

# Eerst herbronnen, dan hervormen

## Vijf reflecties van het Kruispunt Migratie-Integratie bij het hervormingsplan van minister Geert Bourgeois

juni 2011

STANDPUNT

---

### Inhoud

Inleiding.....	3
1. Vragen over de uitvoering van de interne staatshervorming .....	3
1.1. Waarheen met de rol van provinciebesturen? .....	4
1.2. Waarheen met de rolverdeling tussen lokale besturen en de Vlaamse overheid? .....	4
1.3. Wat met de verkokering in het Vlaamse beleidsniveau? .....	5
2. Vragen over de uitvoering van het integratiedecreet .....	6
3. Vragen over het planlastendecreet.....	6
4. Een autonome categoriale sector blijft nodig.....	7
5. Vier sectoren, twee klantengroepen.....	8
Slotbeschouwing.....	8



## Inleiding

Minister Bourgeois bepleit een organisatorische hervorming van de integratie- en inburgeringssectoren. Per werkingsgebied komt er één vzw: een fusie van Huizen van het Nederlands, integratiecentra, onthaalbureaus en sociaal tolk- en vertaaldiensten.

De minister wil daarmee vier doelen bereiken: meer effectiviteit, meer efficiëntie, meer klantgerichtheid en een betere profilering van deze sectoren “als uitvoerder van het Vlaamse beleid”.

Het Kruispunt Migratie-Integratie vindt de hervorming zoals ze nu voorligt, te beperkt. Ze moet ook stroken met het horizontaal integratiebeleid en rekening houden met de principes van de interne staatshervorming en met het planlastendecreet. Het Kruispunt Migratie-Integratie blijft de noodzaak erkennen van een autonome categoriale sector ter ondersteuning van het inclusief beleid.

In afwachting van een definitieve hervorming stelt het Kruispunt Migratie-Integratie voor om per deelsector een oefening te maken die gericht is op samenwerking en afstemming. Een oefening die zoekt naar een heldere taakstelling voor de betrokken sectoren om overlappingsen te vermijden en om samenwerking te bevorderen. Ook de sectoroverschrijdende samenwerking kan versterkt worden. Daarnaast vragen we de verdere uitvoering van het integratiedecreet.

Het Kruispunt Migratie-Integratie stelt verder voor een benchmarking uit te voeren binnen het Vlaams beleid en de Vlaams gesubsidieerde voorzieningen. Want ook daar zijn mogelijkheden te vinden om het Vlaams integratiebeleid efficiënter, effectiever, klantvriendelijker te maken en om het meer te profileren. Onder meer in het werken aan gelijke kansen, het bestrijden van kansarmoede en het versterken van het welzijnsbeleid.

Het Kruispunt vraagt ten slotte om spoedig het strategisch actieplan voor Vlaanderen op te maken, en om de relaties met lokale besturen en het brede maatschappelijke middenveld uit te klaren.

In deze nota geven we vijf thema's aan waarover nagedacht moet worden vóór een hervorming van bestaande sectoren en voorzieningen mogelijk is.

Er moet een aantal **fundamentele beleidsvragen** beantwoord worden. Die vragen gaan over

1. de plannen voor de interne staatshervorming;
2. de verdere uitvoering van het integratiedecreet;
3. het planlastendecreet;
4. de rol van de integratiecentra;
5. de klanten naar wie een klantgerichte hervorming zich moet richten.

## 1. Vragen over de uitvoering van de interne staatshervorming

De hervorming van de integratie- en inburgeringssectoren is opgenomen in het Groen- en Witboek interne staatshervorming. Maar voor een goede organisatorische en structurele hervorming, moeten eerst andere beleidskeuzes gemaakt worden.

## 1.1. Waarheen met de rol van provinciebesturen?

Een aantal provinciebesturen voert momenteel taken uit in het Vlaams integratiebeleid. Die rol zou na de hervorming elders komen te liggen. Het hervormingsplan voorziet in één vzw-structuur per provinciaal werkingsgebied en voor de werkingsgebieden Antwerpen-stad, Gent en Brussel. Die overgang naar het werken met vzw's heeft directe gevolgen.

Nu zetten de provinciebesturen eigen financiële middelen in om het integratiebeleid en de integratiesectoren te ondersteunen (onder meer met infrastructuur). Die middelen dreigen te vervallen. Zal de Vlaamse overheid dat compenseren?

Ook de overname van personeel met een eigen statuut en verloning zal wellicht een meerkost voor de Vlaamse overheid opleveren. Daarnaast zullen een aantal mensen met expertise wellicht verkiezen om voor de provinciebesturen werkzaam te blijven.

En net als bij de lokale besturen, blijft het ook de opdracht van de provincie om structureel aandacht te schenken aan de etnisch-culturele diversiteit in haar eigen personeelsbeleid en dienstverlening.

