Ze missen de hefboomen om hier iets aan te doen. De respons op dit regelprobleem verschilt voor de verschillende OCMW's. Het OCMW van Gent heeft samen met de stad actief gelobbyd om de problematiek van nieuwe EU-burgers op de federale en Europese politieke agenda te brengen. Ongeveer 65% van het cliënteel in Gent is van buitenlandse herkomst. In 2006 waren er 93 leefloners uit EU+12 landen. Dit steeg in 2009 tot 447 en in 2010 tot 636, wat een stijging betekent met 583,9% ten opzichte van 2006. Mede door deze cijfergegevens en de samenwerking tussen het OCMW en de stadsdiensten heeft men federaal de bel aan de kat kunnen binden.

Sommige OCMW's zijn er dus in geslaagd de lokale signalen samen met de stad te communiceren naar een hoger politiek niveau, zoals de stad Gent. Onder impuls van deze signalen is onder andere de maatregel gekomen om nieuwe EU-burgers uit te sluiten van financiële hulp gedurende de eerste drie maanden van aankomst om een aanzuigeffect te vermijden. Voor andere OCMW's is het veel moeilijker om lokale gevolgen van een federaal beleid aan te kaarten op een hoger niveau.

Een aantal van hen, waaronder het OCMW van Leuven, hebben een meer bureaucratische manier om met dit regelprobleem om te gaan. Zij zien zichzelf als uitvoerders van het beleid en de wetgeving, ze signaleren een aantal zaken aan de wetgever, maar voeren minder een actief lobbybeleid. Ze 'ondergaan' naar eigen zeggen het beleid meer.

In de OCMW's waar we onze casestudie bevragingen hebben gedaan, hebben er 5 een LOI, nl. Boom, Leopoldsburg, Hasselt, Dilbeek en Roeselare. In de schoot van het LOI organiseren verschillende OCMW's taallessen, wat door de bewoners van het LOI vaak op prijs wordt gesteld. Ook is er voor verschillende OCMW's een trefdag waar goede praktijken rond het LOI met andere OCMW's uitgewisseld worden.

HOOFDSTUK 6

KNELPUNTEN IN OCMW'S ROND SOCIALE INTEGRATIE

In dit hoofdstuk belichten we vanuit de webenquête een aantal van de meest voorkomende kenmerken die de integratie van personen van buitenlandse herkomst in de weg staan.

1. Statistische analyse

In onze bevraging hebben we gepeild naar de knelpunten met betrekking tot de integratie van personen van buitenlandse herkomst. Daarbij hebben we gevraagd naar de meest voorkomende kenmerken die de integratie van personen van buitenlandse herkomst bemoeilijken.

Tabel 6.1 De meest voorkomende kenmerken die integratie bemoeilijken per gewest

	Brussel	Vlaanderen	Wallonië	Totaal
Geen	0 (0%)	2 (1%)	2 (1%)	4 (1%)
Gebrek aan voldoende personeel (tijdsdruk)	6 (55%)	82 (41%)	46 (30%)	134 (37%)
Gebrek aan personeel met de juiste kennis ('know-how')	3 (27%)	41 (21%)	39 (25%)	83 (23%)
Gebrek aan communicatiemogelijkheden	4 (36%)	68 (34%)	37 (24%)	109 (23%)
Taalverschillen (niet verstaan)	7 (64%)	133 (67%)	91 (59%)	231 (64%)
Culturele verschillen (niet begrijpen)	5 (45%)	98 (49%)	73 (48%)	176 (48%)
Gebrekkige informatiedoorstroom (m.b.t. cliëntgegevens, enz.) binnen het OCMW	0 (0%)	8 (4%)	12 (8%)	20 (6%)
Ontbreken van een structuur of een specifieke aanpak rond de integratie van personen van buitenlandse herkomst binnen het OCMW	2 (18%)	41 (21%)	18 (12%)	61 (17%)
Gebrek aan financiële middelen	5 (45%)	39 (20%)	38 (25%)	82 (23%)
Middelen gaan hoofdzakelijk naar andere aspecten van welzijn (huisvesting, enz.), integratie van personen van buitenlandse herkomst is niet prioritair	1 (9%)	32 (16%)	21 (14%)	54 (15%)
OCMW is te kleinschalig om initiatieven inzake de integratie van personen van buitenlandse herkomst te nemen	2 (18%)	94 (47%)	56 (37%)	152 (42%)
Gebrek aan samenwerking met andere lokale actoren	0 (0%)	12 (6%)	11 (7%)	23 (6%)
Gebrek aan samenwerking met andere regionale actoren	1 (9%)	11 (6%)	15 (10%)	27 (7%)
Gebrek aan samenwerking met andere actoren op nationaal niveau	2 (18%)	15 (8%)	14 (9%)	31 (9%)
Het doelpubliek is moeilijk bereikbaar	2 (18%)	49 (25%)	28 (18%)	79 (22%)
Het wettelijke kader is onvoldoende of onaangepast	4 (36%)	41 (21%)	29 (19%)	74 (20%)
Gebrekkige informatiedoorstroom vanuit de centrale overheid naar het OCMW (bv. aangaande wijzigingen in maatregelen, enz.)	5 (45%)	34 (17%)	19 (12%)	58 (16%)
Gebrek aan samenwerking tussen OCMW's over dit thema	1 (9%)	19 (10%)	4 (3%)	24 (7%)
Gebrek aan een platform rond uitwisseling en samenwerking rond dit onderwerp	3 (27%)	31 (16%)	25 (16%)	59 (16%)
Afwezigheid rond een opvolgings- en evaluatie instrument rond de diverse aspecten van de praktijk van de OCMW's m.b.t. de integratie van personen van buitenland	1 (9%)	31 (16%)	28 (18%)	60 (17%)

Bron: HIVA-OSE

Een eerste reeks knelpunten heeft te maken met het niet verstaan of begrijpen van de personen van buitenlandse herkomst. Het belangrijkste knelpunt dat er met kop en schouders bovenuit steekt, is het taalverschil. In 64% van de bevraagde

OCMW's wordt dit aangehaald als een belangrijke reden die integratie in de weg staat. Een tweede belangrijke reden, die daarop 16 procentpunten achterop hinkt, zijn de culturele verschillen. Deze twee redenen blijken niet regio gebonden te zijn.

Andere belangrijke redenen zijn veeleer van organisatorische aard, zoals de kleinschaligheid van het OCMW om initiatieven te ondernemen rond de integratie van personen van buitenlandse herkomst (42%), het gebrek aan voldoende personeel (37%) of personeel met de juiste kennis (23%) en het gebrek aan financiële mogelijkheden (23%). Hier merken we wel regionale verschillen. Het gebrek aan communicatiemogelijkheden wordt minder vaak aangeduid in Wallonië. Het gebrek aan voldoende personeel en financiële mogelijkheden is een problematiek die pregnanter blijkt te zijn in Brussel dan in de andere regio's. De kleinschaligheid van het OCMW daarentegen is in Brussel duidelijk een minder belangrijke reden als in de andere regio's.

Een derde reeks knelpunten is duidelijk meer regio gebonden. Voor een aantal redenen springt de verdere uniciteit van Brussel in het institutionele landschap er duidelijk uit. Het gebrek aan financiële middelen (45%) en personeel (55%), de gebrekkige informatiedoorstroom vanuit de centrale overheid naar het OCMW (45%), en het gebrek aan een platform rond uitwisseling en samenwerking zijn duidelijk redenen die eruit springen voor de OCMW's van het Brusselse Hoofdstedelijke Gewest.

2. Inzichten uit Brusselse casestudy's

De moeilijkheden waarvan de bevroegde Brusselse OCMW's gewag maken liggen in dezelfde lijn en kunnen samengevat worden in 4 categorieën. De communicatieproblemen, veroorzaakt door taal- en cultuurverschillen, vormen duidelijk de grootste struikelsteen voor de betrokken OCMW's.

Op de tweede plaats komen moeilijkheden die te maken hebben met de interne werking. Alle OCMW's klagen over gebrek aan personeel - dat meestal ruim onvoldoende is om alle dossiers te verwerken - en over gebrek aan financiële middelen, waardoor de OCMW's geen nieuwe initiatieven kunnen ontwikkelen als antwoord op de vastgestelde problemen. Voor de bevroegde personen lijkt het duidelijk dat de opleiding van de maatschappelijk assistenten tekort schiet. Deze is niet aangepast aan de toekomstige functies van de maatschappelijk assistenten in opleiding, noch aan de omgang met de doelgroepen die zij zullen ontmoeten op de werkvloer. De OCMW's proberen deze lacunes op te vullen door het personeel in staat te stellen om een specifieke opleiding te volgen wanneer hiervoor financiële middelen zijn, maar inspanningen om de aan de tekortkomingen van de

opleiding van de maatschappelijk assistenten tegemoet te komen, zijn zeker welkom.

Het onaangepaste karakter en de complexiteit van de wetgeving worden specifiek met de vinger gewezen. Aan het einde van hun opleiding hebben de maatschappelijk assistenten een onvoldoende kennis van de wetgeving niet en moeten ze dit op het terrein leren. Over de duistere punten van de wetgeving worden zeer vaak omzendbrieven gepubliceerd, die op hun beurt zeer duister zijn. De regels voor het leefloon worden over het algemeen als helder bestempeld, maar dit is zeker niet het geval voor de equivalente steun, de sociale steun of de recuperatieprocedures, vooral omdat de wetgeving zeer snel wijzigt. Een herziening van de wet van 1965 over de verdeling van de bevoegdheden zou zeker welkom zijn.

De OCMW's betreuen ook het gebrek aan samenwerking tussen de diverse institutionele spelers. Voor hen is dit een bijkomende bron van moeilijkheden. De bevraagde Brusselse OCMW's betreuen over het algemeen het gebrek aan samenwerking met andere OCMW's van het Gewest. Zij erkennen enerzijds dat een betere samenwerking tussen de OCMW's over de kwestie van de integratie van cliënten van buitenlandse herkomst voordelen zou inhouden en beseffen anderzijds dat een dergelijke samenwerking zich niet kan ontwikkelen door een gebrek aan tijd en financiële middelen. Er werd ook gewezen op de afwezigheid van informatiedoorstroming tussen de centrale overheid en de OCMW's. Buiten het recuperatieproces zijn contacten zeer zeldzaam. Sommige OCMW's vinden weliswaar dat ze op centraal niveau goed vertegenwoordigd zijn door de Brusselse Vereniging van Steden en Gemeenten, maar andere wijzen op het gebrek aan belangstelling van sommige lobbyisten (Conferentie van OCMW-voorzitters, Vereniging van Waalse en Brusselse steden en gemeenten) om het integratiedebat op de agenda te zetten. Dit gebrek aan belangstelling remt de ontwikkeling van een hechtere samenwerking over dit thema tussen de verschillende beleidsniveaus.

3. Inzichten uit Waalse casestudy's

De communicatieproblemen veroorzaakt door de culturele verschillen en de taalverschillen worden door alle bevraagde Waalse OCMW's systematisch vermeldt als de belangrijkste belemmering die zij ondervinden bij het verlenen van steun aan personen van buitenlandse herkomst. Ook de moeilijkheid om efficiënte acties op te zetten voor deze specifieke deelpopulaties is een vaak terugkerend antwoord (9/10: Aarlen, Beyne-Heusay, Charleroi, Frameries, La Louvière, Luik, Namen, Verviers, Waver). De oorzaken hiervan zijn enerzijds het gebrek aan middelen (onvoldoende mensen, materiaal, financiën en tijd) voor een kwaliteitsvol optreden en anderzijds de kenmerken van de doelgroepen die het ontwikkelen van 'klassieke' acties (zoals het terugvallen op de eigen gemeenschap) bemoei-

lijken. Door de onzekere situatie waarin asielzoekers zich per definitie bevinden, is het zo goed als onmogelijk om aangepaste lange-termijnmaatregelen te ontwikkelen.

Bovendien wordt ook regelmatig met de vinger gewezen naar het wettelijk kader waarop de acties van de OCMW's steunen. Dit kader vormt vaak een hindernis die het moeilijk maakt om acties, bedoeld voor cliënten van buitenlandse herkomst op te zetten (7/10: Aarlen, Ath, Beyne-Heusay, Frameries, La Louvière, Luik, Verviers). De bevraagde OCMW's verwijzen hierbij naar de herhaalde wijzigingen in de wetgeving die hun werk enerzijds bemoeilijken en anderzijds minder duurzaam maken. Zij benadrukken ook het gebrek aan samenhang waarvan de last te vaak op hun schouders rust (zoals het niet-toepassen van het bevel om het grondgebied te verlaten). Ook de opheffing van de codes 207 en de gevolgen hiervan voor de 'aantrekkelijke' steden wordt herhaaldelijk vermeld als een belangrijke oorzaak van ongerustheid in dit verband.

Een ander obstakel heeft te maken met de bestaande lacunes inzake coördinatie en coöperatie tussen de verschillende actoren (uit instellingen en verenigingen), die op het gebied van de opvang en integratie van vreemdelingen actief zijn. De grote meerderheid van de bevraagde OCMW's (7/10: Ath, Beyne-Heusay, Namen) klaagt over een gebrek aan samenwerking tussen de verschillende bevoegdheidsniveaus of zelfs tussen de OCMW's onderling. Verscheidene klagen ook over het gebrek aan samenhang tussen de acties van de OCMW's, waardoor OCMW's met een 'guller' aanbod overdreven aantrekkelijk worden.

Ten slotte kaartten enkele OCMW's (4/10) ook problemen in hun eigen organisatie en interne werking aan (slechte informatiedoorstroming, gebrek aan specifieke structuren).

