

Geactualiseerde Omgevingsanalyse 2013: Focus op lokale besturen

Onderzoeksrapport

Januari 2014



Colofon

Deze *geactualiseerde omgevingsanalyse 2013* is een publicatie van het Kruispunt Migratie-Integratie vzw in samenwerking met deSOM, ODiCe, PRIC Limburg, PRIC Vlaams-Brabant en Prisma vzw.

Onderzoek en tekst: Melissa Ceuterick

Stuurgroep Kruispunt Migratie-Integratie: Fons Ravijts en Britt Roels

Klankbordgroep extern: Naima Charkaoui (Minderhedenforum) en Sabine Van Cauwenberge (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten)

Eindredactie: Niels Goovaerts

Deze publicatie is digitaal beschikbaar op www.kruispuntmi.be
Als je de bron vermeldt, mag je de informatie uit deze publicatie vrij verspreiden.

Januari 2014

Verantwoordelijke uitgever:
Fons Ravijts
Kruispunt Migratie-Integratie vzw
Vooruitgangstraat 323 bus 1
1030 Brussel
T 02 205 00 50 – F 02 205 00 60
www.kruispuntmi.be

Geactualiseerde Omgevingsanalyse 2013

Focus op lokale besturen

Onderzoeksrapport

Januari 2014

Beste lezer

Sinds onze omgevingsanalyse van 2010 is het integratielandschap grondig veranderd. In 2014 krijgt het **Extern Verzelfstandigd Agentschap Integratie en Inburgering** definitief vorm en zal de integratie- en inburgeringssector verder inkantelen in één agentschap. Er is een **nieuw decreet** en er duiken **nieuwe migratietrends** op.

Dit rapport biedt een kijk op **hoe integratiebeleid vorm krijgt bij lokale besturen** die recent te maken kregen met **nieuwe migratiestromen** en welke noden daar leven.

We focussen dus niet op grotere steden. Voor deze geactualiseerde omgevingsanalyse gingen we in elke Vlaamse provincie te rade bij **één stad of gemeente met een startende integratiedienst**. De resultaten daarvan toetsten we vervolgens af bij andere integratiediensten in **provinciale focusgroepen**.

Op basis daarvan stellen we belangrijke **noden** vast op vlak van **vorming**, ontwikkelen van **methodieken**, **advies op maat**, intergemeentelijke **samenwerking**, **onderzoek** en **beleidssignalisatie**.

Dit onderzoek kwam niet zomaar tot stand. Graag bedanken we alle geïnterviewde personen voor hun waardevolle bijdrage. We denken daarbij in het bijzonder aan de medewerkers van de betrokken integratiediensten van **Geraardsbergen, Ham, Liedekerke, Mortsel** en **Waregem** voor de blik die ze ons gunden in de werking van hun diensten.

De rol die de **vertegenwoordigers van de integratiecentra** opnamen als klankbord bij de selectie van de cases was van onschatbare waarde. Ook de eenmalige klankbordgroep met vertegenwoordigers van het **Minderhedenforum** en **VVSG** zijn we zeer erkentelijk voor de inspiratie en inzichten.

Tot slot bedanken we ook alle **notulisten** en de **medewerkers van de provinciale integratiecentra** die hielpen bij het faciliteren van de focusgroepen.

Handleiding voor de lezer

Wat vind je waar?

In hoofdstuk 1 ‘Een geactualiseerde omgevingsanalyse’ gaan we dieper in op de opdracht en het doel van deze omgevingsanalyse. We schetsen het kader waarin nieuwe vragen zijn gerezen.

Wil je meteen in de resultaten duiken? Blader dan door naar hoofdstuk 3.

Wil je vooraf meer te weten komen over de **onderzoeksmethodes** die we hanteerden om tot de voorgestelde resultaten te komen, dan kan je hierover meer vinden in hoofdstuk 2.

De **resultaten** van dit onderzoek vind je samengevat als **trends**, **knelpunten** en **succesfactoren**, verspreid over de hoofdstukken 3 tot en met 9.

Hoofdstuk 3 vat **recente migratiecijfers** voor Vlaanderen samen, die het concept **superdiversiteit** en meteen ook de belangrijkste trend in 2013 verduidelijken.

Vervolgens overlopen we de vier belangrijkste **gemeenschappelijke knelpunten** die spelen bij lokale besturen. We behandelen elk knelpunt in een apart hoofdstuk: **toegang tot de doelgroepen en participatie** in hoofdstuk 4, **beeldvorming** in hoofdstuk 5, **taal** in hoofdstuk 6 en de **lokale regiefunctie** in hoofdstuk 7.

In hoofdstuk 8 komt het **standpunt van de doelgroepen** zelf aan bod en staan we kort stil bij enkele punten die veranderden sinds 2010.

In hoofdstuk 9 vatten we de **belangrijkste succesfactoren** voor het werken aan integratie samen, zoals de bevraagde lokale besturen die hebben aangegeven.

Ten slotte formuleren we in hoofdstuk 10 **aanbevelingen** op basis van de belangrijkste gedetecteerde noden.

Leeswijzers

Aan het begin van elk hoofdstuk vind je een leeswijzer. We vatten er samen wat je in het hoofdstuk kan vinden. Zo kun je gericht zoeken naar gewenste informatie en kun je hoofdstukken los van elkaar lezen, afhankelijk van je persoonlijke focus en interessepunten.

Citaten

In dit rapport gebruiken we uitspraken van deelnemers om belangrijke bevindingen uit het onderzoek te illustreren.

“Doorheen de tekst zijn letterlijke uitspraken uit de interviews altijd schuin gedrukt.”

We vermelden de namen van de deelnemers en hun specifieke gemeenten niet om de anonimiteit van de bevroegden te verzekeren. Wel geven we aan of de uitspraak gedaan werd door een integratieambtenaar of een andere gesprekspartner. In het eerste geval vermelden we de provincie waar die persoon werkt. De uitspraken van integratieambtenaren komen zowel uit individuele gesprekken als uit provinciale focusgroepen. We verwijzen in deze gevallen dus niet alleen naar uitspraken van de betrokken ambtenaren uit de casestudies.

Voorbeelden uit de praktijk: lokale antwoorden op belangrijke knelpunten

In de hoofdstukken met resultaten vind je praktijkvoorbeelden die illustreren hoe men in de vijf bevroegde gemeenten aan integratie werkt. We vermelden deze projecten omwille van hun beschrijvende waarde, maar evalueerden deze evenwel niet.

Definitie van begrippen

- **Doelgroepen**

Met ‘doelgroepen’ verwijzen we in deze omgevingsanalyse naar **de definitie die het integratiedecreet** hanteert, namelijk alle personen met een migratiegeschiedenis, die legaal en langdurig in België verblijven en bij geboorte niet de Belgische nationaliteit bezaten of van wie minstens één van de ouders bij geboorte niet de Belgische nationaliteit bezat (ABB, 2013). Decretaal behoren verder ook woonwagenbewoners en vreemdelingen zonder wettig verblijfstatuut (die toegang vragen tot onderwijs, gezondheidszorg of toekomstoriëntering) tot de doelgroepen.

- **Nieuwkomers**

Als we verwijzen naar ‘nieuwkomers’ in de tekst, moet je dit **breder** interpreteren **dan enkel de decretaal bepaalde ‘verplichte inburgeraars’**. Nieuwkomers definiëren we hier als personen van vreemde herkomst die in de afgelopen tien jaar naar België migreerden, en al dan niet tot de rechthebbende of verplichte inburgeraars worden gerekend. Op die manier behoort bijvoorbeeld ook iemand van Rwandese origine die een aantal jaren in Brussel woonde en naar een andere Vlaamse stad of gemeente verhuisde tot onze definitie van ‘nieuwkomer’. Het gaat met andere woorden ook om personen met een migratiegeschiedenis die nieuw zijn in een gemeente.

- **Integratiediensten**

Integratiediensten **zijn stedelijke of gemeentelijke diensten die instaan voor de lokale implementatie van het integratiebeleid**. In bepaalde gevallen zijn integratiediensten op zichzelf staande diensten, in andere gevallen hebben gemeenten ervoor gekozen het gesubsidieerde personeel van de integratiedienst onder te brengen in een andere dienst, (zoals een dienst Welzijn), of die anders te benoemen (bijvoorbeeld dienst Samenleven). De term ‘integratiedienst’ laat vermoeden dat binnen een gemeente één specifieke dienst zich bezighoudt met het integratiebeleid. Echter, binnen de visie van een integraal beleid hebben alle diensten in principe de opdracht om integratie lokaal mee vorm te geven.

Gebruikte afkortingen

ABB	Agentschap Binnenlands Bestuur
BBC	Beleids- en beheercyclus
CBE	Centrum basiseducatie
CVO	Centrum voor volwassenenonderwijs
EVA	Extern Verzelfstandigd Agentschap
IEM	Intra-Europese migratie
GOK	Gelijke onderwijskansen
HvN	Huis van het Nederlands
ID	Integratiedienst
LOI	Lokaal opvanginitiatief
MO	Maatschappelijke oriëntatie
MOE	Midden- en Oost-Europese
NT2	Nederlands tweede taal / Nederlands voor anderstaligen
OB	Onthaalbureau
VRIND	Vlaamse regionale indicatoren
SVR	Studiedienst Vlaamse Regering
VVSG	Vereniging voor Vlaamse Steden en Gemeenten

Inhoudstafel

Beste lezer	3
Handleiding voor de lezer.....	5
Inhoudstafel	9
1 Een geactualiseerde omgevingsanalyse	11
1.1 Context	11
1.2 Onderzoeksvragen.....	14
2 Hoe zijn we te werk gegaan?	15
2.1 Verschillende vormen van omgevingsanalyses	15
2.2 Waarom casestudies?	16
2.3 Een staalkaart van lokale besturen: selectiecriteria.....	17
2.4 Onderzoeksfases	18
2.5 Analyse van de resultaten	20
3 Eén overheersende trend: superdiversiteit.....	21
3.1 Een nieuwe visie op diversiteit	21
3.2 Wat vertellen de instroomcijfers?	22
4 Toegang tot doelgroepen en participatie van personen met migratiegeschiedenis	25
4.1 Omgevingsanalyse 2010.....	25
4.2 Toegang tot de doelgroepen.....	26
4.3 Participatie	28
5 Wij/zij? Beeldvorming en gebrek aan sociale cohesie.....	33
5.1 Verstard wij/zij denken.....	34
5.2 Beeldvorming en sociale cohesie	35
6 Taal: Nederlands als hefboom en struikelblok	41
6.1 Aanbod	42
6.2 Gemeentelijk taalbeleid en taalwetgeving.....	44
6.3 Noden.....	46
7 De lokale regiefunctie, tussen versnippering en beperkt mandaat	47
7.1 Intern	48
7.2 Extern.....	49
7.3 Integratie-inburgering.....	51

8	Tussentijdse analyse	53
8.1	Welke knelpunten melden nieuw- en oudkomers zelf?	53
8.2	Wat is veranderd sinds 2010?	55
9	Succesvol werken aan integratie	57
9.1	Positie van de integratiedienst in het lokaal bestuur	58
9.1.1	Het draagvlak van de integratiedienst.....	58
9.1.2	Positie en inbedding van de integratiedienst	60
9.1.3	Locatie van de integratiedienst	60
9.2	Beleid en visie van het lokaal bestuur	61
9.2.1	Een integraal beleid	61
9.2.2	Inzetten op andere hefboomen: armoede en onderwijs.....	62
9.3	Relatie met de doelgroepen	64
9.3.1	Persoonlijk contact met de doelgroepen	64
9.3.2	Inzet van brugfiguren.....	64
9.4	Middelen (tijd, budget, personeel)	65
9.5	Ondersteuning vanuit de integratiesector	65
10	Aanbevelingen	67
10.1	Uitbreiden van het vormingsaanbod	67
10.2	Ontwikkelen van methodieken.....	69
10.3	Adviesverlening op maat.....	69
10.4	Over de grenzen: faciliteren van intergemeentelijke en interprovinciale uitwisseling	70
10.5	Inzetten op onderzoek.....	71
10.6	Beleidssignalisatie.....	72
11	Bijlagen	73
11.1	Schets van de bevroegde cases	73
11.2	Vragenlijst interviews met integratieambtenaren	78
11.3	Draaiboek focusgroepen	80
12	Referenties	83

1

Een geactualiseerde omgevingsanalyse

In dit hoofdstuk lees je wat het doel van de geactualiseerde omgevingsanalyse is en in welk beleidsmatig kader deze studie zich situeert. Vervolgens formuleren we de centrale onderzoeksvragen.

1.1 Context

In 2010 maakte het kruispunt Migratie-Integratie een omgevingsanalyse in samenwerking met de integratiecentra. Hiertoe zetten we een uitgebreide stakeholderanalyse op. Het doel was informatie te verzamelen over: 1) provinciale en lokale trends bij het werken aan integratieprocessen, 2) ondersteuningsbehoeften detecteren, en 3) de samenwerking met integratiesector en andere externe relaties bevragen.

Onder de 445 geïnterviewde stakeholders bevonden zich leden van lokale besturen, OCMW 's, onthaalbureaus, Huizen van het Nederlands, doelgroepen en andere organisaties uit verschillende sectoren.

Actualisering

Krachtens het integratiedecreet moet in 2013 een actualisering gebeuren op basis van input van lokale besturen. Concreet betekent dit dat we de volledige stakeholderbevraging uit 2010 niet hernemen, maar wel dat een uitdrukkelijke input van lokale besturen verwacht wordt. Beide onderzoeken vullen elkaar dus aan.

Nieuw decreet

Op 21 december 2012 keurde de Vlaamse Regering het ontwerp van het integratie- en inburgeringsdecreet officieel goed. Dit decreet legt de krijtlijnen en doelstellingen vast van de geplande hervorming in het Vlaams integratie- en inburgeringsbeleid. Lokale besturen krijgen hiermee een expliciete regierol toegewezen in het Vlaams integratiebeleid.

Veranderingsomgeving

Momenteel bevinden die lokale besturen zich in een veranderingsomgeving. Naast de bestuurswissels na de gemeenteraadsverkiezingen van oktober 2012, treden ook de nieuwe beleids- en beheercyclus (BBC) en de uitvoering van het planlastendecreet in werking. In het kader van de planlastvermindering werden sectorale beleidsplannen afgeschaft. In plaats daarvan moeten de lokale besturen één geïntegreerd strategisch meerjarenplan opmaken voor de beleidscyclus 2014-2019. Lokale besturen worden verondersteld zelf te kiezen welke invulling en accenten ze geven aan de Vlaamse beleidsprioriteiten, naargelang de lokale behoeften.

Beleidsprioriteiten

Lokale besturen konden intekenen op de Vlaamse beleidsprioriteiten voor integratie door het opstellen van doelstellingen en actieplannen en het formuleren van concrete beleidsacties. De door het Agentschap Binnenlands Bestuur (ABB) (2013) opgesomde Vlaamse beleidsprioriteiten voor integratie zijn: 1) sociale cohesie, 2) taalbeleid, 3) toegankelijkheid van gemeentelijke diensten en voorzieningen, 4) toegankelijkheid van niet-gemeentelijke diensten en voorzieningen en 5) beleidsparticipatie. Gemeenten moeten aan alle vijf deze prioriteiten een lokale invulling geven. Op basis van een aantal indicatoren¹ en het intekenen op deze beleidsprioriteiten, komen bij het begin van de beleidscyclus 2014-2019 een vijftigtal steden en gemeenten in aanmerking voor een integratiesubsidie. Dat is meer dan bij de opmaak van de vorige omgevingsanalyse, begin 2010, toen er 35 erkende integratiediensten werden gesubsidieerd.²

Bij de eindredactie van dit document krijgen uiteindelijk 58 gemeenten een lokale integratiesubsidie voor de beleidscyclus 2014 - 2019.³

¹ Minstens 10% van de bevolking of ten minste 1000 inwoners van vreemde herkomst; een duidelijke invulling van de regiefunctie.

² Parlementaire vraag 570 (2011). Daarnaast waren er ook nog vijf diensten die opstartten in de loop van 2010.

³ Op 4 november 2013 ondertekende de minister het ministerieel besluit. Het uitbouwen van een aparte integratiedienst is hier geen voorwaarde meer.

Evolutie van verwachtingen en noden

Daarnaast duiken in de literatuur sinds 2010 een aantal duidelijke nieuwe migratietrends op waarop we verder in dit rapport dieper zullen ingaan. Al deze factoren zorgen ervoor dat de verwachtingen en ondersteuningsnoden bij de lokale besturen geëvolueerd kunnen zijn ten opzichte van de bevraging uit 2010.

Deze geactualiseerde omgevingsanalyse bouwt verder op die trends en zal een aantal recente fenomenen verder bestuderen en uitdiepen met een focus op de ondersteuning van lokale besturen, in functie van hun toekomstige regierol. De decretale veranderingen en sterkere klemtoon op lokale besturen brengen immers nieuwe vragen met zich mee waarop de vorige omgevingsanalyse geen afdoend antwoord biedt.

Daarnaast blijkt uit de omgevingsanalyse van 2010 duidelijk dat er nood is aan meer onderzoek naar niet-centrumsteden en kleinere gemeenten, gezien precies deze besturen voor heel wat uitdagingen staan rond integratie, die echter niet altijd als prioritair werden beschouwd. In de vorige studie werd meteen ook duidelijk dat methodieken die worden gebruikt in het kader van oude migratie, niet zomaar vertaalbaar zijn naar nieuwe groepen.

Nieuwe migratiestromen hebben in hoofdzaak te maken met migratie van personen die recent immigrerden naar België en niet uit klassieke migratielanden komen zoals Turkije, Marokko of Italië. De meeste van deze nieuwkomers hebben een Oost-Europese nationaliteit (Lodewijckx, 2013; Touquet & Wets, 2013). Andere nieuwe migratietrends hebben te maken met binnenlandse migratie.

We kozen er dan ook voor om de hiaten in de bestaande kennis, namelijk **1) onderzoek naar niet-centrumsteden** en **2) nieuwe groepen van migranten**, aan te pakken, om houvast te bieden bij het uitstippelen van het beleid.

1.2 Onderzoeksvragen

Deze omgevingsanalyse heeft als doel meer inzicht te verwerven in de manier waarop lokale besturen die met recente, nieuwe migratiestromen te maken hebben, met die fenomenen omgaan. We zoeken een antwoord op de volgende **onderzoeksvragen**:

- Welke **algemene migratietrends** komen naar voor in 2013?
- Hoe komt het **integratiebeleid** tot stand bij **lokale besturen** die recent te maken kregen met nieuwe migratiestromen? Met andere woorden: hoe verloopt de regie en implementatie van het integratiebeleid bij deze lokale besturen en hoe geven zij lokaal invulling aan de algemene beleidsdoelstellingen? Welke **knelpunten** ervaren ze? Welke **succesfactoren en hefboomen** vermelden de bevraagde besturen?

Vervolgens zoeken we ook een antwoord op volgende vragen:

- Welke **ondersteuningsbehoeften** bestaan er bij lokale besturen die recent gestart zijn met een integratiesubsidie?
- Welke **dienstverlening** kan het Kruispunt Migratie-Integratie en het toekomstige EVA verzorgen voor deze en andere lokale besturen?

Ten slotte beoogt deze actualisering ook een stuk **meta-analyse**. Vertrekkend van een aantal nieuwe cases analyseren we hoe we die resultaten kunnen extrapoleren naar andere lokale besturen. Dit doen we in de vorm van **aanbevelingen**.

We onderlijnen hierbij dat de focus van deze omgevingsanalyse ligt op **het perspectief van de lokale besturen**. De klemtoon ligt dus **niet** op de ervaringen van de doelgroepen met die lokale besturen, hoewel we toch getracht hebben dit in de mate van het mogelijke te incorporeren.

2

Hoe zijn we te werk gegaan?

In dit hoofdstuk lees je hoe het onderzoek voor dit rapport tot stand is gekomen, waarom we kozen voor een kwalitatieve aanpak, welke methodes we daarvoor gebruikten, in welke fases dat verlopen is en wie we consulteerden. Verder vind je hier hoe we de bekomen gegevens analyseerden.

2.1 Verschillende vormen van omgevingsanalyses

Doel van een omgevingsanalyse

Met 'omgeving' wordt verwezen naar de externe invloeden die de mogelijkheden bepalen om bepaalde beleidspistes uit te stippelen. Het doel van een omgevingsanalyse is te komen tot een instrument dat hoofdlijnen en trends weergeeft, knelpunten en hiaten blootlegt en prioriteiten afbakent (De Som, 2006) om zo de meest opvallende, nieuwe of belangrijkste elementen in kaart te brengen die invloed kunnen hebben op bepaalde beleidspistes (Studiedienst Vlaamse Regering, 2009).

Focus op startende integratiediensten

We hebben ervoor gekozen om de onderzoeksfocus te verfijnen naar lokale besturen *met een startende integratiedienst*. Vaak is een aanvraag voor integratiesubsidies – voor het oprichten van een gemeentelijke integratiedienst en het bezoldigen van en integratieambtenaar – immers

het rechtstreeks gevolg van een recente migratiestroom, hetzij intern (uitstroom uit Brussel of Antwerpen), hetzij extern (MOE-IEM). Veel van deze diensten zijn pas opgestart na het voltooiën van de omgevingsanalyse uit 2010, waardoor er een specifiek kennisiaat is opgedoken over deze starters.