4. Inzichten vanuit Vlaamse casestudie

Taal- en cultuurverschillen vormen de belangrijkste knelpunten in de statistische analyse. Ook uit de Vlaamse casestudy's komt dit duidelijk naar voren. Tijdens de gesprekken met de OCMW's komen uiteenlopende taal- en cultuurgerelateerde elementen aan bod. Zo is een talige communicatie een belangrijk instrument om problemen te detecteren. Voor maatschappelijk assistenten is de taal het belangrijkste instrument dat ze hebben om te kunnen communiceren. Zonder een goede taalbeheersing kan je niet communiceren.

Door de beperkte communicatie is het moeilijk onderliggende problemen te detecteren. Dat is evidentier met autochtone cliënten. En dat is blijkbaar moeilijk te ondervangen met tolken. Een aantal OCMW's stellen zich zeer pragmatisch op in het ondervangen van deze taalproblematiek. Ze passen het taalgebruik aan,

gebruiken simpele woorden en korte zinnen, leren een aantal termen uit de contacttaal van de persoon van buitenlandse herkomst of gebruiken pictogrammen, foto's en afbeeldingen om iets duidelijk te maken. De pragmatische instelling vloeit voort uit de doelstelling die de maatschappelijk werkers voor ogen hebben, nl. hulp bieden en mensen daartoe begrijpen staat voorop en is op dat moment belangrijker dan een 'integratiedoelstelling' bereiken.

De maatschappelijk werkers passen zich snel aan de veranderende taalomgeving aan. Echter de hoofd maatschappelijk werker van het OCMW van Oostende stelt dat de opleiding tot maatschappelijk werker achterloopt op de veranderende realiteit. Volgens haar moet taal een steeds belangrijkere plaats innemen in het gehele opleidingspakket voor de nieuwe maatschappelijk werkers, terwijl dat op dit moment niet het geval is.

Met deze pragmatische instelling kunnen een aantal cliënten snel geholpen worden. De juiste hulp bieden echter wordt moeilijker naarmate de problematiek en de situatie complexer is. Bepaalde OCMW's komen in aanraking met vluchtelingen met een kindsoldatenachtergrond, zware oorlogstrauma's, etc. waar de moeilijk om talig goed te communiceren vaak een adequate hulpverlening bemoeilijkt.

In het verlengde hiervan ligt de vaststelling dat niet enkel de probleemdetectie wordt bemoeilijkt door het taalprobleem maar ook het geestelijke gezondheids-traject dat daarop zou moeten volgen. Het is de vaststelling van het OCMW van Antwerpen, dat de geestelijke gezondheidszorg niet voldoende toegankelijk is voor mensen die niet goed de taal spreken. De geestelijke gezondheidszorg is met andere woorden niet mee geëvolueerd met de veranderingen in de bevolking en heeft zich niet intern geherorganiseerd op de diversiteit van de bevolking. Het OCMW van Antwerpen heeft een proefproject lopen in samenwerking met de Interactie Academie vzw om toch geestelijke gezondheidszorg aan te bieden in het Frans, Engels of met behulp van tolken. Veel erkende vluchtelingen en mensen met een subsidiair bescherming statuut hebben traumatische ervaringen en voor hen is er weinig aanbod. Ook het OCMW van Roeselare heeft een project lopen waarin ze veel aandacht besteden aan psychologische begeleiding van minderjarigen die een traumatische ervaring hebben meegemaakt.

Het bekende probleem van bestaande wachtlijsten voor de taallessen wordt ook door een aantal OCMW's aangehaald. Onder andere in Gent zou het OCMW liever zien in de zomermaanden dat er dan ook taallessen gevolgd kunnen worden, omdat mensen die in de zomermaanden aankomen drie maanden verliezen om de taal te leren. Ook voor de doorstroom naar specifieke OCMW-tewerkstellingsmaatregelen, zoals artikel 61 vormt de gebrekkige taalbeheersing vaak een struikelblok, naast het niet aangepast zijn van deze organisaties om structuur te geven aan de dagindeling van deze mensen, het aanleren van arbeidsattitudes, etc.

Een knelpunt dat door verschillende OCMW's wordt aangehaald in de cases is de onaangepastheid van het wettelijke kader aan de complexe situaties waarin bepaalde personen van buitenlandse origine zich kunnen bevinden. Zo bestaan er verschillende wetgevingen naast elkaar die richtinggevend zijn voor het OCMW, namelijk de organieke wet (08/07/1976), het recht op maatschappelijke integratie (RMI 26/05/2002) en de wet betreffende ten laste nemen van steun (02/04/1965). Het is niet altijd duidelijk welke wetgeving moet toegepast worden. Ook is er binnen de wetgeving niet altijd voldoende gelijkvormigheid. In de praktijk kan het gebeuren dat een erkende vluchteling moet voldoen aan de werkbereidheidsvoorwaarde in de RMI wetgeving terwijl een gesubsidieerde beschermde in een voor de rest gelijkaardige situatie dat niet moet. Dat is voor een aantal van de maatschappelijke assistenten die met deze wetgeving moeten werken, niet altijd makkelijk om te begrijpen.

Een knelpunt dat hieraan verwant is, is de inkapseling van het lokale OCMW-beleid binnen een federaal migratiebeleid, dat volgens een aantal OCMW's duidelijk te wensen overlaat. Op sommige vlakken wordt er volgens hen te laks met de wet omgegaan. Volgens sommigen OCMW's komen hier mensen aan die kansarm zijn in hun eigen land die hier kansen krijgen die ze nooit in hun eigen land zouden krijgen. In hoeverre is het dan de taak van ons land om deze mensen te alfabetiseren en ervoor te zorgen dat ze wel meekunnen? 'Is dat de taak van onze samenleving wel en in hoeverre hebben we daar de financiële draagkracht voor om dat te doen' is een vraag die bij verschillende OCMW's naar voren wordt gebracht. Want deze groepen brengen een zware werkbelasting met zich mee.

Tevens geven bepaalde OCMW's aan dat het OCMW-personeel verschillende malen het signaal geeft dat wettelijk gezien de persoon niet in het land kan blijven. En toch blijft de persoon en gebeurt er verder niets, wat de geloofwaardigheid van de hulpverlener aantast. Het beleid moet waterdicht gemaakt worden volgens hen, wat betekend dat als je niet erkend wordt, je niet blijven en de achterpoortjes in de wet gedicht worden.

Uit de casestudy's komen echter nog een aantal praktische knelpunten naar boven die niet gedetecteerd zijn door de kwantitatieve bevraging. Deze knelpunten bevinden zich niet zozeer binnen de muren van het OCMW, maar in de specifieke situaties waarin een aantal van de personen van buitenlandse herkomst die zich aanmelden bij het OCMW zich bevinden.

Een van de zaken die bij verschillende van de OCMW's tijdens de cases is aangekaart als knelpunt, is de huisvestingssituatie van deze personen. Huisvesting is een problematiek waar het OCMW voor deze groep vaak veel aandacht aan besteed. Bij verschillende OCMW's bemerken ze dat er specifieke etnische starterspanden zijn in de gemeenten met vaak een vermoeden van huisjesmelkerij en doelbewuste trafiek. In verschillende steden als Antwerpen, Gent, Oostende

stellen ze vast dat bepaalde migrantengroepen in bepaalde starterspanden terechtkomen, waarbij de belangrijkste factor de nationaliteit en netwerk van de huisbaas is, die mensen aantrekt naar deze huizen en bereid is deze te verhuren aan allochtone OCMW-cliënten. Vaak betreft het woningen van slechte kwaliteit die verhuurd worden door een allochtone huisbaas aan personen vanuit dezelfde herkomstregio als de huisbaas. Soms stoot men bij het OCMW op schrijnende inbreuken op de huurwetgeving, zoals mensen die gedwongen worden te verhuizen op 2 weken tijd naar een ander pand van dezelfde huisbaas, mensen die valse contracten hebben afgesloten, de huishuur cash moeten betalen, panden waar op 5 jaar tijd 15 OCMW-cliënten zijn ingeschreven, etc. Ook in OCMW's van gemeenten als Leopoldsborg en Dilbeek horen we een aantal vergelijkbare verhalen waar vooral personen van vreemde herkomst het slachtoffer van zijn.

Voor een aantal van deze OCMW's verloopt de samenwerking met de politie niet optimaal rond deze problematiek. Vaak kiest het OCMW ervoor om deze randgevallen van huisjesmelkerij niet te melden. Want ze bevinden zich daarbij in een Catch 22 situatie. Als de huisjesmelkers gemeld worden bij de politie, komen de mensen op straat terecht. Zij komen dan ten laste van het OCMW en vermits er in de eerste plaats vaak weinig geschikte panden beschikbaar zijn, komen ze uiteindelijk in een slechtere situatie terecht.

Een ander fenomeen rond huisvesting is het verdringingseffect in bepaalde steden waarbij de binnenstad onbetaalbaar wordt voor migranten met het gevaar op gettovorming voor de zwakste groepen met een sterke etnische inslag.

HOOFDSTUK 7

SOCIALE INTEGRATIEMODELLEN IN DE OCMW'S

De analyses die wij tot nu toe gemaakt hebben van de OCMW-praktijken betreffende de integratie van personen van buitenlandse herkomst lijken aan te tonen dat er geen duidelijk afgebakende integratiemodellen in de OCMW's worden gehanteerd. Wel maken ze gebruik van de brede waaier aan instrumenten die tot hun beschikking staat. Zij passen ze aan de individuele kenmerken van elke persoon en zijn administratief statuut aan.

Toch kan men zeggen dat het integratiemodel dat voor een groot aantal OCMW's geldt, het model van de sociale integratie is. Verrassend is dit niet, aangezien dit een van de fundamentele opdrachten van het OCMW is.

Er bestaat geen wettelijke definitie van sociale integratie, zodat de interpretatie van dit model vrij soepel is. De wet van 2002 bepaalt alleen maar dat het recht op sociale integratie allerlei vormen kan aannemen (een baan en/of een integratieinkomen, al dan niet vergezeld van een geïndividualiseerd project van sociale integratie). Deze wet is een aanvulling op en vervanging van de latere bepalingen inzake sociale bijstand en hij past in een nieuw paradigma van de actieve sociale staat (Gilson & Glorieux, 2005).

Hoewel werkgelegenheid een centrale rol speelt in de sociale integratie, is het niet het enige integratiekanaal. Ook deelname aan het sociale leven en individuele ontplooiing worden als belangrijk beschouwd. Een recente studie in opdracht van de POD Maatschappelijke Integratie ontwikkelt het concept van 'sociale activering'⁶ ter aanvulling van de sociaal-professionele activering. Dit concept geldt onder andere voor personen die door hun situatie en persoonlijke kenmerken niet gemakkelijk tot een snelle inschakeling op de arbeidsmarkt kunnen komen (Druetz et al., 2012). Maatregelen voor sociaal-culturele participatie worden sinds 2003 gesubsidieerd voor de OCMW's. Net zoals de maatregelen voor sociale

6 Sociale activering wordt omschreven als 'de verhoging van de sociale participatie en het doorbreken van het isolement door nuttige sociale activiteiten als (1) doel op zich, (2) als eerste stap in de richting van socio-professionele activering, 'als eerste stap naar betaalde arbeid' (Druetz et al., 2012: 14).

activering, kunnen zij een belangrijke hefboom betekenen voor de integratie van personen van buitenlandse herkomst. Deze maatregelen beogen de betrokken personen een beter begrip van de Belgische cultuur bij te brengen en de contacten met de lokale bevolking te bevorderen. Ook voor de lokale bevolking betekent dit een kans om de eigenheid van personen van buitenlandse herkomst beter te leren kennen en zich zo persoonlijk te verrijken. Deze interactiviteit is een essentieel aspect van de sociale integratie, omdat zij dankzij de sociale en culturele ontplooiing van individuen bijdraagt tot een grotere sociale cohesie.

Begeleiding naar integratie kan dus via diverse kanalen, waarbij telkens het kanaal dat het meest geschikt is voor de geslaagde sociale integratie van individuen voorrang krijgt. Met de herkomst van de persoon wordt in deze context over het algemeen vooraf geen rekening gehouden. De specifieke herkomst komt in een latere fase van het proces aan bod, wanneer het curriculum van het individu wordt opgesteld en wordt nagegaan in welke mate de herkomst een hinderpaal op de weg naar een geslaagde sociale integratie zouden kunnen vormen. De uitwerking van de OCMW-acties wordt dan aan deze specifieke behoeften aangepast. Deze geïndividualiseerde aanpak werd in de gesprekken die wij hielden sterk naar voren geschoven door de OCMW's.

Wanneer het gaat over specifieke problemen bij personen van buitenlandse herkomst, veroorzaakt door de talenkennis en de relatief grotere afstand tot een baan, komen de meeste OCMW's tot een gemeenschappelijke vaststelling. De echt specifieke acties voor personen van buitenlandse herkomst situeren zich grotendeels op deze domeinen (taal en werk). Dit brengt ons opnieuw bij de twee belangrijkste pijlers van het inburgerings- en integratiebeleid. Verrassend is dit niet, omdat deze problemen hoofdzakelijk te maken hebben met personen van buitenlandse herkomst, meer bepaald de nieuwkomers en asielzoekers. De grotere afstand tot de arbeidsmarkt, maar ook het bestaan van objectieve hinderpalen zoals discriminatie bij de aanwerving, maken voor personen van buitenlandse herkomst de integratietrajecten door middel van een baan complexer en langer. Taalverwerving staat uiteraard centraal in de sociale integratie van cliënten van buitenlandse herkomst, maar ook in de kwaliteit van de steun die het OCMW aan het proces van sociale integratie kan verlenen. De nadruk op het aanleren van de lokale taal is het belangrijkste snijpunt tussen sociale integratie en inburgering. Sommige bevraagde OCMW's verwezen naar de noodzaak van een specifiek integratietraject voor sommige categorieën cliënten van buitenlandse herkomst, onder andere omdat men zo beter rekening kan houden met de taalverwerving. Onder andere de Franstalige OCMW's wijzen op het belang van de beschikbaarheid en financiering van ad-hocstructuren om de taal te leren en op de sociaal-culturele waarden als potentieel positieve elementen van het inburgeringsbeleid voor deze populaties. Een concreet gevolg van het meer uitgesproken karakter van het Vlaamse inburgeringsbeleid is dat het de Vlaamse OCMW's meer mogelijkheden

voor oriëntatie en partnerships biedt wanneer het gaat om cliënten van buitenlandse herkomst die de taal niet beheersen.

Zoals reeds gezegd hanteren de OCMW's meestal het sociale integratiemodel, maar dit neemt niet weg dat er in België diverse algemene integratiemodellen voor migranten naast elkaar bestaan. Deze modellen beïnvloeden zowel de perceptie van de OCMW's als hun mogelijkheden en de interactiemodaliteiten met andere spelers. In Vlaanderen is het integratiebeleid meer voluntaristisch en gericht op de integratie van minderheden. Deze werden duidelijk afgebakend als doelgroepen van het beleid. Wallonië hanteert een meer algemene aanpak die sociale cohesie wil bevorderen door sociale uitsluiting te bestrijden. Personen van buitenlandse herkomst worden geïntegreerd door middel van een algemeen sociaal beleid dat alle benadeelde populaties als doelgroepen heeft. Het beleid wordt eerder territoriaal dan in termen van specifieke doelgroepen gedefinieerd. Het Brussels gewest heeft geen echt eigen integratiebeleid. Het bewandelt over het algemeen een derde weg die het midden houdt tussen de modellen van beide andere gewesten, met een combinatie van doelzones en doelgroepen bij de uitwerking van zijn sociaal-economisch beleid (Gsir, 2006). Hierbij valt op te merken dat Wallonië momenteel de krachtlijnen van een nieuw integratiebeleid schetst, met een sterke nadruk op integratietrajecten, wat vrij goed lijkt op het principe van de inburgering in Vlaanderen. Ook in Brussel krijgen de ideeën voor een integratiebeleid stilaan vorm.

1. Inzichten uit Brusselse casestudy's

De Brusselse OCMW's stellen over het algemeen dat zij geen rekening houden met de herkomst van personen als bepalende factor van hun aanpak, maar wel met de individuele behoeften. Het sociale integratiemodel van Molenbeek is vrij representatief voor deze aanpak. Om de door de federale wet bepaalde doelstellingen met betrekking tot de sociale te halen en een beter opvolgingssysteem te ontwikkelen voor personen die het onder zijn hoede heeft, heeft het OCMW van Molenbeek in mei 2010 een nieuw model van sociale integratie ingevoerd. Deze structuur ondersteunt de cliënt in opeenvolgende fasen die een helder schema volgen. Het traject begint met het opvolgen van acute sociale problemen, eventueel gevolgd door alfabetiseringscursussen. Dan wordt een tewerkstellingsproject bepaald en kan toegang tot opleidingen of studies worden uitgewerkt. De voorlaatste fase bestaat in het ondersteunen van de cliënt bij het actief zoeken naar werk en ten slotte is er de toegang tot de arbeidsmarkt (jaarverslag, 2010).

2. Inzichten uit Waalse casestudy's

Alle bevroegde OCMW's verklaren dat zij geen onderscheid maken tussen de soorten acties die zij voor buitenlanders voeren en de soorten acties die zij voor 'oorspronkelijke' Belgen voeren. Over het algemeen wil men de personen niet behandelen op basis van 'categorieën', maar in functie van hun individueel traject en eigen behoeften. Er bestaan weliswaar variaties, maar die hangen vooral af van de verschillende statuten en dus van de juridische beperkingen die aan de verschillende actiemogelijkheden kleven. Toch lijkt er een algemene trend te bestaan (8/10: Aarlen, Charleroi, Frameries, La Louvière, Luik, Namen, Verviers, Waver) om aan het verwerven van de taal voorrang te geven als voorwaarde (of ten minste als centraal element) voor acties bij cliënten van buitenlandse herkomst. Dit kan een min of meer systematische en formele vorm aannemen, van het louter voorstellen van een taal cursus tot het sluiten van een contract. Het verkrijgen van steun kan zelfs afhankelijk worden gemaakt van het aanleren van het Frans. Dit laatste geval is nochtans zeldzamer (2/10), de norm is veeleer dat men een beroep doet op niet-bindende stimulansen ter zake.

3. Inzichten uit Vlaamse casestudy's

In de Vlaamse OCMW's zijn er tijdens de gesprekken telkens twee pijlers naar boven gekomen rond integratie, namelijk het belang van taalverwerving en tewerkstelling. Deze twee pijlers vormen de basis van het integratiebeleid in de Vlaamse OCMW's. Dat is niet verwonderlijk, vermits de aandacht voor taal en werk wettelijk verankerd is in de verschillende relevante wetgevingen.

Naast een formele omschrijving van integratie, hanteren de OCMW's ook eerder impliciete noties van integratie, zoals het belang van het overdragen van normen en waarden, het leren kennen van de samenleving, etc. Deze impliciete noties kunnen verschillen van maatschappelijk assistent tot assistent.

3.1 Taalverwerving

Een eerste pijler is het belang van taalverwerving dat in alle OCMW's wordt onderstreept. Een praktische uitwerking hiervan is dat in heel wat van de OCMW's is de werkbereidheidsvoorwaarde om een uitkering te behouden gelijk gesteld met de bereidheid Nederlands te leren. De methode van het opvolgingssysteem verschilt wel. Op sommige plaatsen is er een databank opgesteld om te kunnen opvolgen wie aanwezig is wanneer en wie niet. Dit verloopt dan automatisch en is geregeld door een convenant met de aanbodsverstrekkers, waardoor het OCMW voortdurend de aanwezigheden van nabij kan opvolgen. Op andere plaatsen gebeurt dit nog manueel door een aanwezigheidslijst mee te geven met diegenen die de taal leren, die dan ondertekend moet worden, waarbij

de uiterste consequentie van het niet systematisch volgen van de lessen, de schorsing van het leefloon is. Maar ook op de plaatsen waar het manueel wordt bijgehouden, horen we dat meer en meer OCMW's zoeken naar een geautomatiseerd systeem dat minder fraudegevoelig is dan de gehandtekende formulieren die de persoon zelf mee van de taallessen terugbrengt. Deze opvolgingstools vormen een belangrijke motivator voor de cliënten van buitenlandse herkomst om de taal te blijven leren. Het biedt een instrument om personen van buitenlandse herkomst niet enkel op hun rechten maar ook op hun plichten te wijzen om de taal te leren. Ook al erkennen de meeste OCMW's dat er de laatste jaren daarin een duidelijke verstrenging gekomen is, vooral in de grotere OCMW's, toch nuanceren ze daarbij dat iemand die niet geïnteresseerd is om te leren, wel extrinsiek gemotiveerd kan worden om lessen bij te wonen, maar dat je hem of haar niet kan dwingen om intrinsiek gemotiveerd te zijn.

Het belang van taalverwerving wordt ook onderstreept door de samenwerkingsverbanden die OCMW's hebben met aanbieders van taalonderwijs. Bepaalde OCMW's maken gebruik van het bestaande aanbod en verwijzen vooral daarnaar door. Zij staan daarbij ook toe dat voor personen die taallessen volgen en tegelijkertijd in een artikel 60 tewerkstelling zitten, dat ze de lessen mogen volgen tijdens de werkuren. Andere OCMW's faciliteren taalonderwijs door een gebouw aan te bieden aan een school om problemen van wachtlijsten op te lossen. Nog andere OCMW's hebben zelf een taalaanbod ontwikkeld, omwille van de steeds terugkerende wachtlijsten waar ze mee geconfronteerd werden. Echter niet voor alle OCMW's, zeker voor de kleinere OCMW's, is dit mogelijk om een intensief taalbad aan te bieden. Daar zijn er wachtlijsten door programma's die maar om de drie maanden opstarten.

Ook zijn er LOI-werkingen bij de OCMW's waar taal een belangrijke rol speelt. Bijvoorbeeld in Roeselare is er iemand op het OCMW halftijds vrijgesteld om Nederlandse les te geven, wat door de mensen in het LOI sterk op prijs wordt gesteld.

De taalverwerving hangt ook samen met de toegang tot de arbeidsmarkt. Beiden zijn volgens de OCMW's onlosmakelijk met elkaar verbonden. Want een gebrekkige taalbeheersing verhindert een vlotte toegang tot de arbeidsmarkt. Vandaar dat ook veel OCMW's voorstander zijn om het taalniveau van het Vlaamse inburgeringstraject hoger op te trekken. Taalniveau 1.1 is duidelijk te laag en zelfs 1.2 is een minimum waar nog aan taalontwikkeling moet gedaan worden.

3.2 Arbeid

Arbeid is een speerpunt van integratie waar veel wordt op ingezet. Werk is in de integratievisie die door de OCMW's gehanteerd wordt belangrijk, want het is een sleutel naar integratie. In de statistische analyses valt het relatieve belang van arti-

kel 60 jobs sterk op voor personen van buitenlandse herkomst. Ook tijdens de gesprekken met de Vlaamse OCMW's beklemtonen ze het belang van de artikel 60 maatregel voor de personen van buitenlandse herkomst, waarbij ze iemand kunnen aanwerven teneinde deze persoon de kans te bieden het recht op werkloosheidsuitkeringen te openen. Werkervaring opdoen is ook een van de doelen van een artikel 60 en dusdanig is de maatregel ook gekend bij het allochtone cliënteel van het OCMW die vaak zelf naar een artikel 60 job vragen.

Sommige OCMW's zetten dit sociale tewerkstellingsinstrument massaal in voor het allochtone cliënteel. Zo zijn bv. bij het OCMW van Boom 95% van de tewerkgestelden in artikel 60 cliënten van buitenlandse herkomst. Het argument daarbij is dat het werkervaring geeft en kan leiden tot doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt. De meeste OCMW's die we hierover gesproken hebben, kunnen echter niet aangeven hoe groot de effectieve doorstroom is. Het ontbreekt hen aan de juiste monitoringstools om op te volgen hoe de doorstroom naar de reguliere arbeidsmarkt verloopt.

Echter niet alle OCMW's zetten deze maatregelen op dezelfde manier in. Sommigen stellen dat 'voor wat, hoort wat' en wijzen dus op de verantwoordelijkheid om te werken en verwijzen consistent door naar een artikel 60. Anderen zijn meer terughoudend en zijn deze maatregel doorheen de jaren voorzichtiger gaan gebruiken, omdat ze geen lange termijn perspectief biedt en de aansluiting met de reguliere arbeidsmarkt niet verzekerd is. Vaak is de doorstroom van artikel 60 een stroom naar een andere sociale tewerkstelling. Sommige OCMW's gaan daarom bepaalde voorwaarde stellen aan de instroom in een artikel 60 job, zoals het beheersen van de taal door de potentiële werknemer.

Onder andere in Leuven stellen ze dat artikel 60 jobs het slachtoffer geworden zijn van hun eigen succes. Een artikel 60 job is geen doel op zich, maar een middel om mensen langdurig te kunnen activeren. Het is een handvat dat gedurende een beperkte duur zou moeten ingezet worden om als hefboom te dienen, maar het is geen doel op zich. Op de natrajecten, na de artikel 60 job, zou nog meer ingezet moeten worden, volgens dit OCMW.

Een knelpunt dat regelmatig terugkomt bij de verschillende OCMW's is dat de tewerkstelling van artikel 60 van de allochtone populatie binnen de eigen stadsdiensten niet altijd even vlot verloopt. Vaak betreft het zwakkere groepen, die door de stadsdiensten aanzien worden als reguliere werknemers. De economische logica staat daarbij voorop wat betekent dat net de zwaksten het eerste uit de boot zullen vallen. En dat gaat net in tegen de filosofie van artikel 60 om zwakke groepen toch een werkervaring te kunnen bieden.

3.3 Andere elementen

Het valt op dat de meeste OCMW's geen duidelijk, uitgewerkt taalbeleid hebben, dat stipuleert wanneer er overgeschakeld wordt naar een andere taal, wanneer en hoe formele en informele tolken ingezet worden, etc. Vaak gebeurt de schriftelijke communicatie standaard in het Nederlands en wordt er mondeling tegemoetgekomen. Het interne taalbeleid van de meeste OCMW's is erg pragmatisch georiënteerd en vaak niet geëxpliciteerd. De meeste OCMW medewerkers passen zich snel aan aan de taalnoden van de personen die voor hen zitten en proberen hen te helpen via simpele woorden en frases, gebarentaal, pictogrammen, etc. De taalinschatting die zij dan ook doen van hun cliënteel is niet neutraal, omdat ze zelf aangeven dat ze zich sterk aanpassen aan het slechte niveau Nederlands van hun cliënten.

Doch voor een aantal OCMW's heeft 'integratie' een bredere betekenis dan enkel integratie van allochtonen. Voor de gemeente Dilbeek, een Brusselse randgemeente, speelt er taalkwestie mee, die verder gaat als allochtone Belgen. Door de toenemende migratie vanuit Brussel door allochtonen maar ook door autochtonen, neemt de verfransing in de Brusselse rand toe. Het OCMW van Dilbeek heeft hier zijn taalbeleid op aangepast. Ook van de autochtone Belgen wordt verwacht dat ze zich bij de balie van het OCMW aandienen in het Nederlands.

Soms echter is het taalbeleid van de verschillende partners die in het sociaal huis samen zitten niet op elkaar gestemd. Bepaalde partners, zoals VDAB hebben een strikter taalbeleid dan de meeste OCMW's. Wanneer ze dan onder één fysiek dak zitten, kan dat leiden tot afstemmingsproblemen in het taalgebruik, waarbij het kan voorkomen dat een OCMW-assistent meegaat met een OCMW-cliënt naar VDAB om te tolken.