Kwalitatief onderzoekskader

Er bestaat niet één standaardmanier om een omgevingsanalyse methodologisch vorm te geven.⁴ Daar waar een traditionele kwantitatieve omgevingsanalyse voornamelijk cijfermateriaal beschikbaar maakt zonder analytisch gedeelte (Deschamps, 2013), opteerden we ervoor een **kwalitatief onderzoekskader** te volgen. Tot op heden is er weinig onderzoek gebeurd naar hoe lokale, niet-grootstedelijke besturen omgaan met nieuwkomers en nieuwe migratie.⁵ Een kwalitatieve onderzoekbenadering is het meest geschikt om een grondig en breed inzicht te krijgen in lokale processen in een aantal geselecteerde cases.

2.2 Waarom casestudies?

Meervoudige gevalstudies

Case- of gevalstudies zijn een onderzoeksvorm uit de sociale wetenschappen waarbij één specifiek verschijnsel – een casus of geval – in een natuurlijke situatie in detail bestudeerd wordt (Berkers, 1998). We hebben gekozen om te werken met meervoudige casestudies (Yin, 2009; Thomas, 2011). Deze aanpak laat toe een fenomeen in de diepte te onderzoeken. Het voordeel van een meervoudige casestudie is dat er ruimte is voor vergelijking van cases en theoretische generalisatie van resultaten (Boeije, 2005).

Generalisatie

Er wordt vanuit gegaan dat bevindingen uit zorgvuldig geselecteerde casestudies theoretisch te veralgemenen zijn naar andere gelijkaardige situaties.

Door verschillende cases te onderzoeken is het mogelijk om te zien of er patronen zichtbaar worden waarover aanbevelingen kunnen gedaan worden. We werken hiervoor met een doelgerichte steekproef, waarbij we specifieke casussen kozen op basis van vooropgestelde criteria, met het oog op maximale variatie van de cases. Bij kwalitatief onderzoek geldt dit als criterium voor generaliseerbaarheid. Resultaten van een steekproef in kwalitatief onderzoek zijn met andere woorden representatief als de samenstelling van de cases zo is opgesteld dat alle

⁴ Zie ook de provinciale omgevingsanalyses opgesteld door de verschillende centra: deSOM (2012), PRIC Limburg (2010), Prisma (2012), Provincie Oost-Vlaanderen, ODiCe & ING (2010), Provincie Vlaams-Brabant (2010).

⁵ Voor onderzoek naar migratiefenomenen in grootstedelijke context zie o.a. Vancluyse & Hennau, 2011; Verhaeghe et al. uit 2012; Touquet & Wets, 2013.

relevante variaties zijn opgenomen (Remmers & Groenland, 2006). Bij de gemeenten met een opstartende integratiedienst zoeken we dus naar een zo groot mogelijke variatie, op basis van een aantal zorgvuldig gekozen criteria.

2.3 Een staalkaart van lokale besturen: selectiecriteria

We werkten vijf verschillende cases uit, één per provincie. We selecteerden in eerste instantie op basis van de aanwezigheid van een **erkende en startende integratiedienst** (in of na 2010), **als antwoord op recente instroom of nieuwe migratiefenomenen** (dus geen exclusieve 'oude' migratie). Daarnaast hanteerden we volgende specifieke onderscheidende kenmerken: de **geografische** kenmerken (ligging), de **gemeenteclassificatie** (volgens VRIND typologie), het **'type' instroom** ('nieuwe' nieuwkomers of interne migratie) en de **grootte** (aantal inwoners). Op die manier kwamen we tot een staalkaart van lokale besturen.

Verfijning van de criteria

Voor provincies met meerdere voorbeelden selecteerden we verder op toename van het aantal nieuwkomers, achtergrond van die nieuwkomers, en het voorkomen van een aantal bredere fenomenen, zoals de mix met 'oude' migratie. Als er bijvoorbeeld twee min of meer gelijkaardige gemeenten voorkwamen per provincie, kozen we voor de gemeente met de sterkste toename van nieuwkomers.

Daarnaast was ook de achtergrond van die nieuwkomers doorslaggevend. Gemeenten die bijvoorbeeld recent enkel te maken kregen met volgmigratie binnen 'traditionele gemeenschappen' (wat we hier benoemen als 'oude' migratie) beschouwden we niet als prioritair, ook omdat die gemeenten met al bestudeerde problematieken in aanraking komen en er bovendien vaak al jaren rond integratie gewerkt wordt.

Op basis van de vernoemde theoretische elementen selecteerden we in samenspraak met de verschillende integratiecentra de volgende cases: **Waregem** (West-Vlaanderen), **Geraardsbergen** (Oost-Vlaanderen), **Liedekerke** (Vlaams-Brabant), **Mortsel** (Antwerpen) en **Ham** (Limburg). De cases worden uitgebreid besproken in bijlage 1.

Tabel 1 Overzicht cases: selectiecriteria

Cases → Criteria ↓	Ham	Geraards- bergen	Liedekerke	Mortsel	Waregem
Start ID	2010	2012	2010	2012	2011
Ligging	Limburg	Oost- Vlaanderen	Vlaams- Brabant	Antwerpen	West- Vlaanderen
VRIND	overgangs- gebied	kleinstedelijk provinciaal gebied	overgangs- gebied	groot- stedelijke rand	structuur- onder- steunende stad
Inwoners	10.393	32.631	12.646	25.155	36.952
Type instroom	oude migratie + nieuwe instroom buitenland	nieuwe instroom buitenland + instroom uit Brussel	instroom uit Brussel + crisis- migratie	nieuwe instroom uit buitenland + instroom uit Antwerpen	oude migratie + nieuwe instroom uit buitenland
Personen met vreemde nationali- teit (2001- 2010)	3,7→ 4%	1→ 4%	1→ 4%	2,5→ 5,5%	1,7→ 2,5%

2.4 Onderzoeksfases

1) Voorbereidende fase

Als voorbereiding voor het onderzoek deden we een literatuurstudie, met als doel het in kaart brengen van macrotendensen en recent cijfermateriaal (uit publicaties na 2009). Verder werden voor de specifieke cases ook lokale omgevingsanalyses, integratiebeleidsplannen, analyse van focusgroepen en gesprekken met nieuwkomers in de gemeenten (georganiseerd door de verschillende bevraagde integratiediensten) en verslagen van raden en overlegstructuren geanalyseerd.

2) Verkennende fase

Als eerste stap werden in de maanden maart-april 2013 **open interviews** gehouden met sleutelfiguren die een globaal overzicht hebben over het veld vanuit verschillende posities (als medewerkers van de provinciale integratiecentra of VVSG). Deze interviews gebruikten we om het onderzoeksopzet verder te verfijnen.

Vervolgens werden tussen mei en september 2013 **diepte-interviews** gevoerd in de cases, aan de hand van een semigestructureerd interviewprotocol (zie bijlage 2).

In elke case voerden we aanvankelijk een gesprek met één of meerdere medewerkers van de integratiedienst. Vandaaruit lieten we ons doorverwijzen naar te bevragen personen in de gemeente of stad, werkzaam in diverse sectoren (zie tabel 2).

Van alle gesprekken maakten we met voorafgaande toestemming een geluidsopname die we hebben gebruikt voor het uitschrijven van het gesprek. Om de privacy te beschermen noemen we de namen van de geïnterviewde personen niet in dit rapport.

Om informatie over opinies van de doelgroepen over de werking van het lokaal bestuur te verzamelen, voerden we in drie cases gesprekken met brugfiguren die nauw contact hebben met de groep nieuwkomers. Daarnaast waren we in bepaalde cases ook aanwezig bij een aantal activiteiten van de integratiedienst zoals een integratieraad⁶ (Ham) en een focusgroep met 11 inwoners afkomstig uit Franstalige Afrikaanse landen, hoofdzakelijk Congo en Rwanda (Geraardsbergen). We kregen telkens de kans om vragen te stellen aan de deelnemers. Omwille van het beperkt tijdsbestek van deze studie, kozen we er ook voor om secundaire bronnen te raadplegen, in de vorm van verslagen van gesprekken die integratiediensten zelf hadden met nieuw- en oudkomers in de gemeente (al dan niet in het kader van eigen omgevingsanalyses) en resultaten van andere recente studies.

3) Validerende fase

Tenslotte koppelden we de resultaten van de casestudies uit de exploratieve fase terug op vier **provinciale focusgroepen met integratieambtenaren** (georganiseerd in september-oktober 2013).⁷ Dit deden we om meer zicht te krijgen op regionale gelijkenissen en nuances.⁸ De focusgroepen stelden ons in staat om de resultaten die uit de exploratieve fase naar boven kwamen verder te nuanceren, door ze te vergelijken met ervaringen bij lokale besturen die al iets langer een integratiedienst hebben, of waar men niet per se met nieuwe instroom te maken heeft.

⁶ De integratieraad is een gemeentelijke adviesraad die het lokale integratiebeleid opvolgt. De meerderheid van de raadsleden heeft zelf een migratiegeschiedenis.

⁷ We organiseerden één focusgroep aansluitend op het lokaal dienstenoverleg (Oost-Vlaanderen) en één focusgroep op het Kruispunt, met als doel om integratieambtenaren uit verschillende provincies samen te brengen (Antwerpen, Vlaams-Brabant). Voor deze standaard focusgroepen (2,5u) stelden we een uitgebreid draaiboek op (zie bijlage 3). Daarnaast stonden twee focusgroepen op de agenda van het lokaal dienstenoverleg (Limburg, West-Vlaanderen). Hiervoor gebruikten we een verkort format (1u). In totaal bevroegen we op die manier nog eens 20 integratieambtenaren (zie tabel 2). Ook van deze gesprekken werden geluidsopnames en transcripten gemaakt.

⁸ In twee fases werken maakt de triangulatie van resultaten mogelijk. Dit wil zeggen dat een fenomeen via twee verschillende complementaire methodes (in dit geval individuele interviews en focusgroepen) bestudeerd wordt, om zo de onderzoeksresultaten te kunnen duiden en valideren (zie ook Roels et al., 2013).

Er werden belangrijke aanvullingen gedaan vanuit het perspectief van gevestigde integratiediensten die al enkele jaren aan de slag zijn, vaak met ‘oude’ gemeenschappen. Tegelijk bevestigden de focusgroepen de resultaten uit de exploratieve fase.

Tabel 2 Overzicht van de bevroagde instanties

Organisatie	Aantal bevroagden
Provinciaal integratiecentrum (regio- en themamedewerkers)	16
Integratiediensten (casestudies verkennende fase)	7
OCMW	5
Sociaal Huis	2
Dienst Bevolking / vreemdelingenloket	2
Dienst Jeugd	2
Dienst Vrije Tijd en Cultuur	3
Dienst Welzijn	1
Dienst Onderwijs	1
Gemeentesecretaris	1
Onthaalbureau	6
Integratieraad	9
Buurtopbouwwerk	1
Toeiders in de diversiteit	3
Overige integratiediensten (focusgroepen validerende fase)	20
Totaal	79

2.5 Analyse van de resultaten

We pasten een **thematisc**e analyse toe op de uitgeschreven verslagen van de gesprekken en focusgroepen (Thomas, 2011). Op die manier detecteerden we terugkerende knelpunten en noden. Het gaat om bevindingen die telkens, over de sectoren en gemeenten heen, terugkeerden. In wat volgt bespreken we dus de ‘**grootste gemene delers**’, die werden vermeld door alle bevroagde instanties in de vijf cases, en bevestigd door de provinciale focusgroepen tijdens de validerende fase. Werd een onderwerp maar sporadisch of door één of twee personen aangehaald, dan beschouwden we het niet als een prioritair thema. Zodoende zijn de resultaten uit de individuele gesprekken en de focusgroepen verwerkt tot een coherent geheel. Als het nodig is, maken we echter een duidelijk onderscheid.

3

Eén overheersende trend: superdiversiteit

In dit hoofdstuk stellen we de belangrijkste trend uit 2013 op vlak van migratie voor. Deze trend heeft invloed op alle knelpunten die we bespreken in de volgende hoofdstukken. Verder lichten we het concept superdiversiteit toe en staven we het fenomeen met recent cijfermateriaal.

3.1 Een nieuwe visie op diversiteit

Superdiversiteit is niet langer een vaag concept, maar een **dagelijkse realiteit** in de meeste steden en een toenemend aantal gemeenten in Vlaanderen. De term superdiversiteit werd geïntroduceerd door Vertovec in 2007 als nieuw paradigma om de toegenomen sociale en culturele diversiteit in hedendaagse samenlevingen te analyseren (zie ook Blommaert, 2010).

Superdiversiteit kenmerkt zich niet alleen door een **toename van etnisch-culturele diversiteit**, maar nog meer door een '*diversificatie van de diversiteit*' (Geldof, 2013) en dus een veelheid aan landen van herkomst, culturen, talen, religies, sociale posities, redenen voor migratie en vormen van migratie.

“Superdiversiteit heeft te maken met mobiliteit, het vluchtige van migratie. Hoe bereik je dan nog mensen? Superdiversiteit brengt met zich mee dat er niet zo iets is als ‘de migrantengemeenschap’.”
(Regiomedewerker, Provinciaal Integratiecentrum)

“Superdiversiteit maakt dat je qua talendiversiteit meer inspanning moet doen om mensen te kunnen bedienen, maar het heeft als voordeel dat de polarisering wat uitblijft. Het is geen kwestie meer van allochtoon versus autochtoon, er is zoveel diversiteit binnen de groepen, dat het echt te maken heeft met kansen.” (Onderwijskundige)

Superdiversiteit zorgt er ook voor dat we **niet langer over ‘de doelgroep’ kunnen praten**. We zullen het hier dan ook verder hebben over ‘doelgroepen’. Dit zorgt voor nieuwe uitdagingen voor lokale besturen.

“Belangrijke vragen die leven bij deze diensten zijn: hoe gaan we om met de demografische wijzigingen bij ons inwoners? We hebben daar geen pasklare oplossingen voor. De komende jaren zal dat een van onze hoofddoelstellingen zijn. Ik denk dat het even belangrijk is hoe we omgaan met reacties van autochtonen. Hoe gaan we om met commentaren? Er komen toch veel negatieve reacties. Dat is toch frappant. Er is vergrijzing, vergroening, verzwarting en verfransing ... Hoe kunnen we ons wapenen tegen deze nieuwe trends?”
(Sportambtenaar)

“We spreken over etnisch-culturele minderheden, maar daar zit ook een enorme waaier van verschil in. Dat zijn mensen met andere achtergronden, met andere opleidingen ... dat is genuanceerd, en daarmee denk ik dat je voor een aantal mensen de drempels zult moeten wegwerken, maar niet voor iedereen, ik denk dat je een aantal dingen op maat moet doen.” (Integratieambtenaar, Antwerpen)

Aan de basis van deze superdiversiteit ligt een **fundamenteel gewijzigd basispatroon** van migratie. Mensen migreren niet langer vanuit een beperkt aantal dominante herkomstlanden. De instroomcijfers bevestigen dat.

3.2 Wat vertellen de instroomcijfers?

We werpen hier een blik op de meest recent beschikbare cijfers. Deze hebben betrekking op de **situatie in 2012**. Het gaat om cijfers voor het Vlaams gewest (en dus niet voor heel België).

Sterke stijging

Op een periode van 10 jaar is de instroom van nieuwkomers in Vlaanderen **sterk toegenomen**. Volgens gegevens van de Studiedienst

van de Vlaamse Regering (VRIND, 2013) is het aantal vreemdelingen⁹ dat zich jaarlijks vanuit het buitenland in Vlaanderen vestigt, **meer dan verdubbeld tussen 2000 en 2011**, met relatief gezien de grootste stijging bij **Oost-Europeanen**. Deze trends zijn ook duidelijk in de groeicijfers per casestudie, zoals duidelijk wordt in bijlage 1. Volgens de bevolkingsvooruitzichten van het Planbureau zal dit aantal **blijven toenemen** (SVR, 2009). De uitbreiding van de EU en het vrij verkeer van personen hebben bijgedragen aan de **diversifiëring van het aantal landen van herkomst** (Geldof, 2013).

In 2012 leefden er 458.399 vreemdelingen in het **Vlaams gewest** (VRIND, 2013). Daarvan kwamen 36.822 personen als nieuwkomer in aanmerking voor inburgering (SVR, 2013). Ruim **6 op 10 vreemdelingen** in Vlaanderen **zijn EU burgers**. Daarnaast blijkt ook dat de verschillen tussen de gewesten groot zijn. Terwijl in 2012 7,1% van de bevolking in Vlaanderen vreemdeling was, was dat in het Waals Gewest 9,7% (zie Vandenberghe, 2014).¹⁰

Grootste groepen?

De grootse groep nieuwkomers in Vlaanderen bestaat nog altijd uit **Nederlanders** (13,6% van totaal). Hun aandeel is de afgelopen jaren weliswaar gedaald. We moeten er overigens op wijzen dat deze personen vaak een andere origine hebben dan de Nederlandse (zie ook Geldof, 2013).

Tevens is er een sterke stijging van het aandeel **Oost-Europese nieuwkomers**, en meer bepaald **Polen** (13,9%), **Roemenen** (8,4%) en **Bulgaren** (5,2%). Ook **crisismigratie vanuit Zuid-Europa** spreekt uit deze cijfers (**Spanje**: 3,4%; **Portugal**: 2,7%; **Italië**: 2,1%).

Wat betreft instroom uit **conflictgebieden**, valt op dat er in 2012 meer **Afghaanse** nieuwkomers in de statistieken bijkomen (2,9%), terwijl de instroom van Irakezen (1,5%) is afgenomen.¹¹

Stagnatie en circulaire migratie

Verder is er een **stagnatie van instroom (volg- en huwelijksmigratie)** uit de meer klassieke **herkomstlanden** als Turkije en Marokko. In 2012 was een **dalende trend** merkbaar bij **Marokkanen** (4,4%) en **Turken** (2,4%) (VRIND, 2013). Deze trend begon zich al in 2010 af te tekenen (Lodewijckx, 2013).

⁹ Vreemdelingen zijn personen die de Belgische nationaliteit niet hebben. Daarbij horen dus niet de personen van vreemde herkomst die de Belgische nationaliteit hebben verworven.

¹⁰ Hiermee is wel het aandeel op de totale bevolking kleiner in Vlaanderen dan in Wallonië, in absolute cijfers is het aantal echter hoger (VRIND, 2013).

¹¹ Ook stijgt het aantal nieuwkomers uit landen als Guinee (zie ook Van den Berghe, 2014). Gezien vaak enige vertraging op deze cijfers zit, is het niet onwaarschijnlijk dat het aandeel Syriërs volgend jaar zal toenemen.

Er is ook een **circulaire trend** merkbaar, waarbij personen van Turkse origine, vaak tweede generatie, **emigreren naar Turkije**, aangetrokken door betere arbeidsvoorwaarden daar. Hierover bestaan geen cijfers, omdat het vooral over personen met een dubbele nationaliteit gaat (zij zijn niet zichtbaar in uitstroomcijfers). Bovendien moeten zij zich niet registreren in Turkije (Balci & Michielsens, 2013).

Minder instroom naar inburgering

In 2012, **daalden de instroomcijfers naar inburgering** met 10% ten opzichte van 2011. Deze instroom verschilt sterk per regio. De dalingen zijn het grootst in de centrumsteden Gent en Antwerpen, en het laagst in West-Vlaanderen. Voor een uitgebreide bespreking verwijzen we naar Doyen & Noppe (2014).

Groeipijnen

“De snelle tot razendsnelle evolutie is sowieso een uitdaging en zorgt voor problemen waar je niet op korte termijn een oplossing kan aan bieden. Je kan die proberen beginnen te remediëren, maar het resultaat van integratie is niet op korte termijn zichtbaar of realiseerbaar.”
(Integratieambtenaar, Vlaams-Brabant)

Zoals al aangegeven in de Vlaamse omgevingsanalyse (SVR, 2009) gaat de verkleuring van de bevolking gepaard met **groeipijnen**, die zich vaak het meest laten voelen op lokaal vlak.

Uit ons onderzoek blijkt dat deze groeipijnen zich lokaal op vier vlakken situeren:

- 1) **toegang** tot de doelgroepen en **participatie** van personen met een migratiegeschiedenis
- 2) **wij/zij denken, beeldvorming** en het **gebrek aan sociale cohesie**
- 3) **taal** (aanbod en wetgeving)
- 4) **de lokale regierol** (intern en extern).

In de volgende hoofdstukken gaan we dieper in op elk van deze knelpunten. Het gaat telkens om thema's die in alle cases terugkeren en ook tijdens focusgroepen bevestigd zijn

4

Toegang tot doelgroepen en participatie van personen met migratiegeschiedenis

In dit hoofdstuk behandelen we het eerste belangrijke knelpunt dat uit de brede bevraging in de vijf geselecteerde casestudies en de provinciale focusgroepen naar voren komt, namelijk het moeilijk vinden van toegang tot de doelgroepen, en het daarmee samenhangende gebrek aan participatie van personen met een migratiegeschiedenis.

4.1 Omgevingsanalyse 2010

In de omgevingsanalyse van 2010 werd een algemeen gebrek aan participatie van mensen met een migratiegeschiedenis aangehaald als een belangrijk knelpunt. Gebrekkige participatie situeerde men op drie niveaus: **het reguliere circuit** (zijnde leerplichtonderwijs en arbeidsmarkt), **het lokale verenigingsleven** (sportclubs, muziek- en kunstacademies, jeugdbewegingen) en **bestuurlijke raden en inspraakorganen**.

De oorzaken van een beperkte algemene participatie weten de bevroagden uit 2010 deels aan **persoonlijke factoren** (precaire socio-economische situatie, cultuurverschillen, gebrekkige kennis van het aanbod, psychologische problemen, verschillende integratiebereidheid, isolatie ten gevolge van huwelijksmigratie, verblijfsstatuut), maar ook aan **drempels in de ontvangende maatschappij**.¹²

4.2 Toegang tot de doelgroepen

De huidige bevroagden erkennen meer het belang van **het vinden van toegang** tot de gemeenschappen en de link met het bevorderen van participatie. De meerderheid van de bevroagden geeft aan moeilijk **aanknopingspunten** te vinden met de bestaande gemeenschappen in hun stad of gemeente. Vooral de startende integratiediensten melden dit als een belangrijk obstakel in hun werk.