Een ander punt dat door de OCMW's naar voren wordt gebracht, vooral in het Westen van het land (Roeselare en Oostende) is het gebruik van het dialect in de streek. De taallessen die in de standaardtaal gegeven worden, sluiten niet aan op de leefwereld van de allochtone cliënten. Zij opteren ervoor om de standaardtaal te blijven aanleren, omdat het mogelijk is dat ze niet in de streek blijven en de dialecten vaak erg lokaal zijn. Zo leert de avondschool in Oostende hoofdzakelijk grammatica aan in de standaardtaal, wat betekent dat de anderstaligen goede zinnen kunnen vormen maar amper de taal kunnen spreken. Voor de regio is dat een groot probleem, want zowat iedereen spreekt dialect in Oostende. VDAB heeft daarvoor een taalaanbod op de werkvloer dat de dialect termen aanleert (bv. een emmer = seule), zodat de nieuwkomers toch meekunnen.

Een fundamentele vraag die door een van de OCMW's geformuleerd werd, is of de OCMW wel een eigen visie op integratie moeten hebben of ontwikkelen? Namelijk moet een OCMW wel handelen vanuit een specifieke theorie of visie

rond integratie? Moet ze niet eerder vanuit de bestaande wetgeving een aantal initiatieven nemen? Is de integratie definitie van de OCMW's dan niet vooral de visie van de wetgever? En is het OCMW niet vooral de bureaucratische uitvoerder van dit federale beleid?

HOOFDSTUK 8

OPVOLGINGSINSTRUMENTEN

De vraag of het nuttig is om op federaal niveau een statistisch instrument te ontwikkelen om de specifieke acties van OCMW's voor personen van buitenlandse herkomst op te volgen en te evalueren, vloeit op een logische manier voort uit deze studie. Wie redeneert in termen van beleid en specifieke doelgroepen, komt als vanzelf uit bij het idee van de opvolging en evaluatie van de resultaten van de uitgevoerde acties. Dat is het principe van 'governance' aan de hand van indicatoren. In het hoofdstuk over de sociale integratiemodellen hebben wij benadrukt dat er in België inzake 'governance' aan de hand van indicatoren verscheidene logica's naast elkaar bestaan. In Vlaanderen worden de minderheden duidelijk geïdentificeerd als doelgroepen van het beleid. Wallonië hanteert een meer algemene aanpak die gericht is op sociale cohesie door de sociale uitsluiting te bestrijden. Personen van buitenlandse herkomst worden geïntegreerd door middel van een algemeen sociaal beleid dat op alle achtergestelde groepen is gericht. Het beleid wordt eerder territoriaal en niet in termen van doelgroepen ontwikkeld. Deze verschillen in aanpak beïnvloeden zowel de perceptie die de OCMW's hebben van het hele gebeuren rond personen van buitenlandse herkomst die een specifieke doelgroep vormen, als hun capaciteiten en modaliteiten voor interactie met andere spelers op dit domein.

Maar we stellen tevens vast dat de logica weliswaar verschillend is, maar dat er wel consensus bestaat over de grootste hindernissen voor de sociale integratie van personen van buitenlandse herkomst. De resultaten van dit rapport tonen tevens aan dat de OCMW's binnen hun dagelijkse praktijk ook geconfronteerd worden met specifieke groepen, zoals asielzoekers, personen zonder wettelijke verblijfsvergunning en Roma. Een aanpak op basis van dashboard in plaats van indicatoren om het beleid te evalueren en eventueel bijbehorende doelstellingen zou het beste geschikt zijn om in eerste instantie een consensus te bereiken.

Vóór wij de contouren schetsen van een mogelijk instrument voor de opvolging en evaluatie van de sociale integratiepraktijk van de OCMW's met betrekking tot hun cliënten van buitenlandse herkomst, dienen wij na te gaan of dergelijke instrumen-

ten reeds in bepaalde OCMW's aanwezig zijn en of zij daar als nuttig worden ervaren.

1. Bestaande instrumenten bij de OCMW's en hun gepercipieerd nut

Uit dit rapport blijkt reeds dat de cliënten van buitenlandse herkomst als een doelgroep met specifieke kenmerken met betrekking tot sociale integratie worden geïdentificeerd. Het logische gevolg hiervan is dat bepaalde OCMW's over een intern systeem van registratie en opvolging van cliënten van buitenlandse herkomst beschikken, zoals blijkt uit de bijgaande tabel. Zo verklaart 39,8% van de bevroegde OCMW's dat zij over een dergelijke specifiek registratiesysteem voor cliënten van buitenlandse herkomst beschikken. In Wallonië komt dit iets minder frequent voor dan in de andere gewesten.

Tabel 8.1 Beschikt uw OCMW over een specifieke registratie van het aantal cliënten van buitenlandse herkomst?

	Ja	Nee
Vlaanderen	76 (42,9%)	101 (57,1%)
Wallonië	46 (34,8%)	86 (65,2%)
Brussels Hoofdstedelijk Gewest	5 (50,0%)	5 (50,0%)
Koninkrijk	127 (39,8%)	192 (60,2%)

Paradoxaal genoeg wordt een dergelijk instrument voor opvolging/evaluatie door alle OCMW's niet als een prioritair beschouwd. Een van de deelvragen ging over het gebrek aan een instrument voor opvolging/evaluatie ter zake (zie tabel 6.1). Slechts 7% van de OCMW's die wij hebben bevroegd, vinden het problematisch dat zij niet beschikken over een specifiek opvolgings- en evaluatie-instrument voor de diverse aspecten van de acties van de OCMW's inzake de sociale integratie van migranten. De Waalse OCMW's (18%) en de Vlaamse OCMW's (16%) vinden iets meer dan hun Brusselse collega's (9%) dat een dergelijk gebrek problematisch is.

Hieruit blijkt dat bepaalde OCMW's weliswaar intern specifieke instrumenten voor opvolging en evaluatie ontwikkelen, maar dat de meeste OCMW's zich niet noodzakelijk voorstander tonen van de institutionalisering van een dergelijk instrument op een hoger niveau, onder andere federaal. De resultaten van bepaalde gesprekken (zie verder in dit hoofdstuk) wijzen er op dat bepaalde OCMW's zelfs vijandig staan tegenover het idee om dit soort informatie mee te delen. Deze ogenschijnlijke paradox heeft ondermeer te maken met het aantal gebruikers van buitenlandse herkomst waarmee de OCMW's in hun dagelijkse

praktijk te maken krijgen. Als er een vraag bestaat bij bepaalde OCMW's, dan is dit hoofdzakelijk bij OCMW's met een groot aantal cliënten van buitenlandse herkomst. Dit verklaart ook waarom de casestudy's een groter enthousiasme voor het aanmaken van een instrument voor opvolging/evaluatie weerspiegelen dan de respondenten van de enquête. Wij herinneren eraan dat de aanwezigheid van een groot aantal cliënten van buitenlandse herkomst een van de criteria voor het selecteren van casestudy's was.

1.1 Inzichten uit Brusselse casestudy's

De ontwikkeling van een *instrument voor het tellen en opvolgen* binnen de OCMW's hangt grotendeels af van de gemeenten. Zo beschikt het OCMW van Sint-Joost over een dergelijk instrument, maar erkennen ze dat ze op dit punt niet voldoende performant zijn: als ze specifieke gegevens nodig hebben, moeten ze de dossiers manueel tellen. In Oudergem bestaat een dergelijk instrument niet, terwijl Sint-Joost een krachtiger instrument om de begunstigen van een leefloon, een equivalent leefloon, vrouwen, mannen, mensen zonder wettig verblijf en nationaliteiten te tellen als noodzakelijk erkent om het meest coherente beleid te kunnen voeren. Maar in Oudergem wordt een dergelijk registratie-instrument niet als nuttig ervaren, aangezien geen enkel specifiek initiatief voor een bepaalde doelgroep in het bijzonder wordt aangeboden. Er is nog een andere mogelijkheid: een OCMW dat over een dergelijk instrument en specifieke gegevens beschikt, maar weigert om deze gegevens door te geven of er gebruik van te maken. Dit is het geval in Molenbeek. De statistieken zijn voorhanden, maar men wil er geen gebruik van maken. Als het nodig is, kan een telling per nationaliteit worden uitgevoerd. De gegevens zijn beschikbaar. De jaarverslagen die beschikbaar zijn, vermelden slechts het aantal leefloontrekkers en het aantal begunstigen van het equivalent inkomen van sociale steun. Het aantal mensen zonder wettige verblijfsdocumenten becijferen, lijkt moeilijker. De enige indicator is het aantal illegalen dat medische noodhulp ontvangt. Maar dit cijfer is ongetwijfeld sterk onderschat.

1.2 Inzichten uit Waalse casestudy's

Er blijken relatief weinig instrumenten voor opvolging en evaluatie te zijn, of in elk geval toch niet voorhanden binnen de OCMW's. Vier van de bevraagde OCMW's verklaren bijvoorbeeld dat ze over geen enkel bijzonder opvolgingsinstrument voor cliënten van buitenlandse herkomst beschikken. Bij de zes overige OCMW's zijn de meeste vermelde instrumenten voor intern gebruik, van de evaluatie van personeel dat zich (onder andere) met 'vreemdelingen' bezighoudt tot instrumenten voor statische opvolging die door het OCMW werden ingevoerd. Enkele vermelden ook de opvolging in het kader van Fedasil-vergaderingen of tussen OCMW's, maar het gaat dan nooit om geformaliseerde of gesystematiseerde instrumenten.

De meeste bevraagde OCMW's vindt deze situatie problematisch of zegt dat het nuttig zou zijn om dergelijke instrumenten te ontwikkelen (8/10: *Aarlen, Ath, Frameries, La Louvière, Luik, Namen, Verviers, Waver*). Slechts twee respondenten gaven aan dat zij het belang van een dergelijke aanpak niet inzagen.

Een instrument dat nuttig gevonden wordt, is de invoering van een uitwisselingsplatform voor meer systematische uitwisseling tussen OCMW's, om goede practices, ervaringen, successen of mislukkingen te kunnen delen. Ook de ontwikkeling van evaluatie-instrumenten met een macro-dimensie (bv. op federaal niveau), waarbij heldere doelstellingen en indicatoren worden vooropgesteld, wordt als potentieel nuttig beschouwd. Dit zou een beter beeld van de totaalsituatie en eventuele tekortkomingen kunnen opleveren. Ook zouden de OCMW's daarmee een veel helderder en leesbaarder actiekader met betrekking tot de integratie van cliënten van buitenlandse herkomst hebben.

1.3 Inzichten uit Vlaamse casestudy's

Er zijn OCMW's die een uitgewerkt monitoringssysteem hebben voor hun cliënten met verschillende verblijfsstatuten, waarbij de onder andere het hele activeringstraject regelmatig opgevolgd wordt en gerapporteerd wordt op de Raad.⁷ Vaak echter geeft deze opvolging geen informatie over wat er gebeurt onder andere op de arbeidsmarkt nadat iemand het OCMW verlaat. Dit is informatie waar de OCMW's wel graag over zouden kunnen beschikken.

Andere OCMW's beschikken niet over een monitoringssysteem. Zij houden wel cijfermateriaal bij dat gerapporteerd wordt in het jaarverslag. Daarbij geven ze aan dat deze informatie eerder een controlerende functie heeft dan een proactieve functie om toekomstige trends te bepalen. Proactief handelen op basis van stuurcijfers is nog niet sterk ingeburgerd bij de OCMW's (Steenssens K. et al., 2007).

Een aantal OCMW's merkt op dat er vaak wel een kwantitatieve opvolging gebeurt van de acties maar geen kwalitatieve. Deze vorm van opvolging is schaars, maar voor een aantal OCMW's die lange termijn projecten heeft lopen met cliënten van buitenlandse herkomst in kleine groepen toch erg nuttig. Zij zoeken naar concrete handvaten om ook deze eerder kwalitatieve elementen van een effectmeting te kunnen monitoren.⁸

7 Voor meer achtergrond rond het sociale activeringstraject verwijzen we u door naar het onderzoek van Van Dooren G., Kuppens J., Druetz J., Struyven L. en Franssen A. (2012).

8 Inspiratie daartoe kan opgedaan worden bij het W kwadraat project, uitgevoerd door K. Steenssens, L. Sannen, G. Ory en I. Nicaise (2008).

Een aantal van de Vlaamse OCMW's heeft een samenwerkingsverband met het onthaalbureau afgesloten, waardoor aanwezigheden opgevolgd kunnen opgevolgd worden.

Een aantal OCMW's geeft echter aan dat ze, ondanks een kwantitatieve opvolging, te weinig de taalevolutie van hun cliënten kunnen volgen. Vooral een opvolging naar de ruimte om nog verder vooruitgang te maken in de taalverwerving ontbreekt vaak. Zo een instrument zou erg handig zijn om een duidelijk OCMW taalbeleid op te enten voor het cliënteel van buitenlandse herkomst.

Ten slotte suggereren een aantal OCMW's die met specifieke doelgroepen werken, zoals bijvoorbeeld Roma, dat het goed zou zijn om sterker met bepaalde OCMW's samen te werken. Een aantal maatschappelijk werkers heeft de indruk dat ze met betrekking tot een aantal van deze doelgroepen het warm water opnieuw aan het uitvinden zijn. Zij zijn vragende partij voor een overleg tussen maatschappelijk werkers rond concrete aanpakken en ervaringsuitwisseling in het werken met specifieke doelgroepen.