“Er is geen moskee, geen verenigingen, wij zouden moeten aanbellen van deur tot deur en dat gaat niet.” (Integratieambtenaar, Oost-Vlaanderen)

Weinig organisatie

Men stelt vast dat nieuwkomers die recent in de gemeente kwamen wonen zich weinig tot niet organiseren in verenigingen of zelforganisaties, ongeacht of ze rechtstreeks uit het buitenland komen of vanuit andere grote steden. Men merkt wel dat deze nieuwkomers soms in informele netwerken actief zijn, al dan niet geënt op een geloofsgemeenschap. Deze zijn echter **niet structureel georganiseerd**, en vaak **minder zichtbaar**.

Als men zich wel in zelforganisaties verenigt, dan duurt het veelal een aantal jaren vooraleer de organisatie bestendig is. Men stelt ook een groot verloop vast van woordvoerders bij startende zelfverenigingen. Lokale besturen (en vooral de gemeentelijke diensten) melden dat ze hierdoor de doelgroepen moeilijk bereiken en dat het opbouwen van een netwerk en het scheppen van vertrouwen moeizaam loopt. Soms heeft men het zelfs over de nood aan het ‘openbreken’ van een gesloten gemeenschap, of het ‘doorbreken in de groep’. Om de doelgroepen te bereiken en toegang te krijgen, is behoorlijk wat doorzettingsvermogen en creativiteit nodig. Vooral op kleine schaal lukt het om mensen samen te brengen.

¹² Welke drempels onderscheidde men in 2010? Taal en communicatie, gebrek aan kennis over mensen met een migratiegeschiedenis (bij de aanbodzijde), gebrek aan bekendmaking van het aanbod, beperkte toegankelijkheid van de arbeidsmarkt, drempels bij raden en inspraakorganen (foute werving, niet afgestemde methodieken), gebrek aan tijd en financiële middelen, gebrek aan een ‘sense of urgency’ voor interculturaliseren bij de ontvangende instellingen.

Bestaande gemeenschappen als pullfactor

Een opvallend gegeven is dat in drie van de vijf cases, de **aanwezigheid van bestaande gemeenschappen** en/of **een bestaand persoonlijk netwerk** in de gemeente genoemd wordt als **belangrijke pullfactor**¹³ (Ham, Geraardsbergen, Waregem). Mensen voelen zich hierdoor sneller thuis. Instroom om deze reden vindt vaak rechtstreeks vanuit het buitenland plaats, in het kader van huwelijksmigratie of gezinshereniging. Maar ook instroom vanuit naburige steden wordt gestuurd door dit motief (zie Liedekerke, Mortsel).

Sociaal leven buiten de gemeente

Het sociaal leven van veel nieuwkomers die zich vestigen langs de as Geraardsbergen-Ninove-Aalst-Brussel speelt zich grotendeels af buiten de gemeente – in dit geval in Brussel. Dat is ook zo voor gemeenten dichtbij de stad Antwerpen. Dit is voor integratiediensten in deze zogenaamde **pendel- of slaapgemeenten** een extra obstakel in het uitbouwen van een draagvlak bij de doelgroepen.

“Mensen zijn mondialer georganiseerd. Ze bezoeken snel hun familie en gemeenschappen in andere steden en in het buitenland. Ze zijn mobiel binnen de eigen gemeenschap.” (Integratieambtenaar, Oost-Vlaanderen)

Niet-verplichte inburgeraars

Daarnaast vinden gemeenten het ook moeilijker om aansluiting te vinden bij groepen nieuwkomers die niet tot de verplichte inburgeraars behoren. Ze zijn minder bereikbaar, moeilijker te motiveren en zien soms minder het nut van Nederlandse les.

Gevestigde diensten

Uit de focusgroepen blijkt dat toegang tot de doelgroepen **voor gevestigde integratiediensten minder een knelpunt** vormt. Deze diensten zijn al een aantal jaren aan het werk en via federaties, zelforganisaties en contact met sleutelfiguren, melden deze diensten een goed contact met de gevestigde gemeenschappen.

¹³ Pullfactoren zijn de elementen die migratie naar een bepaalde plaats aantrekkelijk maken. Hoewel de push-pull hypothese niet alle migratiedynamieken in kaart brengt, is het niettemin een handig instrument om te duiden wat de achterliggende redenen zijn voor instroom en waarom migranten bepaalde bestemmingen verkiezen boven andere (Touquet & Wets, 2013).

Werken aan draagvlak bij de doelgroepen

Integratiedienst Geraardsbergen organiseert regelmatig laagdrempelige focusgroepen in de uitbouw van haar werking. De Integratiedienst organiseert de groepen per talengemeenschap, om communicatiebarrières tot een minimum te beperken. Draagvlak uitbouwen bij de gemeenschappen is een langzaam proces. De dienst nodigt deelnemers persoonlijk uit, via de kanalen waarlangs ze het best bereikbaar zijn. In Geraardsbergen gebeurt dat per sms. De dienst werkt via de plekken waar de doelgroepen te vinden zijn, met name via de verschillende geloofsgemeenschappen. In Geraardsbergen is er een aanzienlijk netwerk van personen uit verschillende Afrikaanse landen, die zich verenigen via de protestantse kerken.

4.3 Participatie

Kijken we naar **participatie**, dan merken de meeste bevroagden (integratieambtenaren, cultuur- en vrijetijdsambtenaren, OCMW medewerkers) op dat er in het algemeen een gebrekkige deelname is van nieuwkomers aan het **verenigingsleven** en het **socio-culturele en sportieve** aanbod in de gemeente. Op zich is dit geen verrassing, want ook bij personen die niet van andere origine zijn, merken gemeenten een steeds lagere participatiegraad.¹⁴ Voor veel nieuwkomers is de eerste bezorgdheid overleven. Vrijetijdsbesteding is dan geen prioriteit.

“Deze mensen zijn met overleven bezig, dat betekent dat dat voor hen echt geen prioriteit is. We moeten wegen vinden om hen warm te maken, hen de voordelen ervan laten inzien, naar integratie toe.”
(Integratieambtenaar, Antwerpen)

Drempels

Maar er zijn ook een aantal **structurele drempels** waar men niet omheen kan. Het gemeentelijk aanbod is soms te beperkt, of clubs en verenigingen werven niet actief. Daarnaast zijn er vaak ook financiële drempels bij de nieuwkomers, of is er sprake van een algemene onbekendheid en een gebrek aan vertrouwdheid met het aanbod. Daarbovenop kan ook taal een drempel vormen. Een belangrijke drempel die niet genoemd wordt, is de culturele. We voegen hier aan toe dat vrijetijdsbesteding op zich een westers concept is. Of het vrijetijdsaanbod voldoende aangepast is aan diverse groepen wordt nergens echt in vraag gesteld.

¹⁴ In 2012 namen vier op de tien Vlamingen op jaarbasis aan minstens drie culturele activiteiten deel. Meer dan de helft verklaarde regelmatig sport te beoefenen, terwijl een vijfde van de bevolking aangaf actief lid te zijn van een sportclub. (VRIND, 2013).

Inzetten van toeleiders

In theorie zien lokale besturen brugfiguren vaak als dé oplossing om de kloof te dichten tussen bestuur en nieuwkomers. In Liedekerke zet men via vzw Pin (PRIC Vlaams-Brabant) sterk in op toeleiders in de diversiteit. Deze brugfiguren voeren lokale integratiegesprekken met nieuwkomers in de gemeente. Als ervaringsdeskundige begeleiden de toeleiders nieuwkomers. Ze ondersteunen hen bij het wegwijs raken in de gemeente. Tijdens het intakegesprek worden de noden van de nieuwkomers in kaart gebracht en wordt een onthaaltas, voorzien door de gemeente, verder toegelicht. In een tweede gesprek wordt verder ingegaan op behoeftes van de cliënt.

'Bijt in je vrije tijd'

Momenteel werkt een halftijdse medewerker van het Huis van het Nederlands voor de stad Mortsel aan een brochure waarvoor activiteiten worden gescreend op toegankelijkheid op vlak van taal. In de brochure zal het vrijetijdsaanbod (academie, sport, cultuur, laagdrempelig aanbod gericht op talige gemengd publiek) in de stad in kaart gebracht worden, met aanduiding van het niveau van Nederlands dat iemand nodig heeft om actief te kunnen deelnemen.

Wegnemen van participatiedrempels

Onder andere in Geraardsbergen kunnen personen met een laag inkomen een vrijetijdspas aanvragen. Op die manier kan men tegen verminderd tarief toch deelnemen aan het vrijetijdsaanbod van de stad.

Fietslessen

In Mortsel organiseren de integratiedienst en het OCMW samen fietslessen voor de vrouwen van het woonwagenterrein. Ook in Waregem is de integratiedienst tevreden over fietslessen die georganiseerd worden in samenwerking met de Sportdienst. Na het volgen van een training, mee aangeboden door de lokale Politie, kunnen vrijwilligers er nieuwkomers helpen leren fietsen.

In gemeenten met langer gevestigde groepen merkt men dat oudkomers zich benadeeld gaan voelen. Integratiediensten krijgen bijvoorbeeld klachten dat het **cultuuraanbod** niet specifiek naar hen is gericht, maar wel naar personen die recenter naar de gemeente kwamen.

Beleidsparticipatie

Behalve cultuur- en vrijetijdsparticipatie, spelen ook op vlak van **beleidsparticipatie** enkele belangrijke knelpunten. Gemeenten die een **integratie- of diversiteitsraad** inzetten als instrument om de beleidsparticipatie te bevorderen, melden dat er **een ongelijke vertegenwoordiging** is van de bestaande doelgroepen en dat ze een **bepaald segment aantrekken**: personen die heel gemotiveerd zijn en voldoende tijd hebben (en dus niet altijd het beroepsactieve deel van de bevolking vertegenwoordigen), of vertegenwoordigers van andere organisaties die vaak een eigen agenda komen brengen.

Deelname neemt af

Bovendien zijn ook hier verschuivingen zichtbaar en zien integratiediensten dat deelname afneemt. Het **ledenbestand verouderd** en **jonge mensen** worden **moeilijk aangesproken**. De bevroagde ambtenaren vinden het moeilijk om verschillende generaties op elkaar af te stemmen. Het feit dat mensen **mobieler** geworden zijn en **vaker verhuizen** is voor sommigen een verklaring voor een gebrek aan engagement. Andere bevroagden zoeken de reden eerder in het feit dat **kennis van het Nederlands** een basisvoorwaarde is voor deelname, en dat net hierdoor heel wat mensen uit de boot vallen.

Integratieraad?

Verschillende integratieambtenaren en andere bevroagden vinden een integratieraad geen goed idee, omdat ze ervan uitgaan dat dit niet aansluit bij de belevingswereld van nieuwkomers of omdat ze vinden dat dit de integratie niet bevordert. De volgende uitspraken vatten deze bedenkingen samen:

“Allochtone verenigingen worden door het bestuur niet gestimuleerd omdat dit het tegendeel is van integratie. (...) Er is in het verleden nagedacht over een ‘allochtonenraad’, maar dat voorstel is afgewezen omdat het niet gericht is op integratie. Er wordt wel gezocht naar ambassadeurs bij de allochtone groepen.” (Gemeentesecretaris)

“De diversiteitsraad bijvoorbeeld ... dat zijn mensen die van landen komen waar dat geen gewoonte is. Ze hebben geen echt wantrouwen tegenover de overheid, maar toch een kleine bedenking. Ze moeten die mentaliteitsswitch nog maken, daarom dat het zo moeilijk is die mensen in participatieorganen te krijgen. Ze denken altijd: ‘ja, waarom? Ik heb daar geen ervaring mee’. In de meeste landen waar ze vandaan komen of vandaan vluchten, is het geen goede zaak om met de overheid samen te werken. Je mag dat niet vergeten. En daar bovenop zijn ze moeilijk qua taal te bereiken. Al die factoren maken het moeilijk. Diegene die hier al ietsje langer zitten, moet je gewoon via een ander kanaal bereiken.” (Integratieambtenaar, Antwerpen)

Men is het er bovendien over eens dat de keuze voor een participatie- of integratieraad een behoorlijke aanspraak doet op de middelen

(personeelsinzet) van een stad of gemeente. Vooral bij eenpersoonsdiensten worden dan de kosten-baten in vraag gesteld.

Te weinig eerstelijnswork

Aansluitend vermeldt men dat er te weinig eerstelijnswork is, waardoor direct contact met de doelgroepen moeilijk wordt.

Beleidsparticipatie

In Mortsel is een diversiteitsraad opgericht. De raad komt maandelijks bijeen en heeft als doel de beleidsparticipatie van mensen van vreemde origine te verhogen (hoewel de raad openstaat voor alle inwoners). Mogelijke nieuwe leden worden aangesproken via de integratiedienst, het onthaalbureau, een taalmarkt en via het infoblad van de stad. Daarnaast brengt men er als alternatief ook partners (andere diensten en organisaties) samen in de vorm van 'ad hoc' groepjes, om hen direct te betrekken bij een actie.

Ook in Ham is er een integratieraad, die vooral dienst doet als denkplatform waar vragen en problemen van het bestuur aangekaart kunnen worden, en waar omgekeerd ook opmerkingen van de mensen zelf kunnen worden doorgegeven aan het bestuur.

Wat betekent participatie precies?

Tenslotte valt ook op dat heel wat bevraagde diensten worstelen met de vraag wat participatie precies moet inhouden.

“We moeten niet te sterk focussen op iedereen naar een vereniging krijgen of iedereen naar een adviesraad, het is de mate waarin ze zelf hun engagement of nood, hun levensvisie in zien, hoe nauw wil ik betrokken zijn? Misschien is het voor sommige mensen genoeg dat ze naar de bakker kunnen gaan, dat ze in hun levensbehoefte kunnen voorzien, en dan hoeft dat vanuit het perspectief van de inburgeraar niet verder te gaan. Maar iemand die wel actief wil deelnemen aan beleidsbetrokkenheid, of wel de actieve stap naar het verenigingsleven wil zetten, moeten we dat ook wel mogelijk maken. Dat is één dimensie, maar anderzijds, moeten we ook kijken naar de ontvangende partijen, dus dat wil zeggen de inwoner als buur of als organisatie, als dienst, als club vereniging, dat we hun ook ondersteunen en begeleiden om de andere kant van het inburgeringsproces ook goed te laten verlopen zodanig dat zij zich ook nog blijven thuis voelen, dat is ook belangrijk aan integratie denk ik.” (Integratieambtenaar, Vlaams-Brabant)

5

Wij/zij? Beeldvorming en gebrek aan sociale cohesie

In dit hoofdstuk behandelen we het tweede belangrijke knelpunt dat uit de bevraging naar voor komt: negatieve beeldvorming, wij/zij denken en het gebrek aan sociale cohesie.

“Er zijn geen openlijke conflicten in de gemeente. Het gaat meer om het gevoel erover, het onveiligheidsgevoel, het vervreemdingsgevoel. Vraag is of het beeld van segregatie, een perceptie of een werkelijkheid is. Ik heb daar geweldige discussies over, ik zeg dan altijd: hoe lang is het geleden dat er een Marokkaan uw portefeuille gepikt heeft? Nooit. Awel, wat is dan het probleem?!” (Medewerker Dienst Jeugd)

“Het gaat om ontmoeting en dialoog of het stroef lopen daarvan en het gevoel dat het met zich meebrengt dat je je thuis voelt of niet thuis voelt. En als je je niet thuis voelt ga je misschien kijken naar welke gemeenschappelijkheden heb ik wel in je directe omgeving, is dat misschien herkomst, is dat taal? En dan, ja, dan heb je groepsvorming ook een beetje.” (Integratieambtenaar, Vlaams-Brabant)

Voorgaande uitspraken illustreren een tweede algemeen knelpunt. Alle bevraagde gemeente- en stadsdiensten, OCMW's, maar ook andere sectoren als onderwijs en inburgering, meldden zonder uitzondering, dat men op **alle niveaus** worstelt met een **negatieve beeldvorming** en een **gebrek aan sociale cohesie** die daarmee samenhangt.

5.1 Verstard wij/zij denken

Negatieve perceptie en het gebrek aan maatschappelijk draagvlak zijn knelpunten die al vermeld werden in de brede bevraging in 2010. Het **duale wij/zij-denken** blijft een belangrijk probleem dat verschillende vormen aanneemt. Het vertaalt zich in denken in termen van de 'Vlaamse samenleving' versus 'de anderen'.

Geen focus op één bepaalde groep

Dit wij/zij-denken richt zich niet op één bepaalde groep. Opvallend is dat – ondanks de actuele, ten dele gemediatiseerde focus op radicalisering bij moslims – de daarmee samenhangende islamofobie niet naar voren kwam uit deze bevraging. In 2010 kwam dit wel aan bod. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat men door de toegenomen superdiversiteit in de geselecteerde cases niet langer te maken heeft met twee sterk gepolariseerde gemeenschappen, maar met een caleidoscoop aan (doel)groepen.

Er bestaat ook een negatief beladen wij/zij-denken tussen **oud- en nieuwkomers onderling**, zoals de volgende uitspraak aangeeft:

“Men heeft vaak een hiërarchische kijk op de dingen. Nieuwkomers kijken naar elkaar: wie staat waar op de ladder? Vroeger vertrok men veel meer van dezelfde basis.” (Integratieambtenaar, Limburg)

De dialoog tussen en in gemeenschappen verloopt in bepaalde gevallen stroef door dit verstarde wij/zij-denken. Dat uit zich in een gevoel van onbehagen, nog het best samengevat als 'zich niet thuis voelen', en dit zowel bij de nieuwkomers, als bij de rest van de bevolking. Lokale besturen merken dit vooral bij **burgerbevestigingen**. In meer dan één case blijkt uit raadplegingen dat een groot deel van de burgerbevolking integratie minstens als een bron van frustratie ervaart, en vaak zelfs als een regelrechte bedreiging.

Negatieve tendensen uit eerder onderzoek bevestigd

Al in de bevraging voor de omgevingsanalyse in 2010, stelde men **negatieve tendensen** vast op vlak van beeldvorming en sociale cohesie. Men legde toen volgende pijnpunten bloot: wij-zij denken (ook onderling), racisme, stereotyperingen, veralgemeningen, angst voor het onbekende, onwetendheid, en islam als breuklijn. Van al deze factoren erkende men dat ze sterk beïnvloed zijn door de media.

Ook grootschalig onderzoek uit 2011 **bevestigt dit gepolariseerd denken**. De SCV survey¹⁵ van de Studiedienst van de Vlaamse Regering toont aan dat de helft van de Vlaamse bevolking de aanwezigheid van culturele diversiteit een verrijking vindt voor de samenleving, terwijl een kwart het daar niet mee eens is. Nog eens een kwart van de bevroegden is van mening dat 'migranten niet te vertrouwen zijn' en de helft gelooft dat 'migranten profiteren van de sociale zekerheid'.

Dit weerspiegelt op grote schaal een aantal zeer negatieve percepties en vooroordelen die ook uit de bevestigingen van lokale besturen naar voren kwamen. Dat de resultaten van de SCV survey gebaseerd zijn op een representatieve steekproef van de Vlaamse bevolking, geeft aan dat het hier niet om een marginale trend gaat.

Ook de statistische analyse in het kader van de tolerantiebarometer uit 2009 bevestigt dat ongeveer 1 op 3 Belgen als intolerant beschouwd kan worden tegenover 'etnische minderheden', tegenover 42% tolerante Belgen. Ruim één op vier Belgen had geen precieze mening over de aanwezigheid van minderheidsgroepen (Ipsos, 2009).

5.2 Beeldvorming en sociale cohesie

Hoe kan je sociale cohesie meten?

Lokale besturen kunnen **negatieve beeldvorming en perceptie** relatief eenvoudig in kaart brengen via burgerraadplegingen, **sociale cohesie** blijkt echter voor de meeste bevroegden een moeilijk vatbaar begrip. Wanneer is er sprake van sociale cohesie en hoe kan je het meten? Is het een afname van het aantal klachten tegen racisme? Kan je dit 'gevoel' in volksraadplegingen of andere bevestigingen werkelijk vatten? Of is sociale cohesie vooral af te meten aan de diversiteit van het publiek op multiculturele evenementen, of aan een afname van ruimtelijke segregatie?

Hoe werken aan cohesie?

Voor de bevroegden is **de weg ernaartoe** nog belangrijker dan het meten van het effect. Die weg ziet men ten dele in een meer genuanceerde beeldvorming. Voor de meeste bevroegden ressorteert **sensibilisering** tot nu toe **niet het beoogde effect**.

¹⁵ 'Sociaal-culturele verschuivingen in Vlaanderen' (SCV) is een jaarlijkse survey bij een representatieve steekproef van Nederlandstalige Belgen (inclusief niet-Belgen vanaf 2009) in het Vlaamse Gewest en het Brussels Hoofdstedelijk Gewest, die peilt naar waarden, opvattingen en overtuigingen van Vlamingen met betrekking tot maatschappelijk en beleidsrelevante thema's. Deze studie peilde echter niet naar negatieve percepties onder groepen nieuwkomers, of tussen verschillende gemeenschappen.

“Grote campagnes rond beeldvorming hebben weinig effect, je bereikt vooral de overtuigden met sensibilisering. De bevolking komt niet naar acties, als je communiceert dat het over diversiteit en integratie gaat.”
(Integratieambtenaar, West-Vlaanderen)

Gebrek aan nuance in de media

Daarnaast doken tijdens de bevraging herhaaldelijk opmerkingen op over het algemene gebrek aan een **gevarieerde** en **genuanceerde beeldvorming** in verschillende (lokale en nationale) media.