2. Welke mogelijkheden voor een specifiek opvolgings- en evaluatie-instrument?

Het definiëren van een statistisch opvolgings- en evaluatie-instrument voor een specifieke groep hangt in de eerste plaats van de kwaliteit van de beschikbare gegevens om de noodzakelijke indicatoren te construeren. Men moet immers niet alleen de bestaande aantallen en evoluties van een specifieke groep ten opzichte van een bepaalde meting bepalen, maar ook de evolutie van de individuen van de groep na verloop van tijd kunnen volgen, onder andere met betrekking tot de sociale integratie in brede zin. De OCMW's moeten ook over dergelijke informatie op een sterk gedesaggregeerd niveau kunnen beschikken, ideaal op het niveau van de gemeente.⁹ Bij personen van buitenlandse herkomst komt hier nog een moeilijkheid bij: de diverse groepen van deze populatie zijn zeer heterogeen samengesteld. Sommige categorieën die wij in deze studie hebben behandeld, kunnen relatief goed worden beschreven aan de hand van een welbepaald wettelijk en administratief kader (vreemdelingen, asielzoekers), maar andere categorieën zijn administratief veel moeilijker te definiëren (Belgen van buitenlandse herkomst, personen zonder wettelijke verblijfsvergunning), hoewel ze toch deel uitmaken van de dagelijkse praktijk van de OCMW's. Er bestaat bijgevolg geen perfect instrument om deze complexiteit volledig te vatten. Toch sluit dit niet uit

⁹ Hierbij valt op te merken dat deze behoefte aan desaggregatie vaak niet kan worden ingevuld, niet alleen omdat er problemen zijn met de kwaliteit van de databronnen, maar vaak ook wegens moeilijkheden van juridische aard, aangezien een te gedesaggregeerde kruising theoretisch tot het identificeren van individuen kan leiden.

om bepaalde uitspraken te doen in een poging om de kwestie van de sociale integratie van personen van buitenlandse herkomst beter te beschrijven.

Zo beschikt de POD Maatschappelijke Integratie over een database (PRIMA) met een uitgebreide reeks indicatoren die betrekking hebben op OCMW-acties. Deze database kan worden geconsulteerd op basis van bepaalde groepen personen van buitenlandse herkomst. Een meer systematische uitsplitsing volgens nationaliteit¹⁰ en/of het statuut van de door de POD Maatschappelijke Integratie gepubliceerde statistieken, hetzij via regelmatige publicaties of op de website van de POD, is bijgevolg wenselijk. Geïnteresseerde personen, onder andere het OCMW-personeel, kunnen op deze manier bepaalde aspecten van de maatschappelijke integratie van (sommige) personen van buitenlandse afkomst beter opvolgen. De POD Maatschappelijke Integratie heeft trouwens onlangs een stap gezet in de richting van een grotere systematisering van de beschikbare informatie: er werd een statistisch kwartaalblad opgestart, aangevuld met een thematisch luik, zodat bepaalde aspecten kunnen worden belicht. Een dergelijk thematisch instrument kan worden gebruikt in de discussie over de sociale integratie van personen van buitenlandse herkomst. Op termijn zou men kunnen overwegen om de gegevens van de PIMA-database ter beschikking te stellen als een online database waarin op een meer geïndividualiseerde manier naar informatie kan worden gezocht. Dit zou de visibiliteit van en de toegang tot deze informatie verbeteren.

Dit soort voorzieningen levert ons weliswaar informatie op over de reële groep van begunstigden van buitenlandse herkomst met betrekking tot een bepaalde maatregel, maar niet over een fundamentele component van de maatschappelijke integratie, met name het traject van specifieke personen. Deze lacune kan gedeeltelijk worden opgelost door de gegevens van de PRIMA-database met andere databases te koppelen. De POD MI heeft onlangs de eerste resultaten van een dergelijke koppeling gepresenteerd rond de evaluatie van de doeltreffendheid van activatiemaatregelen. De gegevens van de eigen PRIMA-database werden gecombineerd met de gegevens van het datawarehouse 'arbeidsmarkt en sociale zekerheid' van de Kruispuntbank van de Sociale Zekerheid (POD Maatschappelijke Integratie, 2012). Een dergelijk instrument zou op zekere hoogte kunnen wor-

10 Hierbij dient te worden opgemerkt dat de uitsplitsing naar nationaliteit die de POD Maatschappelijke Integratie momenteel levert, slechts een onderscheid maakt tussen drie populatiegroepen: Belgen, Europese vreemdelingen en niet-Europese vreemdelingen. Deze classificatie is zinvol om administratieve redenen, aangezien de drie groepen op een andere manier toegang hebben tot de integratievoorzieningen. Toch is het wenselijk om rechtstreeks over informatie over de nationaliteit van de betrokkenen te beschikken. Zo zou men relevantere hergroeperingen kunnen maken in het licht van de geschiedenis van de migraties in België en de diversiteit van de populaties van buitenlandse herkomst. Men zou als alternatief andere nationale hergroeperingen kunnen samenstellen op basis van de bestaande literatuur en gemeenschappelijk overleg over het belang van deze nationaliteiten.

den gebruikt voor de afgebakende groep van buitenlandse personen en asielzoekers om te kijken naar hun gebruik van bepaalde specifieke maatregelen.

Men zou bovendien verder moeten gaan dan het opstellen van meer gedetailleerde en zichtbare boordtabellen met betrekking tot de acties van de OCMW's voor de sociale integratie van personen van buitenlandse herkomst. Men dient na te gaan of het mogelijk is om op federaal niveau een meer algemeen instrument te ontwikkelen om de kwestie van de sociale integratie onder diverse invalshoeken te onderzoeken (werkgelegenheid, onderwijs, gezondheid, armoede, inburgering, gelijkheid, niet-discriminatie, ...). De OCMW's zijn over het algemeen vragende partij voor een dergelijk instrument waarmee ze hun lokale realiteit in een algemene context kunnen plaatsen. Een dergelijk instrument, weliswaar met meer beperkte ambities, is bijvoorbeeld beschikbaar in Vlaanderen voor wat het inburgeringsbeleid betreft. Er is aan Vlaamse zijde een integratiemonitor uitgewerkt ter ondersteuning van het integratiebeleid van de Vlaamse steden en gemeenten, namelijk de Lokale Inburgerings- en Integratiemonitor (LIIM). Het gaat om een set van omgevingsindicatoren die het lokale inburgerings- en integratiegebeuren in kaart brengt om zo de lokale besturen met betrouwbare cijfergegevens te ondersteunen bij de planning en ontwikkeling van hun beleid ter zake. De LIIM geeft aan de hand van een aantal demografische indicatoren inzicht in de omvang en de samenstelling van de doelgroep van het lokale inburgerings- en integratiebeleid. Daarna wordt aandacht besteed aan de maatschappelijke positie van deze groep op vlak van tewerkstelling, onderwijs, huisvesting, welzijn en armoede en maatschappelijke participatie. Op federaal niveau kan eenzelfde instrument ontwikkeld worden dat dienstbaar is aan het integratiebeleid zoals het gevoerd wordt door de OCMW's. Ook op internationaal niveau bestaan er voorbeelden van geïntegreerde systemen. Een ervan is de Migrant Integration Index (MIPEX) die een vergelijkende evaluatie van het integratiebeleid van migranten uit 31 Europese en Noord-Amerikaanse landen mogelijk maakt. Hierbij wordt gekeken naar verschillende beleidsdimensies: mobiliteit op de arbeidsmarkt, gezinshereniging, opleiding, politieke participatie, verblijf van lange duur, toegang tot de nationaliteit, anti-discriminatie, alsook een reeks van kwantitatieve en juridische indicatoren.¹¹

3. Behoeftte aan uitwisselingsmogelijkheden

Het idee van een instrument voor statistische opvolging rond de maatschappelijke integratie van personen van buitenlandse herkomst lijkt zeker interessant voor bepaalde OCMW's, vooral voor diegene met een groot aantal cliënten van buitenlandse herkomst. Maar een nog groter aantal OCMW's wil over de mogelijkheid

11 Raadpleeg voor meer informatie de website van de index: <http://www.mipex.eu/>.

beschikken om hierover systematisch goede praktijken en ervaringen uit te wisselen. De POD MI kan in dit opzicht een bepaalde rol vervullen. Ze kan om te beginnen bijdragen tot een betere verspreiding van kennis door thematische informatie te verspreiden, hetzij via specifieke publicaties of evenementen zoals seminars. De invoering van een uitwisselingsplatform om de informatie-uitwisseling tussen OCMW's over de maatschappelijke integratie van personen van buitenlandse herkomst te stroomlijnen, zou een positieve evolutie zijn op weg naar een beter begrip van de specifieke aard van de maatschappelijke integratie van personen van buitenlandse herkomst. Het voordeel van een uitwisselingsplatform is dat in een eerste fase alleen de meest geïnteresseerde OCMW's zouden kunnen meedoen, terwijl er tegelijk een bron van kennis ontstaat die later nuttig kan zijn voor andere OCMW's. De modaliteiten van de oprichting van een dergelijk platform zouden in overleg met de OCMW's moeten worden besproken, zodat het instrument zo goed mogelijk aansluit bij de behoeften.

HOOFDSTUK 9

CONCLUSIE, DENKPISTES EN AANBEVELINGEN

1. Conclusies

Het integratiebeleid van de OCMW's ten opzichte van cliënten van buitenlandse herkomst lijkt gediversifieerd. Het past in het ruimere kader van de maatschappelijke integratie die gericht is op integratie in de samenleving en participatie als burger. Het sluit zeker ook aan bij de continuïteit van het inburgeringsbeleid, maar onderscheidt zich hier op bepaalde punten ook van. Het inburgeringsbeleid heeft een universele dimensie in de mate waarin het op de hele buitenlandse populatie van nieuwkomers is gericht, zonder rekening te houden met hun sociaaleconomische situatie. Maatschappelijke integratie, die in de eerste plaats op lokaal niveau door de OCMW's wordt bewerkstelligd, heeft een ruimere ambitie, want de actiedomeinen waarop wordt gewerkt om de maatschappelijke integratie van arme en/of sociaal uitgesloten mensen te verwezenlijken, gaan verder dan het loutere inburgeringsbeleid. Beide domeinen van het beleid overlappen elkaar dus slechts voor een gedeelte van de betrokken populatie, in de mate waarin immigratie niet automatisch armoede betekent. Maatschappelijke integratie bij de OCMW's vertrekt vanuit een rechtenbenadering waarbij herkomst geen rol speelt als iemand een recht kan doen gelden. Het Vlaamse inburgeringsverhaal heeft een veel nauwere visie op integratie, waarbij Nederlandse lessen en Maatschappelijke Oriëntatie en een vervolgtrajecent centraal staan, dat vooral rond de toegang tot de arbeidsmarkt sterk is uitgewerkt. De focus tussen beide is duidelijk verschillend en moet ook steeds gemaakt worden.

Het is belangrijk om rekening te houden met de heterogeniteit van de populatie die met de algemene termen 'migrant' of 'nieuwkomer' wordt aangeduid. Deze termen zijn van toepassing op diverse populaties die onderling verschillen door de te verwachten integratieparcours en door de middelen die de OCMW's inzetten. De trajecten om uit de armoede en de maatschappelijke uitsluiting te geraken en zich sociaal te integreren kunnen erg verscheiden zijn. Zowel naar achtergrond, herkomstland, taalvaardigheid, reden van komst, migratietrajecent, sociale vaardigheden, etc. zijn de verschillen in deze op het eerste zicht heterogene groepen groot. En deze verscheidenheid neemt alsmaar toe. Door de steeds groter wordende

diversiteit aan herkomstlanden, kunnen we gaan spreken van een 'superdiversiteit'? De resultaten van de enquête en de gevalstudies tonen aan dat - wat de acties van OCMW's aangaande sociale integratie betreft - er belangrijke verschillen vastgesteld kunnen worden tussen de verscheidene bij het onderzoek betrokken bevolkingsgroepen van buitenlandse oorsprong. De vreemdelingen die ingeschreven zijn in het vreemdelingenregister evenals de Belgen van buitenlandse oorsprong, genieten van het geheel van de instrumenten op het gebied van sociale integratie waarover de OCMW's kunnen beschikken. Er blijken weinig verschillen te bestaan tussen de diverse groepen, met uitzondering van de talenkenis van de eersten. Maar de OCMW's worden ook geconfronteerd met aparte problemen die betrekking hebben op specifieke bevolkingsgroepen zoals asielzoekers of de personen zonder wettig verblijf. Het arsenaal van actiemiddelen waarover de OCMW's beschikken om tegemoet te komen aan de problematiek van deze groepen, is heel wat beperkter. Toch treffen sommige van OCMW's ze frequent bij de steunaanvragers aan. Bij de kwalitatieve bevraging is vaak op deze groepen ingegaan. De categorie van de asielzoekers is - op het vlak van hulpverlening - cijfermatig een belangrijke groep voor veel OCMW's. Hun formele rol in hulpverlening voor asielzoekers loopt nog enkel via de LOI's. Uit de bevraging echter blijkt dat ook OCMW's zonder LOI geconfronteerd worden met hulpvragen van asielzoekers. Ook de LOI's spelen een rol in de integratiebenadering van een OCMW, omdat er binnen het LOI ook integratie bevorderende activiteiten georganiseerd worden, zoals taallessen of culturele uitstappen. Enkele OCMW's haalden ook de Roma aan als heel specifieke groep waarmee zij geconfronteerd worden. Onder deze OCMW's bestaat er een consensus over het gegeven dat deze groep bijzonder is en een specifieke benadering vereist gezien de eigen kenmerken en de moeilijkheden met betrekking tot sociale integratie die hiermee samenhangen.