“Artikels over projecten of andere zaken betreffende etnisch-culturele minderheden worden systematisch geweigerd door de pers. Diversiteit wordt als ‘abnormaal’ gezien.” (Integratieambtenaar, West-Vlaanderen)

“Onze stadskrant is een blank verhaal. Mensen van andere origine komen weinig in de picture.” (Integratieambtenaar, Vlaams-Brabant)

“Ook bij audio speelt dit een rol. Enkel mensen die perfect Nederlands spreken komen aan bod in de media. Mensen die met een anderstalig accent spreken komen totaal niet aan bod.” (Integratieambtenaar, Antwerpen)

“Sensibilisering en beeldvorming zouden op Vlaams niveau moeten gebeuren. Er is een groot verschil tussen het publiek dat je bijvoorbeeld ziet op een tram en wat je te zien krijgt in beeldvorming.”
(Integratieambtenaar, Vlaams-Brabant)

“Er leven heel wat vooroordelen, die met geen enkele statistiek te staven zijn. We moeten de eigen bevolking ‘helpen accepteren’ dat er nieuwe groepen zijn.” (Gemeentesecretaris)

Hoe inzetten op beeldvorming?

Er leven heel wat vragen rond de manier waarop een integratiedienst kan inzetten op beeldvorming. Lokale besturen zien dit als een belangrijke toegangspoort voor het werken aan maatschappelijk draagvlak en het bevorderen van sociale cohesie.

Enkele manieren die naar voren werden geschoven om aan beeldvorming te werken zijn:

- 1) Bewustmaken van de medewerkers van de communicatiedienst in stad of gemeente.
- 2) Diversifiëren van foto's die de gemeente gebruikt in traditionele communicatiekanalen als het infoblad en de brochures met het sportaanbod.
- 3) Individuele 'minderheden' hun verhaal laten doen in de (lokale) pers.

Nood aan advies, informatie en sensibilisering

De bevroagde integratieambtenaren willen hierover ook **meer deskundig advies**. Men vraagt zich af of dit goede methodes zijn en of er andere, meer geschikte manieren bestaan. Ook is er vraag naar **informatie** over manieren waarop een lokaal bestuur kan werken aan de negatieve beeldvorming **in doelgroepen en tussen nieuwkomers van verschillende origine onderling**. Specifiek doken tijdens de individuele bevroagingen regelmatig vragen op over de manier waarop een lokaal bestuur proactief intolerante, ethocentrische en xenofobe uitlatingen (van de bevolking) kan tegengaan.

Alle individueel bevroagde gemeenten en steden vermelden de nood aan **sensibilisering** 'aan beide kanten'. Vanuit het idee dat integratie een 'wederkerig en tweerichtingsproces' is, vindt men het belangrijk om te kijken naar de aanpak en de onderliggende **visievorming op interculturalisering**.

Verschillen te veel benadrukken

Men vraagt zich af of in de huidige beeldvorming de **verschillen** niet te veel **benadrukt** worden en of in het kader van sensibilisering en de ander 'bekend maken' in veel evenementen het exotische teveel wordt benadrukt. Er gaan stemmen op uit uiteenlopende hoeken dat de **gelijkenissen** en het '**gemeenschappelijke**' moeten benadrukt worden. In die zin is er momenteel sprake van een aangekondigd failliet van activiteiten die in het kader van sensibilisering **te veel inspelen op culturele stereotypen**.

"Er zouden ook voorbeelden moeten komen die het 'samen' benadrukken. Dat is mijn persoonlijke visie. Daar zijn te weinig voorbeelden van. Marktjes met alle typische gerechten van ... maar dan benadruk je nog maar eens hoe verschillend we zijn. Je moet eigenlijk benadrukken hoe gelijk we zijn. Iedereen is bekommerd om zijn kinderen, dat is een gemeenschappelijke zorg." (Ambtenaar Dienst Welzijn)

Gemeenschappelijke acties

Men erkent dat meer projecten nodig zijn waarin mensen samen dingen doen, waardoor gewerkt kan worden aan een preventief beleid.

"In elk geval zijn concrete ervaringen enorm belangrijk. Het principe van 'ze zijn allemaal hetzelfde behalve die ene vriend' ... Het onbekende bekender maken doe je niet door verschillen te benadrukken!"
(Gemeentesecretaris)

Er moet met andere woorden ingezet worden op het organiseren van **gemeenschappelijke acties voor de totale bevolking**, met een **indirect sensibiliserend doel**. Ook hierover **vraagt men input en expertise**.

Langzaam proces

De meeste bevrageden erkennen tenslotte ook dat werken aan beeldvorming een langzaam bewustwordingsproces is. Dit komt ook naar voren in onderstaande uitspraken:

“Culturen moeten dichter naar elkaar toe gebracht worden. De man in de straat staat daar vaak nog niet voor open. Integratie start dus bij het in contact brengen van de verschillende lagen van de bevolking. Te beginnen bij personeelsleden die in contact moeten komen met alle lagen van de bevolking. Ik denk als je daar een keer een positieve push aan geeft dat dat gaat doorgaan, zoals met domino-blokjes op een rij, als je ze naar rechts duwt, gaan ze allemaal naar rechts vallen met de zwarte kant, letterlijk en figuurlijk naar boven, en anders vallen ze met de witte stipjes naar boven ...” (Ambtenaar Vreemdelingendienst)

“Er is een sterk wij/zij-denken en dat heeft tijd nodig. Er zijn nu de Syrië-verhalen, de werkloosheid gaat over 10%. Als er veel inwoners met een vreemde origine zijn, brokkelt dat beeld af en gaat men dat nuanceren. Er is een breekpunt in dat wij/zij-verhaal. Zo hebben jongeren daar ook minder problemen mee.” (Medewerker Provinciaal Integratiecentrum)

Sensibiliseringsacties

In Geraardsbergen organiseert de integratiedienst verschillende stationsacties, waarbij aan sensibilisering wordt gedaan door middel van flyers en gesprekken met voorbijgangers. Jaarlijks is er ook een volledige ‘Dag tegen racisme’ die als doel heeft de bevolking bewust te maken.

‘Allemaal Hammenaars’

De gemeente Ham heeft een rubriek opgenomen in het gemeentelijk informatieblad, waarin de integratieambtenaar telkens een nieuwe inwoner van Ham interviewt over zijn of haar verhaal en persoonlijke verbondenheid met de gemeente.

Fotoproject

In Mortsel startte men recent met een fotoproject, waarin een verzameling oude foto’s van lievelingsplaatsen van geboren en getogen Mortselse senioren en foto’s van lievelingsplekken van ‘nieuwe’ Mortselaars worden samengebracht, met een korte duiding waarom ze precies door die plek worden aangetrokken. Hierrond zal een tentoonstelling worden opgezet. De sterkte van dit project zit in het accent op de gelijkenissen in redenen die mensen aan plaatsen binden. Beeldvorming werkt wanneer men niet noodzakelijk het exotische in de verf zet en net op zoek gaat naar gelijkenissen en het verbindende daarvan. Dat kan bijvoorbeeld verbondenheid met een buurt of plek zijn.

'Grenzeloos'

In het kader van Erfgoeddag 2014, met als thema 'Grenzeloos', organiseert de Waregemse integratiedienst samen met de archiefdienst een project rond arbeidsmigratie naar de stad. Men zal onder meer een lessenpakket rond arbeidsmigratie uitwerken en personen van Marokkaanse origine interviewen. Op die manier hoopt men bij het brede publiek een ruimere bewustwording op gang te brengen.

6

Taal: Nederlands als hefboom en struikelblok

In dit hoofdstuk lees je meer over de specifieke drempels op vlak van taal. Dit derde knelpunt situeert zich zowel op vlak van het aanbod NT2 als op vlak van een willekeurige interpretatie van de taalwetgeving en een gebrekkig lokaal taalbeleid.

In 2010 vonden de bevroegden **taal** en **communicatie** het belangrijkste knelpunt bij integratie van nieuwkomers. Bij lokale besturen en voorzieningen stelde men vast dat sociaal tolken niet optimaal werden ingezet, dat diensten teveel gebruik maakten van dialect, mensen te vaak werden doorverwezen omwille van een taalbarrière, en dat daarnaast de trajecten van cursussen NT2 niet voldoende aangepast waren aan het doelpubliek.

Ook in het huidig onderzoek halen alle bevroegden die rechtstreeks met **anderstalige nieuwkomers** in contact komen op de **werkvloer** **anderstaligheid** aan als een **knelpunt**. Dat doen vooral medewerkers van de dienst bevolking, van OCMW's en van onthaalbureaus. Terwijl de kern zich voor sommigen situeert op het niveau van een **te rigide toepassing van de taalwetgeving** (men mag of kan mensen niet helpen), ligt voor anderen het probleem vooral bij de **nieuwkomer** die de **taal** nog **niet beheerst**.

6.1 Aanbod

De bevroagden linken een **beperkte beheersing** van het Nederlands niet zozeer aan onwil, maar eerder aan het (als ontoereikend gepercipieerde) **aanbod**. Terugkerende (al dan niet gegronde) verzuchtingen op het vlak van aanbod bij de lokale besturen zijn:

- Lange **wachttijden** na inschrijving
- **Beperkt aanbod** van taallessen in de **gemeente**: niet alle niveaus worden lokaal aangeboden en niet alle lessen worden ingericht op uren die geschikt zijn voor werkenden.
- **Taaltrajecten** die te **lang** duren (met echter een beperkt aantal uren les per week). Een weerkerende vraag is of er meer les kan gegeven worden op minder tijd om zo ook het leerproces te versnellen.
- **Gebrek aan aandacht** voor 'oudkomers'
- **Versnippering** van het **aanbod**: op bepaalde plaatsen bieden CVO, CBE, gemeentescholen, OCMW's, Economisch Huis en VDAB al dan niet in samenwerking taallessen aan. Lokale integratiediensten vinden het moeilijk om daar een volledig beeld van te krijgen.
- Beperkte **taalvereisten** en **voorwaarden** die **decretaal** opgelegd worden aan inburgeraars, zowel over het taalbeheersingsniveau (dat als onvoldoende wordt beschouwd om echt zelfredzaam te zijn), het aantal lessen, als over de methode van testen. Men vindt globaal genomen zowel het aantal **uren verplicht Nederlands** (120 uren), als de **niveaureisten** van 1.2 en zelfs 2.2 ruim **onvoldoende**.

Wat betreft knelpunten van cursussen NT2 gaf men al in 2010 aan dat er **lange wachttijden** waren, dat er **meer op maat** moet gewerkt worden.

Overlegplatform

In Mortsel wordt op regelmatige basis een overkoepelend taaloverleg ingericht, om de verschillende lokale partners rond de tafel te zetten en afstemming te optimaliseren. De integratiedienst neemt hierin een belangrijke rol op, in nauwe samenwerking het Huis van het Nederlands. Dit overlegplatform Taaloverleg brengt alle samen. In januari 2013 is men gestart met het in kaart brengen van het aanbod en de relevante verantwoordelijken, hoe inschrijvingen kunnen verlopen, wat er precies aangeboden wordt, waar, hoe en welk niveau.

Taallessen

In Liedekerke worden taallessen aangeboden gekoppeld aan kinderopvang. De integratiedienst organiseert er samen met enkele scholen taallessen voor ouders, met opvangvoorziening. Een duidelijke win-win, niet alleen wordt het lokale lesaanbod uitgebreid, ook zorgen scholen op die manier voor het bestendigen van ouderbetrokkenheid. Bovendien verhoogt dit 'op maat' gemaakte aanbod taallessen de participatiegraad van enkele anders moeilijker te bereiken groepen.

In Mortsel organiseert de stedelijke Onderwijsdienst een cursus 'Ervaringsgericht Nederlands' voor volwassenen, die gericht is op het verbeteren van taal. Verder werkt de integratiedienst er nauw samen met de Werkgroep migrantenvrouwen, die taallessen specifiek voor vrouwen organiseert, hier ook gekoppeld aan kinderopvang.

Taalactiviteiten voor kinderen en jongeren

Ook voor kinderen en jongeren organiseert men tal van taalactiviteiten. In Geraardsbergen zijn er zomerkampen en taalbaden. In Liedekerke is er ook een zomerschool waar kinderen op speelse wijze taal kunnen oefenen. Dit wordt gekoppeld aan speelpleinwerking. In Waregem kunnen kinderen via de taalgrabbelpas taalklasjes volgen.

Oefenkansen

In alle bevraagde gemeenten is men lovend over de initiatieven waarop anderstaligen de kans krijgen Nederlands in een niet klassikale setting te oefenen. Het achterliggende concept is eenvoudig en vrijwel overal hetzelfde: Nederlands- en anderstaligen komen samen in kleine groepjes om over allerlei alledaagse zaken te praten, of doen samen activiteiten waarbij deelnemers de kans krijgen hun Nederlands te oefenen. In Ham is er wekelijks een praatgroep vriendENTaal¹⁶, in Geraardsbergen is er Babbelonië¹⁷. In Mortsel organiseren het OCMW en de dienst cultuur Klaptafels. In Waregem richten de scholen ouderpraatgroepen in. In Liedekerke start een nieuw initiatief waarbij lokale middenstand gesensibiliseerd wordt door de integratiedienst om anderstalige klanten actiever oefenkansen Nederlands te bieden.

De bibliotheek als 'motor voor integratie'

In Liedekerke werken integratiedienst en bibliotheek aan het verhogen van de diversiteit van de bibliotheekcollectie om een breder publiek beter te bereiken. Met name het anderstalig aanbod is uitgebreid, en ook wordt hierrond actief gecommuniceerd. De gemeentelijke bibliotheek werd naast een studieruimte ook een ontmoetingsplaats en gemeenschappelijke ruimte waar verschillende groepen in elkaars omgeving verblijven, wat ook positieve beeldvorming bevordert.

¹⁶ Het project VriendENTaal is een samenwerking tussen Vormingplus en het Provinciaal Integratiecentrum Limburg. VriendENTaalgroepjes komen elke week samen om Nederlands te praten. Nieuwkomers en anderstaligen krijgen zo de kans om Nederlands te oefenen en hun netwerk uit te bouwen, samen met Nederlandstalige vrijwilligers.

¹⁷ Babbelonië is een gelijkaardig project van ODiCe, Vormingplus, en lokale partners en besturen in Oost-Vlaanderen.

6.2 Gemeentelijk taalbeleid en taalwetgeving

Lokale interpretatie van de wetgeving

Alle bevroagde integratieambtenaren geven aan bezorgd te zijn over de lokale interpretatie van de taalwetgeving. De taalwetgeving definieert dat er altijd Nederlands moet gesproken worden, behalve bij uitzondering of in noodsituaties. Dan mag men overschakelen naar een andere taal. Er is **geen specifieke invulling** van wat onder **noodsituaties** verstaan wordt. De invulling is vandaag dan ook **niet uniform**, en hangt sterk af van de vertaling van de wetgeving door een lokaal bestuur, al dan niet in een lokaal taalbeleid bij gemeentelijke instanties en het OCMW.

Willekeurige toepassing?

Alle bevroagden delen een zekere angst **voor een te rigide of zelfs willekeurige toepassing van de taalwetgeving door verschillende instanties**. Men merkt op dat dit ‘voor interpretatie vatbaar zijn’, ervoor zorgt dat individuele medewerkers zich in de praktijk ook achter de **taalwetgeving verschuilen om geen inspanning** te doen naar anderstalige cliënten. Een **efficiënte dienstverlening** hangt in realiteit vaak af van de ‘**goodwill**’ van **individuen**. Recent onderzoek naar de inzet van sociaal tolken bevestigt deze bevindingen. Uit het onderzoek blijkt dat arbitraire inzet van sociaal tolken zorgt voor een ongelijke behandeling van anderstalige cliënten (Roels et al., 2013). Een greep uit de gesprekken en focusgroepen maakt duidelijk dat dienstverlening lang niet altijd even toegankelijk is voor anderstaligen:

“De taalwet is niet meer aangepast aan de toenemende diversiteit en is haar oorspronkelijk doel voorbij geschoten. Er is toch ook zo iets als elementaire beleefdheid!” (Integratieambtenaar, Oost-Vlaanderen)

“De andere diensten van de stad sturen migranten meestal naar mij door. Ze doen vaak geen moeite om mensen te helpen. Enerzijds door de taal, anderzijds door onwil. Het effect op de nieuwkomer is dan dat enkel wij wel luisteren en helpen en ze dus automatisch naar ons komen. Mensen worden vaak van het kastje naar de muur gestuurd en komen dan bij ons met veel frustratie terug. Of mensen beginnen opnieuw hun kinderen mee te brengen om te vertalen. Dat is geen goede evolutie.” (Integratieambtenaar, Oost-Vlaanderen)

“Als je bij het loket vreemdelingenzaken toekomt en je spreekt een andere taal kan je evengoed naar huis gaan. Er zal evengoed van de andere kant niet geprobeerd worden om een taal te spreken die jij dan verstaat zeg maar. Dat is ook omdat dat zo is in het kader van de taalwetgeving. Het komt erop neer dat je niks mag doen. In de witte zone moet je gewoon Nederlands spreken, en that's it. Sommige besturen gaan dit nu ook echt opleggen. Bij ambtenaren is dit sowieso opgelegd. Er zijn geen uitzonderingen mogelijk, en die zouden eigenlijk mogelijk moeten zijn. Vlamingen in het bijzonder zijn meertalig en

kunnen altijd wel een taal waarin ze zich verstaanbaar kunnen maken. Ik vind het ook absurd te denken dat mensen die zich komen inschrijven en tien minuten in X zijn, dat die Nederlands spreekt."

(Integratieambtenaar, Oost-Vlaanderen)

"Taalbeleid van de gemeente: daar start het mee. Als men geen andere talen wil gebruiken of geen tolken wil inzetten, dan doet iedere ambtenaar zijn zin. Niet iedere ambtenaar kent andere talen dan het Nederlands en ambtelijke taal vertalen is niet evident."

(Integratieambtenaar, Oost-Vlaanderen)

"Heel de taalwetgeving wordt zodanig strikt geïnterpreteerd dat dat soms gewoon een manier is om hun weerstand een maskertje te geven. Waardoor er heel veel gezinnen uit de boot vallen die gewoon niet geholpen worden. De sociale dienst bijvoorbeeld, is in het Nederlands. Voor langdurig begeleidingen bij een CAW val je uit de boot. Men doet dat dus gewoon niet, langdurige begeleiding van mensen die een andere taal spreken." (Medewerker Provinciaal Integratiecentrum)

"Voor sociale woningen en leefloos kan door het OCMW worden afgedwongen dat men Nederlands spreekt. Hier in het OCMW reglement staat dat je Nederlands moet spreken om te kunnen genieten van een leefloos. Bij elk sociaal overleg wordt dit ad hoc 'getest' door het sociaal comité. Dat is onwettelijk en subjectief, maar staat er wel in." (Integratieambtenaar, Oost-Vlaanderen)

"Taalwetgeving verbiedt niet in een contacttaal te spreken. Er is één gesloten loket en er zijn tussenschotten tussen de loketten. Het is belangrijk de collega's, loketbediendes, daarin te ondersteunen en niet: er is een probleem ontstaan aan het loket en ik los dat op als integratieambtenaar. Maar anticiperen en oplossingsgericht werken." (Integratieambtenaar, Vlaams-Brabant)

Onduidelijkheid over de taalwetgeving

Bovenstaande opmerkingen illustreren dat er een grote onwetendheid bestaat over wat nu wel en niet mag volgens de taalwetgeving. Bevraagden insinueren dat taalwetgeving als een gemakkelijk excuus wordt gebruikt om de realiteit te ontkennen. In veel gevallen wordt de taalwetgeving op een uiterst subjectieve manier geïnterpreteerd. Hieruit spreekt vooral een duidelijke **nood aan vorming omtrent de taalwetgeving**.

Te sterke inzet op taal?

Tegelijk leeft ook de vrees dat **lokaal te sterk en rigide zal worden ingezet op taal**, en te weinig aandacht besteed wordt aan integratie los van het taalaspect. **Taal** wordt vaak beschouwd als **start-**, maar **nooit** als

eindpunt in het **integratieproces**. Men is het erover eens dat een volwaardig integratiebeleid op **meer moet focussen dan alleen op taal**.¹⁸

Regionale dialecten

Ten slotte komt ook meermaals naar voren dat nieuwkomers die wel al een bepaald niveau Nederlands praten, structureel problemen ervaren met het begrijpen van **regionale dialecten**, iets waar bijvoorbeeld VDAB Kortrijk recent op inspeelde door het aanbieden van lessen 'West-Vlaams'. De bevrageden stellen de **beperkte verantwoordelijkheid** van de **samenleving** wat betreft **oefenkansen** in vraag.

6.3 Noden

Welke noden blijken hieruit? Naast het blijvend uitbouwen van een lokaal aanbod met de nodige randvoorwaarden (zoals kinderopvang), zijn mogelijke pistes waar een lokaal bestuur kan bijdragen vooral een **consequent lokaal taalbeleid** met oog voor het **sensibiliseren** van enerzijds **ambtenaren** en **diensten** naar **duidelijk en eenvoudig taalgebruik** en het inzetten van **taalhulpmiddelen** (zoals tolken), en anderzijds naar de bredere **samenleving** rond het bieden van **oefenkansen aan anderstaligen**.

Sociaal tolken

Onder andere in Waregem geeft men aan dat de gemeentelijke diensten regelmatig een beroep doen op sociaal tolken. De integratiedienst sensibiliseert scholen, ziekenhuizen, Kind en Gezin en OCMW over de mogelijkheid van het inzetten van een sociaal tolk.

Taalbeleid

In het kader van het eigen divers personeelsbeleid werkt de gemeente Mortsel aan het verlagen van de taalkundige drempel in de aanwervingsproeven voor medewerkers van de poetsdienst. Nog in Mortsel wordt in het kader van eenvoudig taalgebruik onder leiding van het Huis van het Nederlands een vorming rond eenvoudig taalgebruik georganiseerd voor alle medewerkers van stad en OCMW. Dit gaat verder dan enkel taalvaardigheden, maar focust ook op een open houding. Verder is er ook een onthaalbrochure met pictogrammen uitgewerkt voor nieuwe inwoners (naar het idee van Turnhout). Ook bij de Dienst bevolking van Liedekerke is men tevreden over het werken met een pictogrammenboekje bij eenvoudige gesprekken.

¹⁸ Gemeenten moeten op alle Vlaamse beleidsprioriteiten inzetten (participatie, sociale cohesie, taal, verhogen toegankelijkheid gemeentelijke diensten, verhogen toegankelijkheid andere instanties), maar kiezen wel zelf hoeveel belang ze hechten aan elke prioriteit.

7

De lokale regiefunctie, tussen versnippering en beperkt mandaat

In dit hoofdstuk behandelen we het vierde en laatste knelpunt dat uit de bevraging naar voor komt, namelijk de lokale regierol en haar beperkingen, zowel intern als extern.

In de omgevingsanalyse van 2010 schetsten de bevrageden een **eerder somber beeld** van de lokale situatie. Lokaal integratiebeleid was volgens de bevrageden sterk afhankelijk van de plaatselijke context en het politiek draagvlak. Ook leefde de perceptie dat lokaal integratiebeleid sterk verschilde per gemeente, met 'shopgedrag' van nieuwkomers als gevolg.

De bevrageden gaven aan **weinig effect** te zien van lokaal integratiebeleid en algemeen genomen vond men het lokaal (integratie)beleid **ad hoc** en **weinig vooruitziend**. Daarenboven verweet men lokale besturen een algemeen gebrek aan engagement, politiek draagvlak en urgentiebesef.

Door de recente decretale verschuivingen moeten lokale besturen hier in principe aan tegemoet komen. Zoals we al in de inleiding aangaven, krijgen de lokale besturen immers **expliciet de regierol voor integratie toegewezen**.

Precies omdat deze veranderingen vrij pril zijn, is het weinig verrassend dat één van de weerkerende knelpunten in de huidige bevraging net die lokale regierol betreft.

7.1 Intern

In het onderzoek uit 2010 kwam duidelijk naar voren dat een lokale integratiedienst in gemeente of stad **een moeilijke positie** heeft, vaak zonder mandaat om andere diensten mee te krijgen. Uit de huidige bevraging blijkt dat de toekenning van de lokale regiefunctie hier vooralsnog weinig aan veranderd heeft.

Welke invulling?

Er duiken heel wat **vragen op rond de invulling van de lokale regiefunctie**. De concrete invulling is nog niet voor alle bevrageden helemaal duidelijk zoals blijkt uit deze quote: *“gaat het om een coördinerende rol en overlegfunctie, inzake het samenbrengen van nu soms nog versnipperde partners die allemaal wel rond integratie werken, maar soms los van elkaar? Of gaat het ook om een sturende functie van het beleid?”* (Integratieambtenaar, West-Vlaanderen). Ook stellen we vast dat er onzekerheid leeft omtrent wie precies de regierol moet opnemen.

Beperkt mandaat

Een veelgehoorde verzuchting bij de huidige bevrageden is dat lokale besturen wel een interne regiefunctie krijgen, maar dat er nergens **‘een stok achter de deur’** voorzien is. Bij de bevrageden leeft sterk het idee dat officieel een regierol is toegekend, maar niet met de nodige juridische instrumenten om die rol op het terrein ten volle te kunnen opnemen. De **integratiedienst heeft geen mandaat om andere diensten effectief te verplichten rond integratie** te werken.

Positie verwerven

Vooraf startende integratiediensten hebben het vaak moeilijk om een positie te verwerven en **andere diensten mee te krijgen**. De meerderheid van de bevragede integratieambtenaren vindt het bijzonder moeilijk om – zoals iemand het verwoordde – ‘bruggen te bouwen zonder mandaat of draagkracht’. Ook stelt men dat in de huidige cyclus integratiebeleid vaak **een exclusieve aangelegenheid** van de gemeente is, terwijl het vaak de OCMW’s zijn die hierrond werken (of dat dit althans een deelaspect is van de werking van de OCMW’s).

“De andere diensten weten niet wat integratie is, wat het zou kunnen zijn, dus dan zien ze dat als iets van onze dienst. Ook het bestuur heeft geen visie. Ze schudden dan wat aan het organogram maar daar zit geen visie achter. Als je geen diensthoofd bent, fysiek ook nog apart zit, dan ben je snel afgezonderd.” (Integratieambtenaar, Oost-Vlaanderen)

Lokale regiefunctie: werken aan integraal beleid

In Mortsel is een stuurgroep 'Integratie & Diversiteit' opgericht. In de stuurgroep zitten verschillende ambtenaren en diensthoofden van alle diensten van Stad en OCWM. Het doel is om integratie als transversaal thema te benaderen, over de verschillende stadsdiensten heen. De formule bestaat uit een vaste kern van mensen die rechtstreeks affiniteit hebben met integratie (cultuurcoördinatoren, diensthoofden verantwoordelijk voor preventie, diensthoofden van jeugd, sport) plus een groepje van experts die uitgenodigd worden naargelang het thema. Het gaat erom om per thema verschillende domeinen te betrekken: onderwijs, sport, vrije tijd, taalaanbod.

Over grenzen heen werken

Integraal en inclusief beleid betekent ook dat men over beleidsgrenzen heen gaat werken. In Geraardsbergen hebben de integratiedienst en lokale politiediensten een succesvolle samenwerking opgezet. Er worden onder meer vormingen aangeboden over interculturalisering en diversiteit, en over contacten leggen met doelgroepen. Bovendien maakt de politie er ook deel uit van een interne werkgroep diversiteit die de beleidsplannen mee vorm geeft en stuurt.

7.2 Extern

Een wekerend knelpunt is ook de **beperkte externe bevoegdheid** van een **integratiedienst**. Voor de bevrageden gaat integratie niet alleen om Nederlands leren, maar ook om participeren in alle facetten (werk, onderwijs ...).

"Als je spreekt over integratiebeleid gaat dat eigenlijk alleen over nieuwe inwoners, inburgeraars, en het is precies alsof het verhaal af is eens die mensen Nederlands kennen. Ik zou dat al een andere naam geven. Ik zou het participatiebeleid noemen. Nu geef je eigenlijk de boodschap van: degene die zich wil integreren, kan integreren. Terwijl, er moeten een aantal maatschappelijke voorwaarden vervuld zijn. Ik vind het een en-en verhaal. Ze moeten zelf inspanningen doen, maar je mag ook van de samenleving iets verwachten, omdat men inderdaad aan gelijke kansen, onderwijs, tewerkstelling moet werken. Dat is iets wat lokaal niet zo hard kan denk ik." (Ambtenaar Dienst Welzijn)

Beperkte invloed op externe factoren

Integratie is voor velen een **verhaal van gelijke kansen**. Aan de maatschappelijke voorwaarden (die in principe door alle integratiediensten benoemd worden) kan men lokaal niet zo makkelijk werken. Als gemeente of stad krijg je wel een regiefunctie toegeschoven,

maar men heeft een heleboel externe factoren niet in de hand. Op sommige terreinen is het heel moeilijk om invloed uit te oefenen. Bijvoorbeeld op vlak van **tewerkstelling** kan een lokaal integratiedienst weinig doen, terwijl werkloosheid en het gebrek aan kansen van de doelgroepen net terugkerende knelpunten zijn bij de bevrageden.

“Je kan wel een regiefunctie hebben als stad, maar je hebt externen niet altijd in de hand. Bijvoorbeeld tewerkstelling, dat heb je als lokaal bestuur helemaal niet in de hand. We hebben ons daar de kop over gebroken, hoe gaan we dat nu in godsnaam gaan beïnvloeden? Want als een bedrijfsleider zegt, sorry ik wil geen Pool, dan moet hij geen Pool hebben, ik kan dat jammer vinden, maar... Dat is een uitdaging voor een integratiedienst naar de toekomst.” (Integratieambtenaar, West-Vlaanderen)

Bevraagde OCMW-medewerkers halen allemaal ook de problematiek van uitgewezen **asielzoekers** aan, die na een negatief advies in België blijven en van de radar verdwijnen. Men heeft het moeilijk hier op een humane en met de deontologie strokende manier mee om te gaan. Hier is het vooral de federale wetgeving waarop men botst als lokaal bestuur.

“Er bestaat lokaal bijzonder weinig wettelijk kader om daar mee om te gaan. Er zijn signalen, noden op het veld, maar men kan er als OCMW of integratiedienst op dit moment niks aan doen, men wordt er wel mee geconfronteerd. Het probleem is het feit dat er een bepaalde federale wetgeving is, die dan uiteindelijk lokaal voor problemen zorgt. En lokaal hebben we in principe weinig wettelijk kader om er mee om te gaan. Maar je zit wel met een humane problematiek.” (OCMW medewerker)

Ook hier weer wringt het **beperkt mandaat** van het lokaal bestuur.

Randvoorwaarden buiten bevoegdheid

Een aantal (kritische) randvoorwaarden die maatschappelijke integratie van nieuwkomers ten goede zouden komen, liggen met andere woorden vaak buiten de bevoegdheid van de gemeente of stad. En daar ziet men dan net wel (potentiële) hefboomen voor integratie:

- 1) onderwijs
- 2) werkgelegenheid en toegang tot de arbeidsmarkt
- 3) woonbeleid en huisvesting
- 4) welzijn en zorg (in het bijzonder ouderenzorg en mantelzorg)
- 5) verblijfswetgeving en de problematiek van mensen zonder wettig verblijf
- 6) gekleurde (kinder)armoede

Beperkte speelruimte

Kortom, **de lokale regierol is begrensd** en lokale besturen hebben maar een beperkte speelruimte. Ze kunnen de randvoorwaarden creëren, de context creëren, zorgen dat bepaalde diensten samenwerken, en op

beleidsmatige win-wins inzetten, maar men heeft maar een beperkt mandaat.

Onduidelijke rol Vlaams niveau

Uit de focusgroepen blijkt dat dit samenhangt met een onduidelijke regierol op Vlaams niveau, waar volgens de bevraagden **verkokering** nog al te vaak speelt.

Ouderbetrokkenheid

Een gemeente kan aan randvoorwaarden werken voor het creëren van gelijke kansen in een onderwijs. Wat doen de bevraagde gemeenten op vlak van onderwijs?

Men zet vooral in op projecten die ouderbetrokkenheid bevorderen (zie taallessen voor ouders op scholen in Liedekerke). Ook door het inrichten van een bibliotheek met een divers aanbod, door het oprichten van een speeltoeek, werkt men aan kansen.

In Geraardsbergen werken het provinciaal integratiecentrum, de integratiedienst en de bibliotheek samen aan het ontwikkelen van een speeltoeek die als eerste opstap kan dienen om het onderwijs te flankeren vanuit de stad.

Scholenoverleg

Bepaalde bevraagde gemeenten hebben een lokaal overlegplatform/ scholenoverleg opgezet, in afwezigheid van een LOP. In Mortsel organiseert de stedelijke onderwijsdienst dit overleg.

Huistaakbegeleiding op het woonwagenterrein

Op vlak van onderwijs zet men in Mortsel al geruime tijd in op het verhogen van de participatie van kinderen van woonwagengebieden. Er bestaat een zeer uitgebreid plan, waarmee men onder andere inzet op huistaakbegeleiding. Ook worden kinderen afgehaald met een speciale bus.

7.3 Integratie-inburgering

Gebrekkige samenwerking

Bij de afstemming van verschillende beleidsdomeinen vormt de soms gebrekkige wisselwerking tussen **integratie** en **inburgering** een bijkomend specifiek **struikelblok** dat met name in de aanloop naar het EVA Integratie en Inburgering een aparte vermelding verdient.

Vooral de **weinig evidente samenwerking** tussen integratiediensten en onthaalbureaus kwam uit de bevraging naar voren als belangrijk aandachtspunt. Algemeen kunnen we stellen dat onthaalbureaus en integratiediensten nauwer zouden moeten samenwerken. Doorverwijzen loopt soms spaak.

Het valt ook op dat de bevroegde instanties **weinig met elkaar in contact komen en een zeer beperkte kennis hebben van elkaars aanbod**. In het kader van het sociaal perspectief van het inburgeringstraject gaan trajectbegeleiders vaak op eigen houtje op zoek naar het lokale aanbod, zonder daarbij noodzakelijk de lokale integratieambtenaar te betrekken in dat proces.

Wat na het primair traject?

Bij de bevroegde ambtenaren leeft ook de vraag welke rol een gemeente kan spelen in alles wat **na het primair inburgeringstraject** volgt. Voor de bevroegde trajectbegeleiders is vooral de manier waarop de 'overdracht' vlotter gemaakt kan worden een heet hangijzer. Men haalt aan dat cliënten na het traject **te abrupt en te snel moeten worden losgelaten** en men vaak zo goed als geen zicht heeft op het succesvol verloop daarvan. Welke rol kan een integratiedienst hierin spelen? Welke rol kunnen toeleiders spelen? Hoe kan een geoptimaliseerde samenwerking tussen integratiediensten en onthaalbureaus hieraan bijdragen?

Inburgeringsfeest

In Mortsel ontstond vanuit het Taaloverleg een aparte werkgroep die jaarlijks een inburgeringsevenement organiseert, het 'Voel je thuis' initiatief (voor inburgeraars die hun certificaat behaalden). Daarbij hoort een talenmarkt in het stadhuis waarop de verschillende lokale aanbieders een standje hebben. Hierop lanceerde men het initiatief van de Taalboom, waar deelnemers hun ervaringen, dromen en aspiraties schriftelijk kwijt konden. De boom wordt tentoongesteld in het stadhuis. Het initiatief wordt breed gedragen door de verschillende betrokken actoren, zowel door het bestuur (schepen en burgemeester namen deel), als door de nieuwkomers zelf. Positieve reacties uit al deze hoeken maakten dit initiatief tot een succes.

8

Tussentijdse analyse

Leeswijzer: In dit hoofdstuk leggen we de vier knelpunten die de medewerkers van bevroegde diensten en lokale besturen aangeven, naast de knelpunten die de doelgroepen zelf ervaren. Ook staan we stil bij de belangrijkste veranderingen sinds 2010.

8.1 Welke knelpunten melden nieuw- en oudkomers zelf?

De tot hiertoe besproken thema's focussen op wat bevroegde integratieambtenaren en spelers in lokale besturen als belangrijke struikelblokken ervaren. Maar wat ervaren mensen uit de doelgroepen zelf als knelpunten? Komt dit overeen met waar men beleidsmatig op inzet?

Onderstaande resultaten bekwamen we op een enigszins andere manier dan de elders besproken bevindingen. Wie hierover meer wil lezen, verwijzen we naar hoofdstuk 2.

Onvriendelijke bejegening en discriminatie

Opvallend is dat '**onvriendelijke bejegening**' en bij uitbreiding **discriminatie** het vaakst naar voor komen en daarmee tot de belangrijkste knelpunten behoren die nieuwkomers zelf aanhalen. Dit bevestigt het gebrek aan maatschappelijk draagvlak en sluit aan bij het

verstarde wij/zij-denken dat ook de bevroagde ambtenaren en andere spelers aanhalen.

Taalwetgeving

In contact met lokale besturen is dan vooral de strikte **toepassing** van de **taalwet** en het feit dat loketmedewerkers **geen andere taal** dan het **Nederlands** mogen, kunnen of willen **praten**, een terugkerend **struikelblok**. Er is bovendien onduidelijkheid omtrent de motieven van ambtenaren die geen andere taal dan het Nederlands spreken.

Gebrekkige taalkennis

Anderzijds is de **eigen gebrekkige kennis** van het Nederlands een andere belangrijke drempel. Spraakverwarring, misverstanden of iets eenvoudigweg niet begrijpen zijn vaak gehoorde moeilijkheden. Ook personen die een taal cursus volgen (zelfs in niveau 2.1), geven aan dat hun kennis niet ver genoeg reikt. Ze begrijpen het Nederlands vooral, maar ze spreken het nog niet voldoende om alle gesprekken aan te gaan. Begrijpen en spreken zijn immers verschillend. Als in **lokale dialecten** tegen hen gesproken wordt, is zelfs niveau 2.1 niet toereikend om alles te begrijpen.

Onaangepaste communicatie op school

Ook taalmatige **drempels** in het contact met **scholen** duiken regelmatig op als knelpunt. Daarbij aansluitend vormt ook de onaangepaste structuur van de communicatie van de school een drempel. Zo zijn **brieven** vaak **te ingewikkeld geschreven** en is het anderstalige ouders vaak niet duidelijk of een brief belangrijk is of niet, waardoor men niet weet wat prioritair vertaald moet worden.

Andere drempels die specifiek door ouders met schoolgaande kinderen ervaren worden, gaan over het onvoldoende op de hoogte zijn van **gewoonten** van een school. Daarnaast zeggen ook veel ouders die het Nederlands onvoldoend machtig zijn, dat hun kinderen begeleiden bij het huiswerk zeer moeilijk loopt. Bevragingen van anderstaligen bevestigen dit (Roels et al., 2013).

Wonen

Daarnaast is **huisvesting** voor heel wat personen een probleem. Niet alleen een betaalbare en geschikte woonst vinden, maar ook de slechte staat van huurwoningen waarin men wel terecht kan, kwamen aan bod. Uit alle cases blijkt dat verhuurders mensen van andere origine al te vaak weigeren. Integratieambtenaren en OCMW-medewerkers bevestigen die discriminatie. Voorstellen die tijdens de gesprekken aan bod kwamen: meer overheidscontrole op (verhuur)prijzen en de omgang van immokantoren met nieuwkomers, en een specifiek charter opstellen tegen racisme en discriminatie op basis van religie.

Asielprocedure weegt zwaar

Voor de specifieke groep van mensen die in een asielprocedure zitten, is de onzekerheid omtrent het al dan niet verkrijgen van papieren vanzelfsprekend de grootste zorg. Specifiek bij deze groep spelen ook vaak **psychologische klachten**. Een project als Mind-Spring¹⁹ zet hier succesvol op in.

Basisbehoeften

Vooraf uit deze laatste knelpunten komt toch duidelijk naar voren dat voor veel nieuwkomers in eerste instantie een aantal **basisbehoeften** (zoals wonen, gezondheid en werk) vervuld moeten worden. Integratie en participatie (bijvoorbeeld aan vrije tijd en lokaal beleid) zijn **geen hoofdbesognes**.

8.2 Wat is veranderd sinds 2010?

In vergelijking met de knelpunten die tijdens de brede bevraging in 2010 vermeld werden, valt op dat uit de huidige knelpunten globaal genomen **dezelfde bezorgdheden** spreken, ondanks het feit dat we verschillende stakeholders bevroegd hebben en we een beperkter bereik gebruikten in de huidige analyse.

Waar **taal en communicatie** als het belangrijkste knelpunt bij de brede bevraging in 2010 naar voren werd geschoven, is voor startende integratiediensten vooral het vinden van **aansluiting bij de doelgroepen** een belangrijk werkpunt. Daarnaast zijn **negatieve beeldvorming** en **wij/zij-denken** knelpunten die ook lokaal spelen.

Het valt op dat de bevroegde lokale besturen minder nadruk leggen op de **toegankelijkheid** van andere voorzieningen dan de gemeentelijke. Dit thema kreeg in 2010 een hogere prioriteit. Tegelijk wordt, gezien de huidige beleidscontext, meer nadruk gelegd op de **beperkte bewegingsruimte** van de integratiedienst in het huidige BBC-verhaal (dat in 2010 nog niet aan de orde was).

Wel werd toen al gewag gemaakt van de **vrij moeilijke positie** van lokale integratiediensten in gemeente of stad en het beperkte mandaat om andere diensten en stakeholders te mobiliseren. Anderzijds kunnen door de huidige regierol precies een aantal knelpunten van toen, met name ad hoc beleid, urgentiebesef, shopgedrag **beter aangepakt worden** door verder te stroomlijnen via de Vlaamse beleidsprioriteiten.

¹⁹ Mind-Spring is een preventief psycho-educatief programma voor en door vluchtelingen, aangeboden door ODiCe, deSOM, PRIC Limburg en Intercultureel Netwerk Gent.

9

Succesvol werken aan integratie

In dit hoofdstuk lichten we de belangrijkste factoren toe die de bevrageden aangeven als randvoorwaarden om succesvol aan integratie te werken op lokaal niveau, en waarop het beleid dus verder kan inzetten.

Zowel de individuele gespreksronde als de focusgroepen resulteren in dezelfde randvoorwaarden. We vatten deze succesfactoren samen in vijf grote clusters:

- 1) de positie van de integratiedienst in het lokaal bestuur
- 2) beleid en visie van het lokale bestuur
- 3) relatie met de doelgroepen
- 4) middelen
- 5) ondersteuning vanuit de sector

Dit zijn succesfactoren zoals de bevrageden die ervaren, en geen aanbevelingen die steunen op een wetenschappelijke evaluatie. Het zijn bovendien factoren die ook op andere beleidsdomeinen van toepassing zijn. Op zich zijn dit dus geen nieuwe gegevens. Het zijn in hoofdzaak factoren waarmee bij aanvang van een nieuwe legislatuur rekening gehouden kan worden.