Het aantal cliënten van buitenlandse herkomst bij de OCMW's neemt duidelijk toe, zeker in de 5 laatste jaren. Daardoor is in de stedelijke gebieden het profiel van het OCMW-cliënteel aan het veranderen. Meer en meer wordt een armoedeproblematiek een fenomeen waar een toenemend aantal personen van allochtone herkomst bij betrokken zijn. In het Nederlandse taalgebied wordt dat ook wel aangeduid met de uitspraak dat de armoede 'verkleurt'. Deze maatschappelijke verandering is ook weerspiegeld bij het publiek dat zich aanmeldt bij de OCMW's. De autochtone cliënten van Belgische herkomst blijven relatief langer in een hulpverleningscircuit bij het OCMW zitten, omdat ze vaak een cumulatie van problemen hebben, zoals een instellingsverleden, een verslaving, een psychisch probleem dat niet zwaar genoeg doorweegt om een tegemoetkoming voor een handicap te krijgen, generatiearmoede, etc. Deze groep stroomt minder snel door en blijft lang een beroep doen op het OCMW. Bij de personen van buitenlandse herkomst hebben vooral de nieuwkomers, zo blijkt uit een aantal van de gevalstudies eerder nood aan kortstondige hulp. Dit resulteert in een snellere doorstroom,

waardoor het type hulpverleningsrelatie tussen de maatschappelijke werker en de hulpvrager verandert.

Door het toenemende aantal buitenlandse cliënten neemt ook bij een aantal OCMW's de werkbelasting toe. Dit komt vooral tot uiting in de grotere Belgische steden. Ondanks de toename, het veranderende profiel en de toegenomen werkbelasting, menen de meeste OCMW's dat het bestaande aanbod om de doelgroep te bereiken eerder voldoende is. Een aantal OCMW's heeft al rekening gehouden met deze veranderde toestroom met de aanstelling van interculturele bemiddelaars, sociale tolken, etc. De gemeenten hebben zich met andere woorden organisatorisch aangepast. Talrijke OCMW's, hoofdzakelijk in steden, verklaren dat ook zij steeds meer verplicht zijn om bepaalde groepen te helpen die niet a priori binnen hun opdrachten passen, onder andere personen zonder wettige verblijfstitel. Vaak wordt erbij gezegd dat onvoldoende rekening wordt gehouden met deze extra werklast. Soms gaat het ook om financiële lasten. Bepaalde OCMW's ondersteunen personen die op een aantal maatregelen wettelijk geen aanspraak kunnen maken zoals mensen zonder wettig verblijf en asielzoekers. Zij kiezen ervoor om 'te investeren in hun toekomst', zoals een van de gesprekspartners het uitdrukte. De instrumenten waarover de OCMW's beschikken, lijken op het eerste gezicht voldoende, ten minste voor wat de formeel in België verblijvende buitenlanders en de Belgen van buitenlandse herkomst betreft. Maar de OCMW's wijzen wel op het gebrek aan omkadering, middelen en overleg als obstakel voor een bevredigende maatschappelijke integratie van cliënten van buitenlandse herkomst. Andere door de OCMW's aangehaalde hinderpalen die het werken rond integratie van personen van vreemde herkomst bemoeilijken, hebben niet zozeer betrekking op het instrumentarium, maar op problemen die ontstaan als gevolg van culturele verschillen en een beperkte communicatie door een onvoldoende taalbeheersing.

In het licht van de talrijke sociale en beleidsdimensies waarmee rekening gehouden moet worden in de strijd tegen armoede en sociale uitsluiting en bij het bevorderen van maatschappelijke integratie (werkgelegenheid, gezondheid, huisvesting, opleiding, cultuur, territoriale ontwikkeling, gelijkheid, niet-discriminatie, ...) en wegens de verscheidenheid die de bevolking van buitenlandse herkomst kenmerkt, lijkt het aangewezen dat de waaier aan beleidsmogelijkheden van de deelstaten coherent wordt geïntegreerd. Deze integratie dient horizontaal te verlopen, binnen en tussen de beleidsdaden, maar ook verticaal, tussen de verschillende beleidsniveaus die bevoegd zijn voor deze beleidsdomeinen. De kwestie van de integratie van personen van buitenlandse herkomst zou meer specifiek moeten worden behandeld op de diverse beleidsdomeinen en door diverse overheden, zonder de specifieke kenmerken en bijzondere moeilijkheden van deze personen uit het oog te verliezen. Het is opvallend om vast te stellen dat betrekkelijk weinig OCMW's hun aanpak met betrekking tot de maatschappelijke integratie van de

personen van buitenlandse oorsprong in een ruimer plan op regionaal of nationaal niveau plaatsen. De OCMW's beschikken op hun niveau over een vrij grote bewegingsruimte. Zij kunnen het aanbod optimaal aan de specifieke behoeften van personen van buitenlandse herkomst aanpassen, maar dit dient in een duidelijk afgebakend wettelijk en vooral procedureel kader te gebeuren.

Het integratiemodel dat door veel OCMW's gehanteerd wordt, is dat van de 'maatschappelijke integratie'. Dit hoeft niet te verbazen, want dit is de fundamentele opdracht van de OCMW's. Financiële en persoonlijke steun moeten worden gecombineerd, samen met de geïndividualiseerde begeleiding naar integratie in de samenleving. Dit kan door diverse instrumenten te hanteren die door de OCMW's en in zekere mate ook door de persoon zelf noodzakelijk worden bevonden. Over het algemeen houdt men in deze context niet vooraf rekening met de herkomst van de persoon. Dit kan in een latere fase gebeuren, bij het opstellen van het individuele curriculum en het onderzoeken in welke mate de eigenschappen van de herkomst obstakels blijken te zijn voor een geslaagde maatschappelijke integratie. De actiemiddelen om tot een geslaagde integratie te komen, worden dan aan deze specifieke vereisten aangepast. De praktijk van de OCMW's, die aansluit bij het recht op maatschappelijke integratie, is niet aan bepaalde categorieën gebonden, maar is inclusief. Een recente studie in opdracht van de POD Maatschappelijke Integratie ontwikkelt in deze zin het concept 'sociale activering'¹² als aanvulling bij de sociaal-professionele activering. Dit geldt onder andere voor personen van wie de situatie, door hun specifieke kenmerken, niet bevorderlijk is voor een snelle inschakeling op de arbeidsmarkt (Druetz et al., 2012).

Een aantal bevraagde OCMW's suggereert ook de ontwikkeling van specifieke integratie-instrumenten en een meer systematische aanpak van de taalverwerving. Dit punt is voornamelijk door de Vlaamse OCMW's naar voor geschoven – passend in het inburgeringsbeleid – maar verscheidene bevraagde OCMW's in Wallonië bevestigden dat het relevant zou zijn om zich te laten inspireren door het Vlaamse voorbeeld inzake integratie van personen van buitenlandse herkomst. Hoewel niet alle aspecten van dit model altijd relevant worden bevonden, worden de middelen voor het onthaal van buitenlanders en de wil om een coherent actie-kader te ontwikkelen over het algemeen als positieve elementen bestempeld.

Onvoldoende kennis van de taal van de omgeving wordt uiteraard beschouwd als een belangrijke hinderpaal voor de maatschappelijke integratie van personen van buitenlandse herkomst. In het kader van maatregelen voor sociaal-culturele

12 Sociale activering wordt gedefinieerd als 'het vergroten van de sociale participatie en het doorbreken van het isolement door middel van sociaal nuttige activiteiten, hetzij (1) als doel op zich, hetzij (2) als eerste stap in een traject van sociaal-professionele inschakeling, hetzij (3) als eerste stap op weg naar het (later) opnieuw verrichten van betaald werk' (Druetz et al., 2012: 14).

participatie stellen de meeste OCMW's taalcursussen voor of organiseren zij deze zelf. In Vlaanderen en in bepaalde mate ook in Brussel doen de OCMW's een beroep op structuren die in het kader van het Vlaamse inburgeringsbeleid werden opgezet, onder andere voor het aanleren van taal en cultuur. De bereidheid taal te leren wordt in een aantal OCMW's duidelijk gekoppeld aan het verkrijgen van een inkomen onder de vorm van een werkbereidheidsvoorwaarde. Taalverwerving wordt hierbij als prioritair gezien. Wie in deze OCMW's niet bereid is de taal te leren, kan geen uitkering genieten, omdat ze niet 'bereid zijn te werken'. Hiertoe is er in een aantal OCMW's een opvolgings- en sanctioneringssysteem uitgewerkt dat voor cliënten van buitenlandse herkomst een duidelijke externe motivatie biedt om de taal te leren. De mate waarin de OCMW's hier effectief strenger mee omgaan, hangt af van het individuele OCMW.

Een belangrijk knelpunt is de gebrekkige taalbeheersing van het cliënteel van buitenlandse herkomst. Voor maatschappelijke assistenten is de taal het belangrijkste instrument dat ze hebben om te kunnen communiceren. Door de beperkte communicatie is het moeilijk onderliggende problemen te detecteren. Dat is evidentier met autochtone cliënten. Ook de geestelijke gezondheidszorg is niet toegankelijk voor mensen die de taal niet goed spreken. En dat terwijl veel erkende vluchtelingen en mensen met een subsidiair beschermingsstatuut traumatische ervaringen hebben meegemaakt. Voor deze groep is het taalprobleem des te acuter omdat problemen vaak niet op tijd gedetecteerd worden door de taalbarrière. Het beheersen van een aantal vreemde contacttalen wordt steeds belangrijker voor maatschappelijke assistenten. Deze maatschappelijke verandering zou ook gereflecteerd kunnen worden in de opleiding voor maatschappelijke assistenten, waar er een klemtoon op taalverwerving zou vergroot kunnen worden.

Maatregelen voor sociaal-culturele participatie spelen een belangrijke rol bij de integratie van personen van buitenlandse herkomst, in de zin dat ze deze personen in staat stellen om een beter beeld te krijgen van de Belgische cultuur en ze de uitwisselingen met de lokale populatie bevorderen. Omgekeerd geven deze maatregelen de lokale bevolking ook meer inzicht in de kenmerken van personen van buitenlandse herkomst en bevorderen ze de persoonlijke ontwikkeling. Deze interactiviteit is een essentieel aspect van de maatschappelijke integratie in zin dat ze bijdraagt aan een grotere sociale cohesie dankzij de sociale en culturele ontplooiing van individuen. Maatregelen voor sociaal-culturele participatie bestrijken diverse soorten activiteiten, van steun voor de deelname aan evenementen en aan maatschappelijke verenigingen, culturele verenigingen of sportverenigingen, die al dan niet voor bepaalde doelgroepen zijn bestemd, tot de toegang tot nieuwe technologieën of steun aan kinderen. Deze initiatieven vormen een belangrijke drager voor ontmoetingen en uitwisselingen tussen diverse gemeenschappen. Zij vervullen ook een sleutelrol in het proces van maatschappelijke integratie. De maatregelen van sociaal-culturele participatie vormen één van de weinige

instrumenten die de OCMW's ter beschikking hebben voor het geheel van de groepen personen van buitenlandse oorsprong (of het nu om asielzoekers of Belgen van buitenlandse oorsprong gaat), en dit - wat aanbod betreft - in verschillende configuraties (OCMW, LOI, partnerschap).

Men is het erover een dat het onderwijs een fundamentele rol speelt bij de integratie, zowel met betrekking tot maatschappelijke integratie als met betrekking tot inburgering. Onderwijs bevordert niet alleen de maatschappelijke integratie van degenen die er rechtstreeks aan deelnemen, maar zorgt ook de verspreiding van de sociale en culturele waarden van de samenleving in hun gezinnen en omgeving. Scholen zijn een bevoorrechte plaats voor uitwisselingen tussen gemeenschappen, vooral voor de moeders (Hadeu, 2009). Onderwijs behoort tot de bevoegdheden van de Gemeenschappen. Deze werken de laatste jaren aan een fundamentele hervorming van het onderwijs, met als gemeenschappelijke doelstellingen onder andere de democratisering van de deelname aan het onderwijs, een lagere schooluitval en een betere overgang van het onderwijs naar het werk, ook voor personen van buitenlandse herkomst en hun afstammelingen. Hiernaast beschikken de OCMW's ook over bepaalde instrumenten om de opleiding van hun cliënten, inclusief zij die van buitenlandse herkomst zijn, te ondersteunen. Zij kunnen bijvoorbeeld bepaalde schoolkosten voor hun rekening nemen of de personen naar alfabetiseringscursussen of opleidingen oriënteren. Zij kunnen studenten ook een leefloon of een equivalent leefloon toekennen, zodat zij hun studie kunnen voortzetten, eventueel met een geïndividualiseerde begeleiding. Een recente studie voor de POD Maatschappelijke Integratie wijst op het groeiende belang van steunmaatregelen voor studenten. Jongeren met financiële problemen doen de laatste jaren steeds vaker een beroep op het OCMW voor steun. Dit verhoogt hun kansen om een diploma te behalen, zodat hun kansen op de arbeidsmarkt stijgen en hun sociale integratie wordt bevorderd. Uit de studie blijkt ook een instroom van oudere scholieren uit het secundair onderwijs naar maatschappelijke steun, meer bepaald bij jongeren van buitenlandse herkomst. Dit wijst op een lacune in het huidige onderwijssysteem. De studie benadrukt ook de preventieve rol die OCMW's zouden kunnen vervullen om schoolachterstand te vermijden. Zij kunnen het schooltraject van de jonge cliënten van dichtbij opvolgen (Carpentier et al., 2011).