9.1 Positie van de integratiedienst in het lokaal bestuur

9.1.1 Het draagvlak van de integratiedienst

Volgens alle bevroagden is **draagvlak op verschillende niveaus** een van de belangrijkste randvoorwaarden om succesvol aan integratie te werken.

Politiek en bestuur

Gedragenheid bij de **bevoegde schepen** en bij uitbreiding het **hele college van burgemeester en schepenen**, beschouwen bevroagden als enorm belangrijk voor een succesvolle werking van een integratiedienst. Ook de slagkracht van de bevoegde schepen is belangrijk. Gaat het om een vijfde schepen of is integratie de bevoegdheid van de burgemeester? De positie van de schepen is belangrijk omdat deze de interne speelruimte van de integratiedienst in het lokale bestuur mee bepaalt. Verder zijn ook de visie en kennis van de schepen belangrijk. Nieuwe mandatarissen bepalen op een andere manier het beleid. Een vaak gehoord idee is dat **politiek draagvlak** creëren volgens een **bepaald patroon** plaatsvindt. Een schepencollege evolueert doorgaans van negatie over weerstand naar acceptatie voorbij het categoriaal denken.

“Wat men vaak observeert bij gemeenten die met aanzienlijke instroom te maken hebben, is dat men eerst een soort van ontkenningfase doormaakt waarin aan struisvogelpolitiek wordt gedaan en het fenomeen en de bijhorende problematieken volledig ontkend of genegeerd worden. Vaak heeft men schrik nog meer nieuwkomers aan te trekken als men een integratiebeleid uitstippelt. Als men dan toch op het thema inzet, wil men vooral liefst snel resultaat, wat botst met de realiteit. Afhankelijk van het draagvlak moet een integratieambtenaar nog door een weerstandsfase. De eerste drie à vier jaar na opstart van een integratiedienst zijn de eerste sectoren die men meekrijgt vaak: jeugd, sport, cultuur en onderwijs.” (Medewerker Provinciaal Integratiecentrum)

Ook ruimer bestuurlijk draagvlak bij het college is belangrijk, zeker in het kader van BBC, waar in toenemende mate over de grenzen van beleidsdomeinen en bevoegdheden heen moet (samen)gewerkt worden. De **visie** van het **stads- of gemeentebestuur** op integratie en diversiteit is in die zin **belangrijk**.

Ambtelijk draagvlak

Daarnaast vinden ook alle bevroagde integratieambtenaren dat werken aan integratie staat of valt met **gedragenheid** van het **thema** bij **collega's**. Het gaat dan zowel om de **eigen overste(n)**, als om **ambtenaren** van **andere diensten**. Uit de bevraging blijkt dat men het enorm belangrijk vindt om het eigen diensthoofd en de secretaris mee te hebben.

“Als nieuwe dienst binnen de gemeente bots je heel vaak op muren die nog moeten gesloopt worden, je bent nog geen gevestigde waarde. Integratie is vaak het kleine broertje dat mag, niet moet, meekomen.”
(Integratieambtenaar, Limburg)

Als er ambtelijk draagvlak is, dan is dat voor velen ook een manier om **maatschappelijk draagvlak** te bestendigen. De aanwezigheid van gemeentelijke ambtenaren op multiculturele evenementen kan de kloof met de burger kleiner maken en zo sociale cohesie bevorderen. De zichtbaarheid van de gemeente is een succesfactor, met de ambtenaren als uithangbord, aangezien de gemeente één van de eerste instanties is waar nieuwkomers mee te maken krijgen. De kritiek op de taalwetgeving en de uitspraken hierover illustreren wat kan mislopen als er onvoldoende ambtelijk draagvlak is.

Bij externe partners

Gedragenheid en openheid voor het thema bij **andere lokale partners** zoals **CAW, VDAB**, maar ook bij **scholen** zorgen ervoor dat werken aan integratie op gang kan komen of kunnen andersom ook het integratieproces vertragen.

Maatschappelijk

Eén van de eerder besproken knelpunten is het **wij/zij-denken** en het daarmee samenhangende **gebrek aan sociale cohesie**. Dit is ten dele toe te schrijven aan een gebrek aan maatschappelijk draagvlak en gedragenheid bij de burgerbevolking, en bij de ontvangende samenleving als geheel. Integratie is idealiter een tweerichtingsverhaal.

Er moet nog meer ingezet worden op het bouwen aan **maatschappelijk draagvlak** en op het sensibiliseren van de ‘ontvangende’ samenleving. Inzetten op **beeldvorming** is één manier om dat doel te bereiken. Maar ook **persoonlijk contact** onderhouden en **netwerken** uitbouwen zijn **succesfactoren** op zich, omdat ze draagvlakverbredend werken en meer duurzaam zijn.

Beeldvorming is hierin maar één scharniertje. Uit de bevraging blijkt verder dat **het moment waarop gestart wordt met een integratiedienst van primordiaal belang is**. Een proactief beleid, opgestart wanneer er nog geen noemenswaardige spanningen zijn of wanneer maatschappelijk draagvlak door verstarring afneemt, lijkt het best te vlotten.

Bij de doelgroepen

Ten slotte is het ook belangrijk dat de **integratiedienst bekendheid** verwerft bij de betreffende **doelgroepen**, van zowel oud- als nieuwkomers. Het hoeft geen betoog dat het werk van de integratiedienst ook bij de doelgroepen zelf bekendgemaakt moet worden om gedragenheid te verwerven en succesvol te werken. Uit het eerste knelpunt (hoofdstuk 4) blijkt dat het op dit vlak voor startende diensten soms spaak loopt. Is dat (persoonlijk) contact met de doelgroepen er wel, dan loopt het werk vlotter.

9.1.2 Positie en inbedding van de integratiedienst

De **bestuurlijke inbedding** van de integratiedienst in het **gemeentelijk organogram** is van cruciale invloed op de reikwijdte en slagkracht van een integratieambtenaar. Heeft men voldoende invloed om intern samenwerking te kunnen opzetten, over de diensten heen? Staat men voldoende dicht bij het management om efficiënt signalen en impulsen te kunnen doorgeven?

Dit is een factor waarmee minstens bij **bestuurswissel** doordacht rekening kan gehouden worden, omdat integratie, net omdat het **transversaal** en **integraal** is, op een **overkoepelend niveau** moet kunnen worden **ingebed**, wil men meer mandaat en slagkracht hebben.

Een weloverwogen omgang met die keuzes is zeker een belangrijk element. Vervolgens zijn ook persoonlijk **doorzettingsvermogen**, **geduld** en de **vaardigheid** om een **breed netwerk** uit te bouwen cruciale succesfactoren, op niveau van de individuele ambtenaar. Of zoals deze integratieambtenaar (West-Vlaanderen) het samenvat: *“Je kunt je ook binnen wringen of toch proberen. Je moet overal gaan sprokkelen, er is veel doorzettingsvermogen nodig.”*

9.1.3 Locatie van de integratiedienst

Niet alleen waar een **integratiedienst** zich bevindt in het gemeentelijk organogram is belangrijk, ook waar de **dienst fysiek ondergebracht** is, speelt een rol in een succesvolle werking, en dan met name in het bereiken van de doelgroepen en het efficiënt doorverwijzen naar andere instanties.

Elke locatie heeft voordelen en nadelen. Uit de cases blijkt duidelijk dat op plaatsen waar een integratiedienst ondergebracht is in een stad- of gemeentehuis, de andere diensten **makkelijker doorverwijzen**, en zoals eerder besproken, niet altijd voor zaken die onder de bevoegdheid van de integratieambtenaar vallen.

Het nadeel van inbedding in het gemeentehuis is dan weer dat de **associatie met officiële overheidsinstanties** niet bij alle nieuwkomers even positief is. Op plaatsen waar integratiediensten in het Sociaal Huis ondergebracht zijn, valt op dat de samenwerking tussen integratiedienst en OCMW vlotter loopt. Doorverwijzing verloopt nog een stuk vlotter op plaatsen waar ook het onthaalbureau een zitdag of loketfunctie in het Sociaal Huis heeft.

Anderzijds valt op dat meer en meer steden afstappen van het concept van een aparte integratiedienst en de kaart trekken van een meer inclusieve benadering.

9.2 Beleid en visie van het lokaal bestuur

9.2.1 Een integraal beleid

Een efficiënt integratiebeleid is een **integraal** beleid, waarbij zowel **lokaal** als **bovenlokaal** de verschillende **beleidsdomeinen** op elkaar **afgestemd** zijn. Een integraal beleid, moet minimaal inzetten op het verhogen van de toegankelijkheid van voorzieningen die traditioneel onder andere beleidsdomeinen vallen, met name welzijn, wonen, onderwijs en werk. Precies op al die terreinen zitten belangrijke hefboomen voor het bestendigen van integratie.

Uit de bevraging blijkt verder nog dat integratie een aspect moet worden van de andere beleidsdomeinen, **waardoor het zichzelf als apart beleidsthema op den duur overbodig zou moeten maken**. Hieronder volgt een greep uit de gesprekken die enkele complementaire visies op integratie samenvatten.

“Geïntegreerd beleid, is een beleid dat deel uitmaakt van alle andere beleidsdoelstellingen, dan pas kan je aan integratie doen.”
(Gemeentesecretaris)

“We zijn er ons van bewust dat een integrale aanpak nodig is, en dat het niet de integratiedienst op zijn eiland is die het daar nu maar eens moet gaan doen. Integratie is iets van het ganse bestuur. Vroeger was dat zo, de eerste integratieambtenaar zat op een eiland, en dan lukte dat niet.” (Sportambtenaar)

“Integratie of diversiteitsbeleid is eigenlijk meer een dimensie van regulier beleidsvoeren of van reguliere beleidsdomeinen ... En dat is een perspectief dat in het begin vooral vanuit de integratiedienst werd gestimuleerd om het beleid en de aanpak zo te zien, maar meer en meer wordt gedragen door de partners waar we mee samenwerken ook. Het moeilijke daarbij is om niet de boodschap te geven dat het een gedeelde verantwoordelijkheid is en dat de integratiedienst ondersteunt en faciliteert en bijstaat en coördineert, maar dat het vooral om het reguliere beleid gaat, om de gewone alledaagse domeinen, dat het een nieuw gegeven is waar de integratiedienst een partner in is (...) ik denk dat de kaart die we nu trekken van integrale beleidsvoering, dat dat nog gaat optimaliseren doordat je zelfs meer dan over enkele grenzen heen gaat kijken, maar dat je eigenlijk samen als organisatie gaat werken aan gemeenschappelijke doelen en belangen.” (Integratieambtenaar, Vlaams-Brabant)

“Het afstemmen van de verschillende beleidsdomeinen op elkaar is ook wel heel belangrijk, want iedereen wordt gepusht om daar of daar te werken, waardoor we op den duur naast elkaar aan het werken zijn, in plaats van samen te werken naar één doel, dat zijn de kapstukken die we echt wel missen ... ” (OCMW medewerker)

Integraal beleid betekent dan ook proberen om de **verkokering** en de **verzuiling** te **doorbreken**. Lokaal vertaalt dit zich in een effectieve en concrete samenwerking van verschillende gemeentelijke diensten en instanties. Alle bevrageden halen vooral de complementariteit in de samenwerking tussen stad/gemeente en OCMW als een kritische succesfactor aan, minimaal dat OCMW medewerkers kunnen doorverwijzen naar activiteiten opgezet door de integratiedienst, maximaal voor het organiseren van allerhande activiteiten (culturele evenementen, tentoonstellingen, multiculturele festivals, aanbod NT2, oefenkansen Nederlands, enzovoort).

In die zin ervaren de meeste bevrageden de nieuwe **BBC-cyclus** als een **voortgang**, precies omwille van de doelstelling van integrale samenwerking. Daarbij aansluitend wordt het feit dat een OCMW voorzitter vanaf deze legislatuur in het college zetelt ook als positief gezien. Wie het voorzitterschap daarenboven combineert met een schepenambt, legt meer gewicht in de schaal.

9.2.2 Inzetten op andere hefboomen: armoede en onderwijs

Bij het bespreken van de knelpunten kwam al naar voor dat een **aantal beleidsdomeinen** strikt gezien **buiten de bevoegdheid** van de **integratiediensten** en de huidige afbakening van het beleidsdomein integratie en inburgering vallen.

Extra hefboomen

Uit de bevraging komt sterk naar voor dat **inzetten op een aantal extra hefboomen** integratie net kan bevorderen, precies omdat integratie vooral een transversaal thema is, dat de bestaande verkokering slecht verdraagt. We staan hier kort stil bij twee aspecten die de bevrageden specifiek als basisvoorwaarden zien om gelijke kansen te verhogen. We doen dit aan de hand van cijfermateriaal.

Maatschappelijke kwetsbaarheid

Uit de bevraging blijkt dat **integratie** vaak **geïnterpreteerd** wordt als een **puur economisch probleem** en een **kwestie van kansen**. Sociale indicatoren staven de verhoogde maatschappelijke kwetsbaarheid van de personen van vreemde origine. De sociaaleconomische positie van personen geboren buiten de EU bleef in 2012 slechter dan personen geboren in België (VRIND, 2013).

Arbeidsmarkt en onderwijs

Dit komt zowel tot uiting in de **positie op de arbeidsmarkt** als in de **beperkte doorstroom** naar **hoger onderwijs**. Leerlingen met een vreemde thuistaal komen relatief gezien, vaker in beroep secundair en buitengewoon onderwijs terecht. Daarnaast blijkt uit cijfers van 2012 ook dat personen van buiten de EU vaker onder de armoededrempel leven (VRIND, 2013).

De urgentie van het inzetten op deze thema's spreekt dan ook uit deze alarmerende cijfers, temeer gezien de **achterstand** die ons land heeft in vergelijking met andere Europese landen (Geldof, 2013).

Gekleurde armoede

De individueel bevroegde stakeholders zien **inzetten op armoede** als een potentiële hefboom. Men stelt zich wel de vraag hoe je als lokaal bestuur efficiënt kan inzetten op **gekleurde armoede**.²⁰

Onderwijs als hefboom

Anderzijds leeft sterk de visie bij de bevroagden dat **onderwijs** zo mogelijk **een nog belangrijkere hefboom** kan zijn voor integratie en de weg uit kinderarmoede. Uit vergelijkend onderzoek in Europa blijkt inderdaad dat hoe men onderwijs en de arbeidsmarkt organiseert – bijvoorbeeld met welke achterstand men aan lager onderwijs begint, hoe de doorstroom naar hoger onderwijs verloopt – voor een belangrijk deel de succesvolle integratie van tweede generaties bepaalt (Crul, 2013).

Alle bevroagden uit de individuele gesprekken geven zonder uitzondering aan dat ze in **onderwijs** de **hefboom bij uitstek** zien, niet alleen om anderstalige kinderen gelijke kansen te bieden, maar ook om de betrokkenheid en de participatie van de ouders te verhogen (en zo een springplank voor integratie te bieden). De bevroagden stellen vast dat gezinnen met kinderen makkelijker een netwerk uitbouwen, doordat de ouders via school en eventueel ook sportclubs een netwerk kunnen vormen. Door kinderen vinden ouders gemakkelijker aanknopingspunten met verschillende instanties.

Gemeentelijke bevoegdheid is beperkt

Tijdens de provinciale focusgroepen kwam dit thema slechts sporadisch aan bod. De gemeentelijke bevoegdheid is op het vlak van onderwijs vrij beperkt. Tal van obstakels werden aangegeven: een te beperkt draagvlak bij directies en lerarenkorpsen, een ongelijke verdeling of spreiding van anderstalige leerlingen over de netten, weerstand bij bepaalde netten, gebrek aan opbouw- en andere eerstelijns werkers, afwezigheid OKAN klassen, gebrekkige ondersteuning door het lokale LOP, een gebrek aan expertise bij leerkrachten, mede door beperkte of versnipperde aandacht in de lerarenopleidingen.²¹ Men pleit er dan ook voor dat omgaan met diversiteit een integraal aspect van elke lerarenopleiding zou moeten worden.

²⁰ In 2014 brengt het Kruispunt hierover een informatiebrochure uit.

²¹ Thema's als diversiteit en anderstalige leerlingen worden niet uniform in alle opleidingen aan de verschillende hogescholen en universiteiten opgenomen.

Beperkt budget

Daarnaast is er vaak geen budgettaire ruimte in de gemeente om op bepaalde geslaagde instrumenten in te zetten. Uit de bevraging blijkt dat subsidies voor flankerend onderwijsbeleid **niet altijd voldoende** zijn voor het aanwerven van een schoolopbouwwerker, wat over het algemeen gezien wordt als de meest zinvolle aanpak.

Inbedding in opleidingen

Hierbij aansluitend blijkt uit de huidige omgevingsanalyse dat er **nood** is aan een **structurele inbedding** van het thema diversiteit in de **opleidingen** van **leerkrachten**, maar evengoed in opleidingen van **artsen, verpleegkundigen, en de bredere zorgsector**.

9.3 Relatie met de doelgroepen

9.3.1 Persoonlijk contact met de doelgroepen

Alle bevroagden halen **persoonlijk** en **volgehouden** contact met **mensen** van de **doelgroepen** aan als een succesfactor bij het verwezenlijken van integratieprojecten. Persoonlijk contact leggen is een manier om **barrières** en **vooroordelen** te overwinnen, **informatie** te **verspreiden** (en door te geven naar andere leden van de gemeenschappen), en om de vinger aan de pols houden in verband met wat leeft in de gemeenschappen.

Hierbij aansluitend haalt men ook een **individuele benadering** en het **denken vanuit** de **diversiteit** van de doelgroepen aan als succesfactoren.

9.3.2 Inzet van brugfiguren

Op plaatsen waar een bepaald type **brugfiguur** wordt ingezet (bv. toeleiders, brugfiguren onderwijs, Roma brugfiguren, ervaringsdeskundigen), wordt hun brugfunctie als **zeer positief** ervaren. Werken met brugfiguren en ervaringsdeskundigen bevordert integratie, omdat ze **verbindingen** leggen tussen de meervoudig maatschappelijk gekwetsten die de nieuwkomers vaak zijn, en de hulpverlening die te weinig inzet op het **volledige kluwen** van kansarmoede en nog teveel gericht is op de middenklasse of op het eenvoudigweg uit de weg helpen van taalbarrières, of op het doorverwijzen en begeleiden naar gemeentelijke instanties.

9.4 Middelen (tijd, budget, personeel)

Zeker in tijden van economische laagconjunctuur is het geen verrassing dat alle bevroegden **middelen** als belangrijke hefboom aanhalen.

“In veel andere besturen, in elke dienst zijn er altijd veel meer mensen, in andere integratiediensten werken twee of drie mensen, bij ons is dat niet zo. Op de Dienst Feestelijkheden werken zeven mensen, hier werken er drie die bovendien ook nog toerisme moeten doen! Dan moet je kiezen en zeer efficiënt inzetten, en kiezen is soms verliezen.”
(Integratieambtenaar, West-Vlaanderen)

Voldoende budget en of personeel om een aangepaste begeleiding van de cliënt te kunnen voorzien, en een beleid dat zorgt voor tijd en ruimte werden door alle diensten aangehaald als cruciale factoren in succesvol werken aan integratie. Eenpersoonsdiensten blijken het bijzonder **moeilijk** te vinden dat ze vaak **keuzes** moeten **maken** en daardoor niet ten volle kunnen inzetten op relevante thema's en projecten.

9.5 Ondersteuning vanuit de integratiesector

Ten slotte vermeldt de meerderheid van de bevroegde integratieambtenaren ook **ondersteuning vanuit de integratiesector** en de mogelijkheid om **expertise op te bouwen** eveneens als cruciale succesfactoren in het werken aan integratie.

Tijdens de focusgroepen splitsten we deze ondersteuning verder op naar de volgende vormen: **uitwisseling, advies, vorming** en **disseminatie**. Over deze vormen leest u meer in het volgende hoofdstuk.

10

Aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk vind je onze aanbevelingen op basis van de gesignaleerde knelpunten, succesfactoren en ondersteuningsnoden. Deze zijn in eerste instantie gericht naar de brede integratie- en inburgeringssector en het EVA. Ze bieden een antwoord op de centrale vraag welke ondersteuningsbehoeften er in 2013 leven bij lokale besturen die recent gestart zijn met een integratiedienst en bij uitbreiding ook bij andere diensten. We gaan na welke dienstverlening het EVA kan voorzien ten aanzien van lokale besturen.

Tijdens gesprekken polsten we apart naar de **meest urgente ondersteuningsnoden** bij de bevraagde diensten. Deze leverde zowel voor de brede sector als voor het Kruispunt belangrijke beleidsinput. Tijdens de gesprekken en focusgroepen kwamen heel wat concrete vragen naar voren. In dit hoofdstuk formuleren we aanbevelingen op basis van een analyse van die vragen, ondersteuningsnoden en de eerder besproken knelpunten.

10.1 Uitbreiden van het vormingsaanbod

In principe kan elke succesfactor (die we in hoofdstuk 9 behandelden) inspiratie bieden voor het ontwikkelen van gerichte vorming rond dat bepaalde thema. De bevrageden geven echter specifiek aan dat ze nood hebben aan vorming over een aantal uiteenlopende onderwerpen.

Volgende weerkerende thema's werden naar voren geschoven tijdens de gesprekken en focusgroepen:

- **Bouwen aan het draagvlak** van de integratiedienst (politiek, bestuurlijk, ambtelijk, bij partners) en in het verlengde daarvan ook **strategisch denken** en vorming rond **omgaan met weerstand** (bij collega's, bestuur).
- Bouwen aan **maatschappelijk draagvlak** (op niveau hele samenleving).
- Bouwen aan draagvlak bij de doelgroepen, **'toegang krijgen'**.
- **Wetgeving** (verblijfsvergunning, asielpcedures, rechten en plichten van een lokaal bestuur, deontologische code voor het omgaan met mensen zonder wettig verblijf).
- **Taalwetgeving** en het uitbouwen van een **gemeentelijk taalbeleid**.
- **Subsidiekanalen**: welke aanvragen kan een lokaal bestuur indienen?
- **Introductiedag specifiek voor startende integratieambtenaren** over de werking van de sector (HvN, OB, wat ze precies doen) zodat men beter zou weten waar men precies terecht kan met vragen ('de integratiekaart'). In dit verband stelt men vast dat er soms nood is aan specifiekere informatie die in de huidige vormingen niet aan bod komen.
- Vorming voor **beginnende schepenen** met bevoegdheid integratie, diversiteit, gelijke kansen.
- Vorming over **beleidsthema's voor regiomedewerkers** en consulenten (centra en onthaalbureaus). De vorming over 'omgaan met cijfers' die in het verleden al ingericht werd door het Kruispunt en de centra, wordt hierbij herhaaldelijk als *good practice* aangehaald.
- **Interculturele communicatie** voor ambtenaren en gemeentemedewerkers. Hoe omgaan met een anderstalige nieuwkomer aan de loketten? Welke stappen kunnen we zetten? (gebaseerd op concrete praktijkvoorbeelden) en breder ook rond **interculturele competenties** voor gemeenteambtenaren.
- Daarnaast blijft ook de vraag leven naar vorming over **specifieke doelgroepen**, en met name: Roma en MOE, Islam, Tsjetsjeense cultuur, Afrikaanse geloofsgemeenschappen.

Eenzijds vergt het opbouwen van expertise tijd, anderzijds leeft vanuit een lokaal bestuur sterk de verwachting dat er meteen met acute probleem aan de slag gegaan wordt. Vanuit die bezorgdheid komt algemeen ook naar voren dat er qua vorm nood is aan **flexibele vorming en ondersteuning** waardoor men op bepaalde acute en recente noden kan inspelen.

Het valt op dat het Kruispunt voor bepaalde vragen al een opleiding of vorming voorziet. Zo is er geregeld vorming over het TOPOI model voor interculturele communicatie. Voor bepaalde thema's lijkt het dus eerder aan te raden om in te zetten op het **gericht bekendmaken** van het bestaande vormingsaanbod van het Kruispunt en in het verlengde daarvan ook van de integratiecentra, om zo de reikwijdte van dat aanbod nog uit te breiden.

Ook kan worden nagedacht of men bepaalde vormen **op maat en locatie** kan aanbieden, afgestemd op de specifieke stakeholders uit lokale besturen (integratieambtenaren, mandatarissen, OCMW medewerkers). Een te verkennen piste is om nog **meer gerichte publiciteit** te gaan maken voor de bestaande disseminatiekanalen van het Kruispunt, namelijk in eerste instantie de website waar ruime informatie te vinden is, steeds gelinkt aan relevante opleidingen, en in twee instantie ook naar de nieuwsbrief.

10.2 Ontwikkelen van methodieken

De vraag blijft bestaan naar verdere **ondersteuning** en **uitwisseling** van **expertise** op het vlak van **nieuwe methodieken, instrumenten** en **tools** waarmee men lokaal sneller kan inspelen op evoluties en urgente knelpunten en kwesties.

Concreet is men in de bevroegde cases vooral op zoek naar nieuwe **methodieken voor het uitbouwen van draagvlak** en het betrekken van de ontvangende samenleving. Er leven heel wat vragen over werken aan maatschappelijk draagvlak, en het verder betrekken van de **'ontvangende samenleving'** in het integratieverhaal. Dit blijkt dus niet alleen een thema waarrond een losse vorming wenselijk is. We onderscheiden een duidelijke nood aan methodieken hierover.

10.3 Adviesverlening op maat

Uit de bevraging blijkt verder dat er bij lokale besturen een duidelijke vraag leeft naar **advies op maat**. Door de stijgende superdiversiteit is er niet langer één aanpak die in alle gevallen en voor alle groepen werkt, des te meer op plaatsen waar al langer gevestigde traditionele gemeenschappen bestaan.

Besturen botsen bovendien ook op specifieke problematieken die gelinkt zijn aan het tijdelijke van deze bewegingen (wanneer het sociaal leven van mensen zich bijvoorbeeld afspeelt in de steden van waaruit ze verhuisden, dan loopt integratie vanuit het perspectief van de lokale integratiedienst niet altijd even vlot).

De bestaande gemeenschappen waarmee deze besturen te maken krijgen zijn dus a priori niet meer de zogenaamde 'traditionele' gemeenschappen (Turks, Marokkaans, Italiaans ...) wel bijvoorbeeld Russischspreekende en Oost-Europese groepen. In de verschillende cases ondervindt men uiteenlopende problemen en heeft men met verschillende thematieken te maken. Een collectieve aanpak werkt niet meer. Denken vanuit de diversiteit van de doelgroepen is dan ook een belangrijke succesfactor.

Een geïndividualiseerde aanpak is dan ook een zinvol antwoord op superdiversiteit op lokaal vlak. De ondersteuning vanuit de sector moet maatwerk zijn. Dit vraagt de nodige flexibiliteit om in te kunnen spelen

op snelle evoluties. Ad hoc ondernemen is dan ook belangrijk. Projectmatig werken en snel kunnen inzetten op maatschappelijke veranderingen is cruciaal.

Er is met name een grote vraag naar ondersteuning en adviesverlening op maat over **beeldvorming** (we bespraken de details ervan onder knelpunt 2 in dit rapport). Daarnaast pleiten verscheidene stemmen voor ondersteuning bij het ontwikkelen van een **visie op interculturalisering** van de gemeentediensten.

10.4 Over de grenzen: faciliteren van intergemeentelijke en interprovinciale uitwisseling

Vaak is het moeilijk voor een gemeente of stad om bepaalde problematieken alleen aan te pakken. Uit dit onderzoek weerklinkt dan ook een nood aan intergemeentelijke **samenwerkingsverbanden** rond bepaalde thema's. Dit zijn vaak fenomenen die over gemeente- en provinciegrenzen heen gaan. Onderwerpen die bevestigden vermelden: Roma in het Waasland, Sikh in Zuid-Limburg, problematieken rond de 'traditionele uitvalsroutes' en de uitstroom uit Brussel (die zich uitspreiden langs de as Brussel – Aalst / Brussel – Ninove – Geraardsbergen, en de tussenliggende gemeenten, soms ook op plaatsen waar geen integratiedienst is). Concreet weerklinkt ook een vraag rond ondersteuning bij het uitbouwen van een **poule van toeleiders** die intergemeentelijk kunnen worden ingezet.

Voor een succesvolle integratiewerking zullen in de toekomst dergelijke samenwerkingsverbanden steeds belangrijker worden. Omwille van het unieke helikopterperspectief kijken de bevestigde integratiediensten naar het Kruispunt en het toekomstige EVA om een platform te bieden voor bovenlokale uitwisseling tussen verschillende partners, over regionaal relevante thema's, en dit zowel intergemeentelijk als interprovinciaal.

Deze uitwisseling kan verschillende vormen aannemen. Ten eerste dacht men aan het opzetten van collegiale uitwisseling via **intervisietrajecten** voor integratieambtenaren of voor bepaalde brugfiguren, eventueel ook over de provinciegrenzen heen. Anderzijds sprak ook het faciliteren van een **bovengemeentelijk overlegplatform** (eventueel over provinciegrenzen) de bevestigden aan. Dit platform kan dienen voor uitwisseling rond integratiethema's die spelen over de grenzen heen. **Interprovinciale samenwerking** is volgens de bevestigden absoluut nodig, omdat dit niet meteen kan opgezet worden door de provinciale centra, die meer aan administratieve grenzen gebonden zijn.²²

²² Er kwamen zowel voorbeelden uit Vlaams-Brabant/Oost-Vlaanderen (bv. Ternat-Roosdaal- Affligem-Liedekerke/Denderleeuw), als uit Antwerpen/Oost-Vlaanderen (bv. Kruibeke/Boom-Antwerpen).

Ook de deelnemers van de gemengde focusgroep waarop integratieambtenaren uit twee aangrenzende provincies waren uitgenodigd, vonden de **interprovinciale uitwisseling** bijzonder verrijkend, wanneer we hen vroegen om het format te beoordelen.

Voor het toekomstige EVA is het dan ook belangrijk dat gekeken wordt waar er interprovinciaal ondersteuning kan geboden worden, zodat niet langer aan administratieve grenzen wordt vastgehouden.

10.5 Inzetten op onderzoek

Uit deze omgevingsanalyse blijkt verder ook dat er **nood is aan onafhankelijk onderzoek** zowel als basis voor beleidswerk, maar ook ter ondersteuning van het uitwerken van vormen, methodieken en projecten. Een aantal thema's aangehaald tijdens de bevestigingen, geven **pistes** aan die het Kruispunt en het toekomstige EVA verder kunnen exploreren via gedegen praktijkgericht onderzoek. We overlopen deze thema's hier kort.

- **Taalwetgeving: de lokale invulling**

Breed vervolgonderzoek naar het kennisniveau bij loketmedewerkers rond taalwetgeving, de mogelijke weerstand die er leeft en de onderliggende redenen daarvoor kunnen deze problematiek beter in kaart brengen. Dit kan input bieden aan het uitwerken van een degelijk werkpakket rond taalwetgeving naar lokale besturen. Daarnaast blijkt er ook nood aan het verder onderzoeken van een mogelijk stappenplan voor ambtenaren en loketmedewerkers dat een antwoord biedt op de vraag wanneer bepaalde taalhulpmiddelen ingezet kunnen worden.

- **Kennis over percepties en opinies binnen de doelgroepen**

Bevraagde diensten willen weten hoe hun doelgroepen naar de lokale werking rond integratie kijken. Uit knelpunt 1 blijkt dat dit niet altijd evident is. Ondanks waardevolle initiatieven, zoals bevestigingen in het kader van de eigen omgevingsanalyses, is er blijvend nood aan onafhankelijk onderzoek naar opinies en noden bij de doelgroepen. We merken dat er weinig kennis is over hoe nieuwkomers een beleid en de bestaande initiatieven ervaren. Analyse van de impact van methodieken en initiatieven kunnen dit hiaat opvullen.

- **Hefbomen**

Tenslotte duiken hiaten op in het onderzoek naar hoe lokaal kan gewerkt worden aan potentiële hefboomen in functie van de externe regierol, die we benoemen in hoofdstuk 8. Naast onderwijs en armoede (zie ook hoofdstuk 9), onderlijnen we hier nogmaals de thema's werkgelegenheid en toegang tot de arbeidsmarkt, huisvesting en cultuursensitieve zorg en welzijn.

Aanvullend schuiven de bevestigingen ook het **verspreiden van informatie** uit bestaand onderzoek naar lokale besturen naar voren als mogelijke piste waarop het Kruispunt en het toekomstige EVA verder dienstverlening kunnen bieden.

Men denkt dan vooral aan het **vertalen** van **wetenschappelijk onderzoek** naar de lokale praktijk en op maat van integratieambtenaren, bijvoorbeeld via heldere artikels en behapbare dossiers rond gerichte en relevante thema's. In die zin ziet men het Kruispunt ook als een soort '**doorgeefluik**' en een instituut waar de **vertaalslag** van het **academische** naar de **praktijk** gebeurt. Hieruit spreekt duidelijk dat men op lokaal niveau het Kruispunt vooral als **kenniscentrum** ziet, dat een overkoepelend perspectief kan bieden, dat over de provinciegrenzen heen informatie kan stroomlijnen en uitwisselen.

10.6 Beleidssignalisatie

Ten slotte blijkt dat de bevrageden een belangrijke rol zien weggelegd voor de integratiesector en het EVA inzake het blijvend **doorgeven van beleidssignalen** tussen de verschillende niveaus. Volgens sommige bevrageden gebeurt dat nu nog te weinig

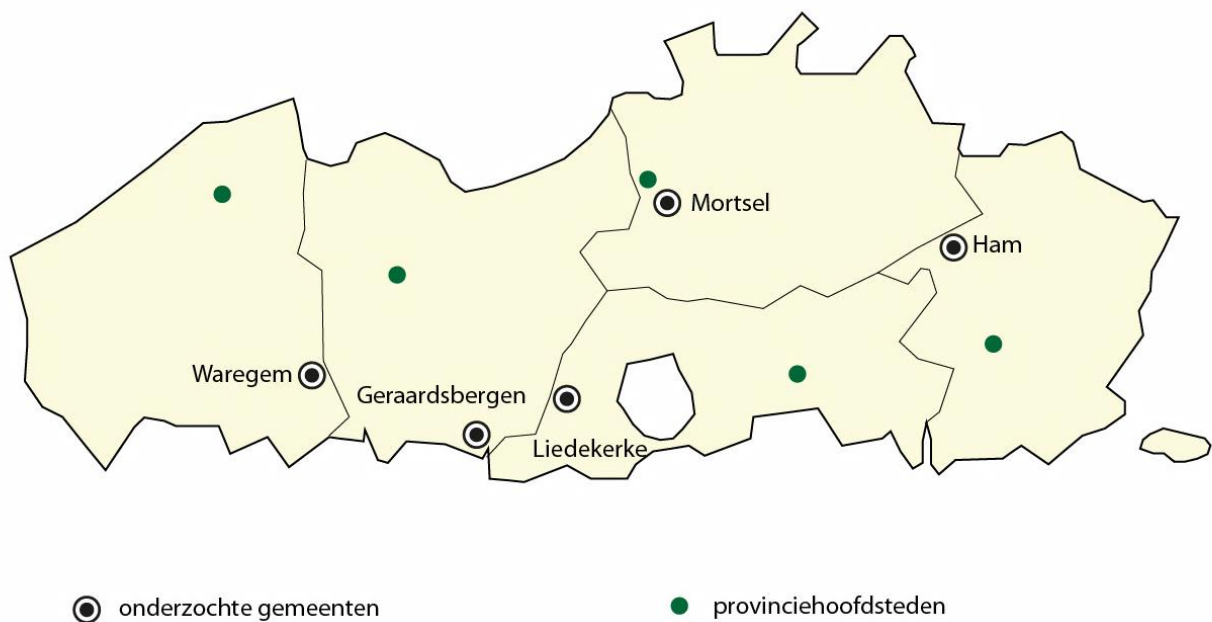
Een belangrijk, terugkerend signaal is dat er nood is aan het beter **afstemmen van verschillende beleidsdomeinen**, dit zowel **lokaal, Vlaams en federaal**. Deze nood blijft ongewijzigd ten opzichte van 2010. Zowel de afstemming tussen de integratie- en inburgeringssector en het werken aan het verhogen van de toegankelijkheid van andere sectoren, met name welzijn, zorg en onderwijs, zijn pijlers waarop de sector actief moet blijven inzetten.

Cruciale succesfactor voor een geslaagde implementatie van het integratiebeleid is immers dat er integraal, over beleidsgrenzen heen wordt samengewerkt, en dat integratie een aspect wordt van alle sectoren en domeinen. Een **integraal lokaal beleid** blijft echter moeilijk zolang de **aansturing op Vlaams niveau** sectoraal gebeurt.

11 Bijlagen

11.1 Schets van de bevroagde cases

In deze bijlage vind je een overzicht van de verschillende cases en schetsen we een beeld van de belangrijkste migratietrends in de vijf geselecteerde cases.



Geraardsbergen (Oost-Vlaanderen)

Fact sheet Geraardsbergen

- VRIND-classificatie: kleinstedelijk provinciaal gebied
- Aantal inwoners: 32.631 (2012)
- Stijgingspercentage²³: 1% (2001) → 4% (2010)
- Start integratiedienst: 2012
- Bevoegde schepen: schepen van integratie (ook burgemeester) en schepen van gelijke kansen
- Bestuurscoalitie: OpenVLD en CD&V

De integratiedienst schreef een eerste integratiebeleidsplan 2012-2015 uit. Daarin zet de integratiedienst de lijnen uit waarbinnen het geïntegreerd integratiebeleid in Geraardsbergen tot stand komt. Participatie krijgt hierin een prominente rol toebedeeld, net zoals taal. Uit de omgevingsanalyse die de stad maakte voor de opmaak van dit beleidsplan, blijkt dat personen van **Russische origine** de grootste groep vormen in de categorie personen van vreemde herkomst. In de categorie vreemdelingen vormen de **Nederlanders** de grootste groep. Hoewel het hier vaak gaat om genaturaliseerde Nederlanders, met een andere nationaliteit bij geboorte. In Geraardsbergen is er ook recente **instroom vanuit Brussel**, hoewel dit niet om de grootste groep gaat. Vaak zijn het **Franstalige Congolezen** en **Rwandezen** die er zich komen vestigen op zoek naar **betaalbare woningen**. Daarnaast heeft Geraardsbergen een LOI met opvang voor 12 personen. Een woonwagenterrein is er niet.

Ham (Limburg)

Fact sheet Ham

VRIND-classificatie: overgangsgebied
Aantal inwoners: 10.393 (2012)
Stijgingspercentage: 3,7% (2001) → 4% (2010)
Start integratiedienst: 2010
Bevoegde schepen: tot 2013 schepen van gelijke kansen (bevoegdheid nu niet meer opgenomen)
Bestuurscoalitie: CD&V en Open VLD

²³ Dit stijgingspercentage heeft betrekking op personen met vreemde nationaliteit ten opzichte van de totale bevolking. Merk op dat dit cijfer geen rekening houdt met personen van vreemde herkomst die intussen de Belgische nationaliteit verkregen, en dus dat het stijgingspercentage maar een gedeeltelijke weergave is van de realiteit.

In de provincie Limburg is Ham de enige gemeente met een vrij jonge integratiedienst (aanvraag ingediend 2009, opstart in 2010). Dit maakt van de gemeente een uniek voorbeeld. Volgens de omgevingsanalyse die de gemeente maakte voor hun Minderhedenbeleidsplan 2010-2013, heeft Ham bovendien een apart profiel in vergelijking met de rest van de provincie. Het percentage niet-Belgen onder de bevolking is lager dan het Limburgs gemiddelde, en de samenstelling van de bevolking wijkt af van het Limburgs profiel. Zo zijn er bijvoorbeeld verhoudingsgewijs **minder Nederlanders** dan in andere Limburgse gemeenten. Hoewel dit niettemin de grootste groep in de gemeente blijft, maken ze maar één derde uit van de niet-Belgen. In de rest van de provincie loopt dit aantal vaak op tot meer dan de helft. Verder is ruim 21,9% van de niet-Belgische bevolking afkomstig uit de voor Limburg typische EU ex-migratie landen **Italië, Spanje, Griekenland en Portugal**. Dit schommelt rond het provinciaal gemiddelde van 20%. Wat betreft het aandeel niet-Belgen van **Maghrebijnse en Turkse origine** scoort Ham met 22% dan weer een stuk hoger dan het Limburgs gemiddelde van 9,7%. Ook het aandeel **MOE** nieuwkomers (ex-Oostbloklanden) ligt hoger in Ham (8,0%) dan in de rest van de provincie (4,1%). Met 32,5% telt Ham bijna dubbel zoveel personen uit een laag-inkomensland in vergelijking met de rest van Limburg. Zoals de meeste gemeenten in Vlaanderen, heeft ook Ham een LOI. Tenslotte heeft de gemeente ook een klein woonwagenterrein (met 8 standplaatsen).

Limburg²⁴ wordt beschouwd als een provincie met overwegend oude migratie en een lange traditie van werken aan integratie. In principe valt de provincie dus buiten het bereik van deze studie. Maar de gemeente Ham is de **spreekwoordelijke uitzondering** die de regel bevestigt. Ham is een opmerkelijke case waar een aantal **oude en nieuwe migratiefenomenen** overlappen. Gebaseerd op deze gegevens is de gemeente opgenomen als Limburgse case, die overigens wel overeenkomsten heeft met de andere geselecteerde casussen (zie tabel 1)

²⁴ In **Limburg** zijn er globaal genomen drie types integratiediensten, gesitueerd in: 1) **oude mijn gemeenten** met een hoog percentage inwoners van vreemde origine (vooral Italianen, Polen, Turken, Marokkanen, Spanjaarden) gevolgd door een golf van gezinsmigratie. Deze 'oude migratie' die in de jaren '60 startte, is er zo goed als stilgevallen. Deze gemeenten hadden al begin jaren '90 een integratiedienst; 2) de **aanpalende gemeenten**, die eind jaren '70-'80 een grote instroom (van hoofdzakelijk Turkse mijnwerkers) kenden vanuit de oude mijn gemeenten en 3) **steden** die vooral met **nieuwe migratie** en de bijhorende superdiversiteit te maken krijgen (bv. Sint-Truiden).

Liedekerke (Vlaams-Brabant)

Fact sheet Liedekerke

- VRIND-classificatie: overgangsgebied
- Aantal inwoners: 12.646 (2012)
- Stijgingspercentage: 1% (2001) → 4% (2010)
- Start integratiedienst: 2010
- Bevoegde schepen: schepen van integratie (ook burgemeester)
- Bestuurscoalitie: CD&V, SP.A en N-VA

In Liedekerke is er sinds 2010 een integratiedienst. De afgelopen jaren kende de gemeente een **bovengemiddelde aangroei** van de bevolking **van niet-Belgische origine**. Ook het aantal regularisaties komt er ruim boven het provinciaal gemiddelde. Uit het minderhedenrapport van de Provincie Vlaams-Brabant (2010) blijkt dat Liedekerke, net als een aantal andere gemeenten ten westen van Brussel, een belangrijke aantrekkingspool is voor personen van niet-Europese origine die **uit de hoofdstad** vertrekken. Het aantal inwoners van niet-Europese origine ligt er dan ook boven het Vlaams-Brabantse gemiddelde. Het gaat vooral om personen van **Afrikaanse**, en meer bepaald **Congolese** herkomst. Vooral de stationsomgeving herbergt heel wat oudere arbeidershuizen die de **woningenmarkt** in de gemeente aantrekkelijk maakt voor mensen die op zoek zijn naar betaalbare huur- en koopwoningen buiten maar toch dicht bij Brussel. Deze suburbanisatie is vaak het gevolg van een bewuste keuze om rustiger en groener te wonen op een plek met onderwijs- en tewerkstellingskansen. Ook de bereikbaarheid van de gemeente Liedekerke met het openbaar vervoer is een aantrekkingsfactor. Er is geen LOI en ook geen woonwagenterrein.