Zowel het maatschappelijke integratiebeleid als het inburgeringsbeleid delen tewerkstelling als één van hun doelstellingen. De weg naar werk die personen van buitenlandse herkomst moeten afleggen, verschilt naargelang de specifieke voorzieningen. In het kader van het inburgeringsbeleid wordt de overgang naar werk als vrij onmiddellijk gezien, met als belangrijkste voorwaarde het aanleren van de taal. In het kader van de maatschappelijke integratie is het verwerven van werk vaak een doelstelling op langere termijn, die slechts kan worden bereikt als de cliënt van buitenlandse herkomst een aantal handicaps heeft overwonnen, die

typisch zijn voor situaties van armoede en sociale uitsluiting en die hem verhinderen om rechtstreeks toegang te krijgen tot kwaliteitsvol werk. De OCMW's beschikken in dit verband onder andere over de maatregelen artikel 60 en 61 die zij als voorafgaande fase gebruiken voor een aantal cliënten van buitenlandse herkomst. Sommige OCMW's plaatsen echter vraagtekens bij de lage mate van doorstroom van artikel 60'ers en zetten het instrument niet meer standaard in voor elke cliënt van buitenlandse origine die zich aandient bij het OCMW bij het gebrek aan lange termijn perspectief. Het is ook onduidelijk in hoeverre de doorstroom van artikel 60 naar reguliere jobs gemonitord kan worden. Instrumenten daartoe zijn beschikbaar bij de POD MI, maar blijken in het veld niet gekend. Een betere communicatie over het bestaande opvolgingsinstrumentarium dringt zich op. Ook de doorstroom naar de eigen stadsdiensten loopt niet altijd zoals het OCMW het graag zou willen, omdat ook daar vaak gedacht wordt vanuit een louter economische logica en zwakke artikel 60 werknemers weinig kansen krijgen. Het is natuurlijk de bedoeling dat deze betrekkingen met een speciaal statuut slechts de overgang zouden vormen naar een reguliere tewerkstelling. In deze context kan de rol van de sociale economie als kanaal voor de integratie van arme en/of sociaal uitgesloten personen, inclusie personen van buitenlandse herkomst, nooit voldoende worden benadrukt.

Wonen is een belangrijke kwestie in de steden. De huisvestingssituatie is beduidend slechter voor de cliënten van buitenlandse herkomst die bij het OCMW terecht komen. Vaak is de woonsituatie problematisch en komen ze daarvoor bij het OCMW aankloppen. Cliënten van buitenlandse herkomst genieten dan ook vaak van de woonmaatregelen die door de OCMW's getroffen worden, zoals de installatiepremie en de huurwaarborg. Ook in de in de energiekosten van een woning komen de OCMW's moeten ook steeds meer tussenbeide. Deze kosten wegen de laatste jaren immers steeds zwaarder door op het budget van arme gezinnen. Een belangrijk aantal OCMW's, onder andere in Brussel, doet voor cliënten van buitenlandse herkomst ook vaak een beroep op maatregelen voor de bestrijding van dakloosheid.

De capaciteit en de mogelijkheid om partnerships en gestructureerde samenwerkingen op te zetten met andere institutionele actoren en verenigingen die actief zijn op de diverse domeinen van integratie van cliënten van buitenlandse herkomst, zijn belangrijke voorwaarden om de OCMW's in staat te stellen om arme en/of sociaal uitgesloten personen van buitenlandse herkomst beter te integreren. In Vlaanderen en in zekere mate ook in Brussel zetten de OCMW's niet alleen partnerships of samenwerkingen op met de traditionele actoren voor de sociale inclusie van migranten, maar ook met voorzieningen die in het kader van het Vlaamse inburgeringsbeleid in het leven worden geroepen, onder andere om de taal en sociale en culturele waarden te verwerven. De Vlaamse OCMW's zijn betrokken in het Vlaamse inburgeringsverhaal, wat zich uit in de samenwerking

met de Huizen van het Nederlands en de Onthaalbureau's. Mede daardoor wordt ook met lokale vormings- en opleidingspartners meer samengewerkt in Vlaanderen dan in Wallonië. Wallonië definieert momenteel een inburgeringsbeleid via een 'integratietraject' waarvan de kenmerken nog niet bekend zijn.

Een bepaald aantal bevraagde OCMW's doet ook een oproep om samen na te denken en heldere doelstellingen en een coherent actiekader te formuleren voor de steun aan cliënten van buitenlandse herkomst. Ook willen de actoren op het terrein vaker worden geraadpleegd bij de uitwerking van de wetgeving. En omgekeerd willen zij van de bevoegde overheden meer informatie krijgen over de eventuele wijzigingen die aan de wetgeving worden aangebracht. Een van de kenmerken die de verschillende OCMW's typeert in de omgang met de verschillende wetgevende kaders, is het leveren van maatwerk. Zij gaan elk op een eigen manier om met de verschillende federale en regionale wetgevende kaders. Zo hebben een aantal OCMW's een duidelijk uitgewerkt taalbeleid waar een eigen visie op integratie uit blijkt. Andere OCMW's zijn dan weer van mening dat zij eerder bureaucratische uitvoerders zijn van een federaal beleid waarin ze lokale accenten kunnen leggen, zonder dat ze al te veel impact hebben op dat federale beleid. Zij opteren ervoor om geen eigen visie uit te werken, maar zich zo nauw mogelijk aan de wetgeving te houden. Vooral rond bepaalde groepen zoals asielzoekers en personen zonder wettig verblijf kristalliseert zich een spanning tussen het lokaal en het federale beleid. Opvallend is de hele kwestie van aanvragen van medische regularisatiedossiers. Door ingrijpen bij DVZ lijkt deze instroom recentelijk onder controle te zijn. Maar een deel van deze instroom op basis van 'te licht' ontvanke-lijk verklaarde dossiers had volgens de OCMW's vermeden kunnen worden, want zij wisten dat dit misbruik zou voorkomen. Veel OCMW's klagen daarbij het 'lakse' federale migratiebeleid aan en hun gebrek aan impact op dit beleid. Ze stellen daarbij dat ze weinig mogelijkheden hebben om rechtstreeks op dit federale beleid in te grijpen, dat rechtstreeks op lokaal vlak gevolgen heeft.

Meerdere OCMW's hebben op eigen initiatief interne instrumenten ontwikkeld om de integratie van personen van buitenlandse herkomst op te volgen. Het gebruik van dashboards en instrumenten voor de statistische opvolging en evaluatie van de (maatschappelijke) integratie van personen van buitenlandse herkomst wordt door een aantal bevraagde OCMW's ondersteund. Het betreft onder andere OCMW's met een belangrijk aandeel personen van buitenlandse herkomst onder hun cliënten. Maar de OCMW's die deze kwestie aankaarten, vinden niet dat zij een instrument nodig hebben voor de evaluatie en opvolging van de acties van de OCMW's ter zake (slechts een klein percentage OCMW's vindt het ontbreken hiervan een probleem), maar eerder een algemener instrument, op het niveau van de gefedereerde entiteiten, zodat zij de diverse facetten van de integratiekwestie (werkgelegenheid, onderwijs, burgerschap, armoede, ...) kunnen opvolgen. In Vlaanderen is een voorbeeld van een dergelijk instrument beschikbaar. Er is aan

Vlaamse zijde een integratiemonitor uitgewerkt ter ondersteuning van het integratiebeleid van de Vlaamse steden en gemeenten, nl. de Lokale Inburgerings- en Integratiemonitor (LIIM). Het gaat om een set van omgevingsindicatoren die het lokale inburgerings- en integratiegebeuren in kaart brengt om zo de lokale besturen met betrouwbare cijfergegevens te ondersteunen bij de planning en ontwikkeling van hun beleid ter zake. De LIIM geeft aan de hand van een aantal demografische indicatoren inzicht in de omvang en de samenstelling van de doelgroep van het lokale inburgerings- en integratiebeleid. Daarna wordt aandacht besteed aan de maatschappelijke positie van deze groep op vlak van tewerkstelling, onderwijs, huisvesting, welzijn en armoede en maatschappelijke participatie. Op federaal niveau kan eenzelfde instrument ontwikkeld worden dat bruikbaar is voor het integratiebeleid zoals het gevoerd wordt door de OCMW's.

Het lijkt aangewezen ook te kunnen beschikken over instrumenten die het toelaten personen op een kwalitatieve wijze in de tijd op te volgen. Projecten die een integratie effect op lange termijn beogen, leveren op korte termijn niet altijd resultaten op. Vaak zijn de effecten op lange termijn niet gemakkelijk zichtbaar te maken wat het moeilijk maakt om deze projecten om ze te 'verkopen' aan de Raad van een OCMW. Een Raad is veel gevoeliger voor kwantitatieve streefcijfers voor het aantal instromers in artikel 60 als in kwalitatieve effecten die pas op lange termijn zichtbaar zijn. Hier zoekt het OCMW nog naar concrete manieren om ook deze effecten meer visibiliteit te geven. Het is nodig voor OCMW medewerkers om een methodiek aangereikte te krijgen om kleine, kwalitatieve en welzijnsgeoriënteerde projecten die moeilijk te vervatten zijn in harde streefcijfers te vertalen naar kwaliteitsgerelateerde indicatoren. Kwalitatieve informatie naar de effectiviteit van genomen maatregelen, projecten, etc. is welkom.

Een groot aantal OCMW wenst een mogelijkheid om de uitwisseling van praktijken en ervaringen met betrekking tot de maatschappelijke integratie van de personen van buitenlandse oorsprong te systematiseren. Het invoeren van een platform, dat het mogelijk zou maken om enerzijds aangepaste informatie te leveren en anderzijds de uitwisseling tussen de OCMW's te organiseren van ervaringen met betrekking tot de sociale integratie van de personen van buitenlandse oorsprong, zou waarschijnlijk als een stap vooruit gezien worden in een evolutie naar een beleid dat beter rekening houdt met de specificiteit van de maatschappelijke integratie van de personen van buitenlandse oorsprong. De modaliteiten van een dergelijk platform zou in overleg met OCMW's besproken moeten worden, teneinde een instrument te creëren dat aan hun behoeften antwoordt.

2. Aanbevelingen

De maatschappelijke integratie en inburgering van personen van buitenlandse herkomst is alleen maar mogelijk door een grotere verticale en horizontale integra-

tie van alle beleidsdaden met betrekking tot integratie en het bestrijding van de armoede (onderwijs, werkgelegenheid, sociaal, niet-discriminatie, ...). In dit kader lijkt het opportuun om nog meer rekening te houden met het bijzondere karakter van de maatschappelijke integratie van personen van buitenlandse herkomst, door te vertrekken van de diversiteit van de situaties en de specifieke uitdagingen die hiermee gepaard gaan.

De OCMW's vervullen een fundamentele rol bij de maatschappelijke integratie van personen van buitenlandse herkomst, onder andere wanneer deze zich in een situatie van armoede en/of sociale uitsluiting bevinden. Voor sommige van deze populaties beschikken zij weliswaar over een voldoende uitgebreide waaier aan maatregelen om hun opdracht van maatschappelijke integratie tot een goed einde te brengen, maar dit geldt niet voor alle categorieën van buitenlanders waarmee zij in hun dagelijkse praktijk worden geconfronteerd. Er zou meer aandacht moeten gaan naar dit verschil in behandeling van de diverse populaties en de weerslag die dit heeft op het werk van de OCMW's. Zij zouden dan een grotere rol kunnen spelen bij de integratie van alle personen van buitenlandse herkomst.

De maatregelen voor sociaal-culturele participatie die de OCMW's hanteren, zijn zeer belangrijk voor de maatschappelijke integratie van personen van buitenlandse herkomst. Deze maatregelen zouden moeten worden versterkt en aangemoedigd. Het optreden van de OCMW's zou in dit verband moeten worden aangemoedigd en het is wenselijk dat de overheden meer aandacht aan multiculturaliteit besteden, bijvoorbeeld door een groter aantal interculturele manifestaties te financieren. Zo zouden zij de uitwisselingen en het wederzijdse begrip tussen de populaties versterken in een context van sociale cohesie. In dit verband kunnen ook de maatregelen voor sociale activering worden aangemoedigd en als even belangrijk beschouwd worden als de sociaal-professionele activering.

De enorm toegenomen diversiteit in de populatie die aanklopt bij het OCMW, is een grote uitdaging voor de toekomst. Deze superdiversiteit verschilt sterk van de traditionele migratiepatronen die we tot de jaren '90 gekend hebben. Deze toegenomen diversiteit brengt een eigen set aan uitdagingen met zich mee. Meer en meer worden OCMW's geconfronteerd met mensen die een veelheid aan talen spreken. Het is dan ook moeilijk om te begrijpen hoe een aantal tolkendiensten hun werking hebben moeten afbouwen door een verminderde financiering.

Ook in het contact met de cliënten is taal is een belangrijk instrument voor de maatschappelijke assistenten om correcte diagnoses van probleemsituaties te kunnen stellen. Door de toegenomen diversiteit van het OCMW-cliënteel is het belang van het beheersen van verschillende contacttalen toegenomen. In de opleiding tot maatschappelijk werker kan hierop ingespeeld worden door een groter belang aan professionele talenkennis toe te kennen.

Om een antwoord te bieden op de complexiteit en de diversiteit van de situaties is het essentieel dat de OCMW's, maar ook de andere stakeholders, in staat zijn om efficiënte partnerschappen aan te gaan met de diverse relevante actoren en instellingen voor de maatschappelijke integratie en inburgering van personen van buitenlandse herkomst. De synergieën en contactmogelijkheden tussen deze actoren zouden moeten worden gestimuleerd, zodat de OCMW's een kwaliteitsvolle service kunnen bieden die rekening houdt met de specifieke kenmerken van de integratie van personen van buitenlandse herkomst. De diensten voor sociale en culturele bemiddeling en de tolkdiensten zouden moeten worden ontwikkeld, zodat zij gemakkelijk toegankelijk zijn voor alle OCMW's die ze nodig hebben. Dit zou een oplossing betekenen voor de moeilijkheden die de OCMW's ondervinden om efficiënt te communiceren met personen van buitenlandse herkomst die steun vragen.