Mortsel (provincie Antwerpen)

Fact sheet Mortsel

- VRIND-classificatie: grootstedelijke rand
- Aantal inwoners: 25.155 (2012)
- Stijgingspercentage : 2,5% (2001) → 5,5% (2010)
- Start integratiedienst: 2012
- Bevoegde schepen: schepen van integratie, woonwagenterrein en gelijke kansenbeleid
- Bestuurscoalitie: N-VA, CD&V en SP.A

De stad Mortsel stelde voor de periode 2013-2018 een bestuursakkoord op onder de naam “Kleine zorgen ernstig nemen, grote projecten daadkrachtig aanpakken”. Hoewel de integratiedienst pas in 2012 officieel van start ging, staat het beleid er op papier al behoorlijk op punt,

ook door een **jarenlang beleid** gericht op een **woonwagenterrein**. In januari 2012 waren er 153 woonwagenbewoners. Het woonwagenterrein heeft te kampen met overbevolking en een aantal brede socio-economische problematieken komen er samen.

In het integratiebeleidsplan voor de komende legislatuur wordt het aandeel etnisch-culturele minderheden t.a.v. de bevolking geschat op 7,49 %. Voor de opmaak van het integratiebeleidsplan 2013-2015 maakte het bestuur een omgevingsanalyse, op basis van gesprekken met verschillende staddiensten en met de doelgroepen zelf. Daarbij kwamen volgende prioriteiten naar voor: toegankelijke dienstverlening, toegankelijke en gediversifieerde communicatie, werk, onderwijs, participatie aan bestuur en maatschappij, preventief werken in buurten, een beter onthaalbeleid voor nieuwkomers en oefenkansen voor Nederlanders. Uit cijfers in deze analyse blijkt verder dat de stad een grote groep nieuwkomers heeft van **Oost-Europese** herkomst. Hierbij zijn ook enkele Romagezinnen. De grootste groep komt uit **Polen** en is aangegroeid van 184 (mei 2011) tot 198 (jan 2012), gevolgd door de **Marokkaanse nationaliteit** die gestegen is van 97 (mei 2011) tot 115 (jan 2012). Het is in dit laatste geval niet duidelijk of het hier gaat om uitstroom uit Antwerpen of om volgmigratie vanuit de landen van herkomst. Mortsel heeft een LOI, met plaats voor 40 personen.

Waregem (West-Vlaanderen)

Fact sheet Waregem

- VRIND-classificatie: structuurondersteunende stad
- Aantal inwoners: 36 952 (2013)
- Stijgingspercentage: 1,7 % (2001) → 2,5 % (2010)
- Start integratiedienst: 2011
- Bevoegde schepen: schepen van Internationale Samenwerking - Gelijke Kansen
- Bestuurscoalitie: CD&V

Sinds 2011 heeft Waregem een erkende integratiedienst. Migratie naar Waregem is geen nieuw gegeven. In het integratiebeleidsplan staat te lezen hoe ten gevolge van de economische migratie **eind jaren '60**, veel **Marokkaanse gezinnen** zich blijvend in Waregem vestigden, al dan niet in het kader van gezinshereniging. Daarnaast kreeg Waregem ook met **recente instroom** te maken. Uit cijfers van de Vlaamse MOE(Roma) Werkgroep (2012) blijkt dat Waregem – met ruim 70,5% op totale instroom – op de 13de plaats stond in de top 20 van Vlaamse gemeenten en steden met de hoogste **MOE** instroom in 2012. Dit zorgt voor nieuwe uitdagingen. In Waregem is er daarnaast ook een lokaal opvanginitiatief (LOI) voor niet-begeleide minderjarige asielzoekers. Er is geen woonwagenterrein, maar de gemeente heeft een camping met 20 staanplaatsen die regelmatig dienst doet als doortrekkersterrein.

11.2 Vragenlijst interviews met integratieambtenaren

In deze bijlage vind je een gedetailleerd overzicht van de vragen die werden gesteld tijdens de interviews in de verkennende fase.

Algemene informatie integratiedienst

- Functie: hoe ziet een doordeweeks werkdag van een integratieambtenaar eruit? Hoe ziet uw takenpakket eruit? Vanuit welke achtergrond bent u in deze functie begonnen?
- Kan u iets vertellen over de oprichting van de integratiedienst in uw gemeente? Waarom en in welke context is de integratiedienst er gekomen? Was er weerstand?

Nieuwkomers in de gemeente

- Welke zijn de grootste groepen nieuwkomers in uw gemeente?
 - Welke factoren spelen volgens u een rol bij die instroom (m.a.w. push- en pullfactoren)?
 - Hebben die mensen een bepaald profiel, en zo ja, welk?
 - Is er cijfermateriaal voorhanden?
 - Hoeveel daarvan kunnen worden doorgestuurd naar onthaalbureau? Met welk bureau wordt er samengewerkt?
 - Hoe zijn deze groepen georganiseerd? Via welke kanalen worden ze bereikt?
- Specifieke doelgroepen:
 - Interne migratie: is er sprake van uitstroom vanuit andere Belgische steden of gemeenten?
 - MOE-Roma: heeft men te maken met een specifieke instroom van deze groepen? Zijn er specifieke aandachtspunten wat betreft deze groepen?
 - Heeft u er een zicht op hoeveel mensen met een precair verblijfsstatuut er in uw gemeente verblijven? Speelt dit een belangrijke rol in het lokaal beleid? Is het nieuw federaal terugkeerbeleid met een grotere verantwoordelijkheid voor de gemeenten (zoals bij opsporing, informeren van mensen, als opvolgen) zichtbaar op het terrein?
 - Is huwelijksmigratie (van oudere groepen) een thema in uw gemeente? Gezinshereniging met Vlaamse partner?
 - Woonwagenbewoners. Is er een gemeenschap van Rom en woonwagenbewoners in uw gemeente? Is er een woonwagenterrein? Hoe verloopt de (samen)werking hier?

- Als niet eerder aan bod gekomen: overlopen van de thema's in uw gemeente/stad:
 - Armoede
 - Huisvesting
 - Welzijn
 - Gezondheid
 - Taal
 - Beeldvorming
 - Toegankelijkheid van de diensten
 - Samenwerking tussen diensten
 - Andere

Beleid en integratie

- Hoe verloopt de opmaak van de meerjarenplanning?
- BBC staat voor een integrale aanpak. Hoe tracht men deze te verzekeren in uw gemeente?
- Welke klemtonen wil men in de gemeente leggen wat betreft de prioritaire beleidsdoelstellingen in het algemeen? En voor integratie in het bijzonder?
- Welke initiatieven lopen er momenteel op vlak van integratie? Welke acties worden er gepland de komende jaren?
- Hoe verloopt de samenwerking met ...
 - andere gemeentediensten
 - OCMW
 - onthaalbureaus
 - gemeenschappen zelf
 - Met wie werkt u nog allemaal samen? Andere organisaties?
 - Zijn er organisatie waarmee nog niet werkt, maar aansluiting zou willen vinden om rond integratie te werken?
- Welke zijn volgens u succesfactoren om te werken aan integratie? Welke zijn succesverhalen?
- Wat loopt minder? Met andere woorden, welke uitdagingen ervaart men vanuit de gemeente in het werken aan integratie? Zijn er daarbij zaken die specifiek zijn aan een startende dienst?

Ondersteuningsnoden

- Op welk ondersteuningsaanbod (en in welke vorm) doet u een beroep? Bij wie?
- Welk ondersteuningsaanbod ontbreekt er om als startend lokaal bestuur succesvol te kunnen werken aan integratie? In welke vorm? Waar (vb. IC, KMI) ?
- Klopt het dat er vanuit de lokale besturen een sterke vraag is naar ondersteuning wat betreft brugfiguren?
- Tenslotte: welke trends op vlak van integratie voorziet u voor de komende jaren?
- Met wie binnen de gemeente (diensten, organisaties of personen) neem ik best ook contact op om te spreken over integratie?

11.3 Draaiboek focusgroepen

Deze bijlage bevat het volledige draaiboek voor de focusgroepen uit de validerende fase.

Gesprekshandleiding

De hoofdvragen - die zeker gesteld worden- zijn in vet gedrukt. Onder elke hoofdvraag worden ook een aantal **bijvragen in 'bullet points'** geformuleerd. Deze bijvragen dienen ter ondersteuning en kunnen worden gebruikt om een vraag te verduidelijken, om een discussie op gang te brengen, of nieuw leven in te blazen mocht deze stilvallen, of om na te gaan of een discussie niet te ver afwijkt van waar we informatie over willen weten. Daarnaast dienden deze ook als leidraad om af te toetsen wanneer naar een volgend onderwerp kan worden overgegaan (omdat alle bijvragen aan bod zijn gekomen).

Openingsvraag: voorstellingsrondje

Bij wijze van inleiding worden deelnemers gevraagd om zichzelf en hun integratiedienst kort voor te stellen. Geef aan dat een enquêteformulier zal rondgaan en men gevraagd zal worden kort in te vullen:

- jaar van oprichting van de dienst, eventueel korte historiek (gegroeid uit ...)
- samenstelling van de dienst
- bevoegd schepen
- inbedding in gemeentelijk organogram

Sleutelvragen: stellingen

Voor het eerste deel willen we jullie graag een aantal stellingen voorleggen. Deze zijn bedoeld om het gesprek op gang te brengen. Hierbij moet extra benadrukt worden dat het niet gaat om uitspraken gedaan door bevroegde diensten, noch om standpunten van het Kruispunt! Het zijn stellingen bedacht op basis van de analyse en interpretaties van de resultaten van het onderzoek tot nu toe. Het gaat er niet om of ze waar of onwaar zijn. Ze zijn vooral bedoeld als stof voor debat! Hiermee willen we vooral zicht krijgen op de knelpunten waarop je als **integratiedienst en lokaal bestuur botst**. Deze stellingen zijn gebaseerd op de terugkerende knelpunten bij de individueel bevroegde integratiediensten. Deze zijn besproken in een korte nota die werd rondgestuurd naar de deelnemers, bedoeling is af te toetsen waar nodig of deze knelpunten ook opduiken in de andere gemeenten. Voor elke stelling rekenen we ongeveer een 15 minuten.

- **“Samen met de toegenomen diversiteit, merken we ook een toegenomen mobiliteit van de nieuwkomers. Dit betekent vaak dat mensen niet meer verankerd zijn in één gemeente, wat een negatieve impact heeft op participatie en op sociale samenhang.”**
 - Hebben jullie makkelijk toegang tot de doelgroepen?
 - Op welke manier worden ze bij de werking betrokken?
 - Hoe zijn nieuwkomers georganiseerd? Wie wordt bereikt, wie niet? Wie heeft inspraak/participeert, wie niet?
 - Kan gesteld worden dat een collectieve aanpak niet meer werkt?
 - Wordt er actief gewerkt aan participatie binnen raden? Door welke diensten? Is er een integratie of diversiteitsraad? Wat zijn voor- en nadelen?
 - Worden er brugfiguren (zoals tolken, toeliders, bemiddelaars) ingezet in de gemeente? Om participatie te verhogen? Met andere doelstellingen?

- **“De meeste nieuwkomers in de gemeente/stad klagen over het ronduit negatief beeld dat anderen over hen hebben.”**
 - Wat stellen jullie vast in verband met beeldvorming in jullie stad/gemeente?
 - Wat stellen jullie vast in verband met publieke opiniëring?
 - Wat stellen jullie vast in verband met **beeldvorming bij nieuwkomers** over de rest van de bevolking?

- **“Diensten werken elk op hun eiland. De lokale regiefunctie van de gemeente wat betreft integratie heeft te weinig voeten in de aarde.”**
 - Wordt er vanuit het lokaal bestuur gewerkt aan de coördinerende rol vervuld?
 - Heeft men momenteel voldoende bevoegdheid/mandaat om andere diensten te betrekken? Brengen jullie diensten samen, en hoe? Hoe verloopt de samenwerking (als er samenwerking is) nu?
 - Welk effect heeft die toegenomen diversiteit op
 - Onderwijsbeleid?
 - Welzijnsbeleid?
 - Jeugdbeleid?
 - Tewerkstellingsbeleid?
 - Woonbeleid?
 - Sport- en cultuurbeleid?

- **“Het aanleren en kunnen oefenen van het Nederlands is de basis voor integratie.”**

- Situeren de knelpunten op vlak van het thema taal zich vooral op niveau:
 - van aanleren van de taal: aanbod taallessen voor nieuwkomers?
 - van communiceren met anderstaligen: taalbeleid?
 - Informeren/ sensibiliseren van al wie in de gemeente in aanraking komt met nieuwkomers (scholen, diensten,...)?
- Wordt er voldoende ingezet op het secundair inburgeringstraject?
- **“De vijf Vlaamse beleidsprioriteiten voor integratie bieden onvoldoende antwoord op de knelpunten die men vanuit de integratiedienst ervaart.”**
 - Wordt nu vooral ingezet op: taal, cultuur-sport-vrijetijd en onderwijs?
 - Zijn er andere (knel)punten waarop men wil inzetten?
 - Zijn er bepaalde knelpunten die belangrijk zijn die hier nog niet aan bod zijn gekomen? Welke?
 - Liggen knelpunten anders afhankelijk van schaalgrootte (centrumstad versus gemeente)? Liggen ze anders afhankelijk van hoe lang de integratiedienst al aan het werk is?
 - Tenslotte, hebben jullie zicht op de knelpunten die leven bij de doelgroepen? Denk je dat die anders zijn dan de knelpunten waarop beleidsmatig wordt ingezet?

Prioriteringsoefening randvoorwaarden + noden

- Wat zijn noodzakelijke randvoorwaarden om succesvol te werken aan integratie? *Voor deze oefening worden de randvoorwaarden (= zaken waaraan moet voldaan zijn om aan integratie te werken) door de gespreksleider genoteerd op flappen. We willen hier met andere woorden weten wat goed werkt, en wanneer men vindt dat het werken aan integratie goed lukt.*
- Kunnen jullie deze prioriteren? (*Stickers voorzien*)
- Situeren deze randvoorwaarden zich op Vlaams niveau? Lokaal?
- Als niet aan bod gekomen: is inzetten op onderwijs een hefboom?
- Als niet aan bod gekomen: is ondersteuning vanuit de sector ook een randvoorwaarde?
- Welke dingen heeft men nodig vanuit de brede integratie- en inburgeringssector?

Afrondende vraag: advies

Graag zouden we van elke deelnemer een slotadvies willen vragen voor de integratiesector en voor het beleid.

Slot: Afronding/bedanking. Vragen of de deelnemers iets gemist hebben tijdens deze discussie, zodat vragenlijst kan aangepast worden voor volgende focusgroepen.

12 Referenties

- Agentschap Binnenlands Bestuur. 2013. *Lokaal Integratiebeleid: Korte toelichting bij de regelgeving*. http://www.integratiebeleid.be/sites/default/files/bestanden/Handleiding_lokaal_integratiebeleid_definitief.pdf
- Balci, Z. & Michielsen, J. 2013. *De betovering van een thuisland: dynamieken van terugkeermigratie van tweede generatie Belgisch-Turkse jongeren*. Antwerpen: Steunpunt Inburgering en Integratie.
- Berkers, W. 1998. *Praktijkgericht onderzoek en methodiekontwikkeling*. Houten/Diegem: Bohn Stafleu Van Loghum.
- Blommaert, J. 2011. Superdiversiteit. *Samenleving & Politiek*, 9: 24-35.
- Boeije, H. 2005. *Analyseren in kwalitatief onderzoek*. Amsterdam: Boom Onderwijs.
- Crul, M. 2013. *Superdiversiteit. Een nieuwe visie op integratie*. Tekst op basis van de rede uitgesproken aan de Vrije Universiteit Amsterdam.
- Deschamps, L. 2013. *Opmaken van een omgevingsanalyse*. Cursusmateriaal PIVO.
- deSOM. 2006. *Geactualiseerde omgevingsanalyse 2006*.
- deSOM. 2012. *Kleurrijk West-Vlaanderen. Over nationaliteitsgroepen in West-Vlaanderen*. D/2012/0248/26. <http://www.west-vlaanderen.be/kwaliteit/Welzijn/socialeplanning/Documents/Kleurrijk%20West-Vlaanderen%202012/Kleurrijk%20West-Vlaanderen.pdf>
- Doyen, G. & Noppe, J. 2014. Integratie, diversiteit en inburgering in cijfers gevat. In: Petrovic, M., Ravijts, F., Roger E. (eds.) *Migratiemaatschappij. 22 Stemmen over samenleven in diversiteit*. Acco.
- Geldof, D. 2013. *Superdiversiteit. Hoe migratie onze samenleving verandert*. Acco: Leuven.
- Ipsos. 2009. *Tolerantiebarometer. Survey: Hoe tolerant zijn Belgen ten opzichte van etnische minderheden?* In opdracht van het Centrum voor Gelijkheid van Kansen en voor Racismebestrijding.
- Lodewijckx, E. 2013. *Recente immigranten in Vlaanderen. Wie zijn ze?* Studiedienst van de Vlaamse Regering, *webartikel* D/2012/3241/274
- PRIC Limburg (2010) *Jaarboek Migratie-Integratie Provincie Limburg*. http://www.inburgering.be/sites/default/files/Jaarboek_InburgeringIntegratie2010-LR_0.pdf
- Prisma vzw. 2012. *Couleur locale: Etnisch-culturele diversiteit in de provincie Antwerpen in feiten en cijfers*. http://www.prismavzw.be/media/8717/2012_10_couleur_locale_hr_web.pdf

- Provincie Oost-Vlaanderen, ODiCe & ING. 2010. *Identiteit: Oost-Vlaming. Etnisch-culturele diversiteit in onze provincie*. D/2010/5139/13. http://www.ingent.be/download/Identiteit_Oost-Vlaming.pdf
- Provincie Vlaams-Brabant. 2010. *Dossier Minderheden in Vlaams-Brabant*. D/2010/8495/20. http://www.vlaamsbrabant.be/binaries/publicatie-dossier-minderheden-2010_tcm5-68825.pdf
- Remmers, N., Groenland, E. 2006. De steekproeftrekking en de selectie van respondenten in commercieel kwalitatief onderzoek. *KWALON*, 33 (3): 21-26.
- Roels, B., Seghers, M., De Bisschop, B., Slembrouck, S., Van Avermaet, P., Van Herreweghe, M. 2013. *Onderzoek naar de inzet en effecten van sociaal tolken en vertalen*. http://www.steunpuntdiversiteitenleren.be/sites/default/files/Onderzoek_naar_de_inzet_en_effecten_van_sociaal_tolken_en_vertalen.pdf
- Studiedienst van de Vlaamse Regering. 2009. *Algemene Omgevingsanalyse voor Vlaanderen*. Bijdrage van de Vlaamse administratie aan het regeerprogramma van de aantredende Vlaamse Regering.
- Studiedienst van de Vlaamse Regering. 2013. *Overzicht Inburgering 2012*.
- Thomas, G. 2011. *How to do your Case Study. A Guide for Students and Researchers*. Sage: Thousand Oaks.
- Touquet, H. & Wets, J. 2013. *Context, drijfveren en opportuniteiten van midden- en Oost-Europese Immigratie: Een exploratief onderzoek met focus op Roma*. Onderzoek in opdracht van de Vlaamse Regering, Agentschap voor Binnenlands Bestuur. KU Leuven-HIVA: Leuven.
- Vancluysen, K. & Hennau, S. 2011. *Vanuit Pools perspectief. Een bevraging van de Poolse gemeenschap in Antwerpen*. Steunpunt Gelijkekansenbeleid, Consortium Universiteit Antwerpen en Universiteit Hasselt.
- Vandenberghe, I. 2014. Migratie cijferen: droge koek? In: Petrovic, M., Ravijts, F., Roger E. (eds.) *Migratiemaatschappij. 22 Stemmen over samenleven in diversiteit*. Acco.
- Verhaeghe, P., Van der Bracht, P., Van de Putte, B. 2012. *Migrant zkt toekomst. Gent op een keerpunt tussen oude en nieuwe migratie*. Garant: Antwerpen-Apeldoorn
- Vertovec, S. 2007. Super-diversity and its complications. *Ethnic and Racial Studies*, 30 (4): 1024-1054.
- Vlaamse MOE(Roma) Werkgroep. 2012. *Jaarverslag*.
- VRIND. 2013. *Vlaamse Regionale Indicatoren: Diversiteit, Inburgering en Integratie*. Studiedienst van de Vlaamse Regering.
- Yin, R. 2009. *Case Study Research. Design and Methods*. Fourth edition. Applied Social Research methods Series, vol.5. Sage: Thousand Oaks





Kruispunt Migratie-Integratie vzw
Vooruitgangstraat 323 bus 1 - 1030 Brussel
tel 02 205 00 50 - fax 02 205 00 60
info@kruispuntmi.be - www.kruispuntmi.be