Het is wenselijk dat het optreden van de OCMW's inzake maatschappelijke integratie, onder andere van personen van buitenlandse herkomst, beter wordt geïntegreerd met plannen en strategieën op lokaal, gewestelijk, gemeenschaps- en federaal niveau, zodat de synergieën tussen deze niveaus kunnen worden geoptimaliseerd. In dit verband verdient het ook aanbeveling om naar een middel te zoeken om het gebruik en de combinatie van de diverse fondsen in het kader van de integratie van personen van buitenlandse herkomst (ESF, FIM, EIF) te faciliteren.

Werkgelegenheid is een belangrijke factor van integratie in de samenleving, zowel voor personen van buitenlandse herkomst als de anderen. Het hele beleidskader van de activering zou moeten worden gecoördineerd, onder andere voor personen met een OCMW-uitkering, om de mogelijkheden voor sociaal-professionele inschakeling te optimaliseren. Het maatschappelijke integratiemodel dat in België wordt gehanteerd, sluit per definitie nauw aan bij wat op Europees niveau werd gedefinieerd als een programma van actieve sociale inclusie. Dit steunt op drie complementaire pijlers: aangepaste middelen, geïndividualiseerde begeleiding naar werk en toegang tot en het leveren van kwaliteitsvolle diensten. Het is wenselijk om meer expliciet de nadruk te leggen op deze geïntegreerde aanpak. In dit verband dient de rol van de sociale activeringsmaatregelen te worden benadrukt, als aanvulling op de maatregelen voor sociaal-professionele activering.

In het kader van de verbetering van de kwaliteit van de (sociale) diensten is het wenselijk dat men ook rekening houdt met de specifieke kwesties van de behoeften van personen van buitenlandse herkomst, zodat een geheel van diensten kan worden geleverd dat beantwoordt aan de behoeften van de volledige bevolking die in België woont.

De bestaande opvolgingsinstrumenten die beschikbaar zijn bij de POD MI zouden, indien mogelijk, ook ter beschikking gesteld moeten worden van de betrokken

OCMW's, omdat het hen kan helpen in het opstellen van een lange-termijnbeleid. Het is ook wenselijk om een meer algemeen instrument op federaal niveau uit te werken om de diverse facetten van de maatschappelijke integratie op te volgen (werk, onderwijs, burgerschap, armoede, gelijkheid, niet-discriminatie, ...), onder andere voor personen van buitenlandse herkomst. Het instrument dat in Vlaanderen werd ontwikkeld voor de opvolging en evaluatie van het inburgeringsbeleid (Lokale Inburgerings- en Integratiemonitor (LIIM)) zou als inspiratiebron kunnen dienen.

Men zou er goed aan doen om de uitwisselingen tussen OCMW's over de specifieke aard van de maatschappelijke integratie van personen van buitenlandse herkomst te stimuleren. Hiervoor zijn verscheidene middelen denkbaar, zoals de systematische opname van de dimensie 'buitenlandse herkomst' in de publicaties van de POD (statistieken, brochures, jaarverslag, ...) of de ontwikkeling van een uitwisselingsplatform. De OCMW's zouden dit platform kunnen gebruiken om hun praktijken en de oplossingen die zij toepassen in de specifieke kwestie van de maatschappelijke integratie van personen van buitenlandse herkomst te vergelijken en te bespreken. Op het niveau van maatschappelijke werkers is er vraag om aan concrete ervaringsuitwisseling te doen rond specifieke doelgroepen, o.a. Roma. Zo kunnen tools en methodieken om met specifieke doelgroepen om te gaan snel worden uitgewisseld.

BIJLAGEN

Bijlage 1 / Overzichtsroosters van de gesprekken

Tabel B1.1 OCMW in Vlaanderen (10)

OCMW	Functie	Datum	Type
Antwerpen	Stafmedewerker dienst maatschappelijke integratie	18 april 2012	Face to face
Boom	Secretaris, verantwoordelijke lokaal sociaal beleid, dossierbeheerder	18 april 2012	Face to face
Oostende	Hoofd maatschappelijke werker, maatschappelijk werker	19 april 2012	Face to face
Sint Niklaas	Hoofd maatschappelijk werker	19 april 2012	Face to face
Dilbeek	Maatschappelijk werkster, verantwoordelijk voor mensen zonder papieren en LOI	25 april 2012	Face to face
Gent	Hoofd maatschappelijke dienst - dienst vreemdelingen	27 april 2012	Face to face
Leopoldsburg	Maatschappelijk werker	24 april 2012	Face to face
Roeselare	Begeleider LOI	3 mei 2012	Face to face
Leuven	Directeur sociale dienst, coördinator team tewerkstelling	7 mei 2012	Face to face
Hasselt	Hoofd sociale dienst	21 mei 2012	Face to face

Tabel B1.2 OCMW's van Wallonië (10)

OCMW	Functie	Datum	Type
Arlon	Responsable du service social	2 mai 2012	Face to face
Ath	Responsable des usagers d'origine étrangère	19 avril 2012	Face to face
Beyne-Heusay	Responsable du service social	17 avril 2012	Face to face
Charleroi	Manager social chargé des étrangers	22 mai 2012	Face to face
Frameries	Responsable du service « étrangers »	24 avril 2012	Face to face
La Louvière	Responsable de la filière aide financière et sociale	3 mai 2012	Face to face
Liège	Coordinateur de l'Antenne sociale des demandeurs d'asile	27 avril 2012	Face to face
Namur	Chef de service secteur aide individuelle	15 mai 2012	Face to face
Verviers	Administratif	26 avril 2012	Face to face
Wavre	Responsable service insertion	26 avril 2012	Face to face

Tabel B1.3 OCMW van Brussel (5)

OCMW	Functie	Datum	Type
Molenbeek	Directeur Département Action sociale	3 mai 2012	Face to face
Auderghem	Directeur Département Action sociale	9 mai 2012	Face to face
Saint-Josse-Ten- Noode	Secrétaire du CPAS	15 mai 2012	Face to face
Forest	Assistant Chef Division Affaires Sociales	24 mai 2012	Face to face
Schaerbeek	Présidente du CPAS	25 mai 2012	Face to face

BIBLIOGRAFIE

- Carpentier S. (2011), 'Uitdagingen van een activerende bijstand die verkleurde. Naar een nieuwe verhouding tussen federaal en lokaal?', *Welzijnsgids*, 82, 53-80.
- Carpentier S., De Groof M., De Wilde M. & Storf D. (2011), *Rapport de recherche « Les étudiants et le droit à l'intégration sociale ou le droit à l'aide sociale »*, Etude menée pour le compte du SPP Intégration Sociale, Lutte contre la Pauvreté, Economie Sociale et Politique des Grandes Villes.
- Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme (CECLR) (2009), *Migrations et populations issues de l'immigration en Belgique*, Bruxelles, http://www.diversite.be/?action=publicatie_detail&id=105&thema=4.
- Cuypers D. & Torfs D. (2011), 'Maatschappelijke integratie en OCMW-dienstverlening', p. 743-801, dans J. Put, D. Cuypers & D. Torfs (2011), 'Ontwikkelingen van de sociale zekerheid 2006-2011', *S.A. die Keure*, 802 p., Bruges.
- Druetz J., Franssen A., Kuppens J., Struyven L. & Van Dooren G. (2012), *Activation sociale, entre citoyenneté active et mise à l'emploi - Une recherche exploratoire sur les pratiques en matière d'activation sociale au sein des CPAS belges*, étude menée pour le compte du SPP Intégration Sociale, lutte contre la Pauvreté, Economie Sociale et Politique des Grandes Villes, cahier spécial des charges MIIS 2011-01.
- Geets J. (2010), *De arbeidsmarktpositie van (hoog)geschoolde immigranten: een vergelijkende kwantitatieve studie van autochtonen en immigranten op basis van de enquête naar de arbeidskrachten met bijzondere aandacht voor 'overkwalificatie'*, Steunpunt Gelijkekansenbeleid - Consortium Universiteit Antwerpen en Universiteit Hasselt, http://www.ua.ac.be/main.aspx?c=*SGK&n=90576.
- Gilson S. & Glorieux M. (2005), « Le droit à l'intégration sociale comme première figure emblématique de l'Etat social actif - quelques commentaires de la loi du 26 mai 2002 », in P. Vielle, P. Pochet & I. Cassiers (eds.), *L'Etat social actif - vers un changement de paradigme*, Collection Travail et Société, vol. 44, P.I.E. Peter Lang, Bruxelles.
- Gsir S. (2006), Belgique: intégration et cohésion sociale, exposé dans le cadre la journée nationale de la Commission fédérale des Etrangers (CFE): quelle intégration? Welche Integration?, Bienne - jeudi 16 novembre 2006.

- Gsir S., Jeurissen L., Jamin J., Perrin N. & Martiniello M. (2008), *Langue française, allophonie et défis sociaux. Le cas des adultes en situation postmigratoire*, EME-éditions et Communauté française de Belgique, Français & Sociétés (18), Bruxelles.
- Hasdeu I. (2009), *The Schooling of Roma Children in Belgium: the parents' voice*, Publication of the King Baudouin Foundation, Brussels, [http://www.kbs-frb.be/uploadedFiles/KBS-FRB/05\)_Pictures,_documents_and_external_sites/09\)_Publications/PUB2009_1857_SchoolingRomaChildren.pdf](http://www.kbs-frb.be/uploadedFiles/KBS-FRB/05)_Pictures,_documents_and_external_sites/09)_Publications/PUB2009_1857_SchoolingRomaChildren.pdf).
- Jansen P. & Peeters E. (2008), *Aanbevelingen voor de aanpak van gekleurde armoede, Verslagboek, seminarie gekleurde armoede, 28 februari 2008*, Vlaams Minderhedencentrum en de Vlaamse overheid, http://www4.vlaanderen.be/wvg/armoede/publicaties/Documents/Verslagboek_gekleurde_armoede_20080714.pdf.
- Juchtmans G. & Wets J. (2010), *Focus op: maatschappelijk werk en etnisch-culturele minderheden in Leuven*, OCMW Leuven, Leuven.
- Lamberts M. (2011), *Cijfers over integratie 2011*, Steunpunt Gelijke kansenbeleid, Antwerpen/Leuven.
- Lelkes O. & Zsólyomi (2011), 'Poverty and Social Exclusion of Migrants in the European Union', *European Centre*, Policy Brief March 2011, http://www.euro.centre.org/data/1298540538_34816.pdf.
- Martiniello M., Rea A. & Timmerman C. (eds.) (2009), *Nouvelles migrations et nouveaux migrants en Belgique: rapport final*, Academia Press, Gent.
- Pauwels F. & Lamberts M. (2010), *De impact van inburgering in Vlaanderen*, HIVA-KU Leuven, Leuven.
- Peña-Casas R., Ghailani D. & Nicaise I. (2011), *Promoting the social inclusion of Roma in Belgium - National report*, European Network of Experts on Social Inclusion, European Commission.
- Perrin N., Martiniello M., Van Robaeyns & Vranken J. (2007), *La pauvreté chez les personnes d'origine étrangère - rapport d'une recherche à propos du lien entre 'immigration' et 'pauvreté'*, Fondation Roi Baudouin, Bruxelles, [http://www.kbs-frb.be/uploadedFiles/KBS-FRB/05\)_Pictures,_documents_and_external_sites/09\)_Publications/PUB_1713_PauvreteOrigineEtrangere.pdf](http://www.kbs-frb.be/uploadedFiles/KBS-FRB/05)_Pictures,_documents_and_external_sites/09)_Publications/PUB_1713_PauvreteOrigineEtrangere.pdf).
- Sannen L., Lamberts M., Morissens A. & Pauwels F. (2009), *De Vlaamse integratiekaart deel III. Naar een Vlaamse integratiemonitor*, Steunpunt Gelijkekansenbeleid, Antwerpen, 268 p.
- Schockaert I. & Nicaise I. (2010), *Les conditions de vie des personnes sans-abri et sans chez-soi et des personnes en séjour irrégulier: premiers résultats*, HIVA-KU Leuven, Centre pour l'Égalité des Chances et la Lutte contre le Racisme, Bruxelles, <http://www.luttepauvrete.be/publications/confpresse%20silcut/texte%20recherche%20HIVA.pdf>.
- SPP Intégration Sociale (2012), Focus Statistique - 2^{ème} trimestre 2012, Bruxelles.

- Steenssens K., Degavre F., Sannen L., Demeyer B., Van Regenmortel T. & Nicaise I. (2007), *Leven (z)onder leefloon, deel 1: onderbescherming onderzocht*, HIVA-KU Leuven, Leuven.
- Steenssens K., Sannen L., Ory G. & Nicaise I. (2008), *W²: Werk-en Welzijnstrajecten op maat*, HIVA-KU Leuven, Leuven.
- Van den Bosch K., Deflandre D., Casman M-T, Van Thielen L., Baldewijns K., Boeckx H., Leysens G. & Storms B. (2010), *Quel est le revenu nécessaire pour une vie digne en Belgique?* Recherche financée par la politique scientifique fédérale.
- Van Mechelen N. & De Wilde M. (2012), Het Recht op Maatschappelijke Integratie: cijfers en ontwikkelingen, *De Welzijnsgids*, 83, 53-79.
- Van Robaeyns I., Vranken J., Perrin N. & Martiniello M. (2007), *De kleur van armoede. Armoede bij personen van buitenlandse herkomst*, Acco, Leuven.
- Vermeersch L., Noël L. & Vandenbroucke A. (2011), Expériences de participation - évaluation des mesures fédérales visant la promotion de la participation sociale, culturelle et sportive des bénéficiaires des CPAS, avec une attention particulière à la mesure destinée à lutter contre la pauvreté infantile, étude menée pour le compte du SPP Intégration Sociale, Lutte contre la Pauvreté, Economie Sociale et Politique des Grandes Villes.
- Vertovec S. (2012), 'Super-diversity and its implications' in *Ethnic and Racial studies*, vol. 30, issue 6, p. 1 024-1 054.