## 1.2. Waarheen met de rolverdeling tussen lokale besturen en de Vlaamse overheid?

Waar Vlaamse overheid en lokale besturen moeten samenwerken, is het belangrijk een duidelijke taakstelling en transparante afspraken te hebben.

De context waarin de **Vlaams gesubsidieerde voorzieningen in de steden** Gent en Antwerpen zich bevinden, is enigszins onduidelijk. Zo moet er meer transparantie komen over het werkgeverschap, de financiering en de autonomie van deze voorzieningen. Zijn ze uitvoerders van het lokale beleid of veeleer van Vlaams beleid? En welke relatie kunnen ze opbouwen met de andere actoren in stedelijk verband? Deze situatie deed zich in het verleden voor in andere steden waar bijvoorbeeld integratiecentra en lokale integratiediensten opereerden. Inmiddels zijn er provinciale werkingsgebieden met lokale antennes.

Voor het tweetalig gebied **Brussel**-Hoofdstad wijzen we op de specificiteit dat een Vlaams inburgerings- en integratiebeleid wordt toegepast in een meertalige en institutioneel complexe context. Het is nodig de rolverdeling uit te klaren tussen de VGC, die kan worden beschouwd als een plaatsvervangend lokaal bestuur, en de Vlaamse overheid. De werkzaamheden van de Taskforce Brussel kunnen daartoe een instrument zijn.

Ook de rolverdeling tussen lokale besturen en de **onthaalbureaus** moet verder worden uitgeklaard. Zo moet het bestaande protocol tussen onthaalbureaus en **OCMW's** verfijnd en verder gerealiseerd worden – zeker waar het over trajectbegeleiding gaat.

Lokale besturen en onthaalbureaus hebben ook nood aan afstemming over het professioneel en educatief perspectief van het primair inburgeringstraject, en over sociale participatie.

De regierol van lokale besturen moet daarbij verder uitgeklaard worden. In dat verband moet ook vermeden worden dat één inburgeraar meerdere trajectbegeleiders (bv. onthaalbureau, OCMW) heeft en zo stilaan de regie over zijn eigen levensloopbaan verliest.

## 1.3. Wat met de verkokering in het Vlaamse beleidsniveau?

De integratie- en inburgeringssectoren hebben niet alleen nood aan afstemming op het terrein. **Er is vooral nood aan een gecoördineerde aanpak over de Vlaamse bevoegdheidssterreinen heen.** Er zijn heel wat afstemmings- en samenwerkingsmogelijkheden waaraan aan de organisatorische hervorming nu voorbijgaat.

- Een aanzienlijke groep mensen met een migratiegeschiedenis bevindt zich in een positie van structurele achterstand en achterstelling. Wellicht leeft de helft van hen in structurele en zelfs intergenerationele kansarmoede. Er zijn dus ontegensprekelijk verbanden met het **armoedebeleid** en het **gelijkekansenbeleid**, minstens wat betreft de strategische beleidsplanningen. We stellen vast dat de organisatorische hervorming die rechtstreekse verbanden niet legt.
- De werkingen van de **Huizen van het Nederlands** en van de **onthaalbureaus** vertonen heel wat inhoudelijke raakvlakken met de bevoegdheid **onderwijs**, voornamelijk in de sfeer van het volwassenenonderwijs. De finaliteit is voor beiden taalverwerving en burgerschapsvorming. In de praktijk groeit er al een samenwerking. Zo wordt de onderwijsinspectie ingezet in de onthaalbureaus, en zijn het departement Onderwijs en de onderwijsactoren betrokken bij de Huizen van het Nederlands.

- Met het **welzijnsbeleid** zijn er heel wat kruisverbindingen te maken, zeker voor de bevoegdheid 'Bijstand aan personen'. Zo heeft het **maatschappelijk opbouwwerk** de samenleving als doelgroep. Er wordt gewerkt aan gelijke kansen voor personen in een achterstands- en achterstellingspositie, door methodiekontwikkeling, deskundigheidsbevordering, beleidsadviezen, projecten en rechtstreekse werking met doelgroepen. Soms gebeurt dat op vraag van en in samenwerking met lokale besturen, maar het opbouwwerk vertrekt evenzeer uit doelgroepspecifieke of regionaal gebonden knelpunten.

**Integratiecentra** doen in grote mate hetzelfde in de context van het intercultureel samenleven.

Het **Algemeen welzijnswerk** werkt aan de individuele positie en zelfredzaamheid van cliënten. Het vertrekt van een intake, ontwikkelt een individueel traject, het biedt oriëntatie en verwijst door waar nuttig en wenselijk.

Die eerstelijnsfunctie heeft nogal wat raakvlakken met de trajectbegeleiding vanuit **onthaalbureaus**.

Het **Vlaams netwerk waar armen het woord** nemen ondersteunt lokale verenigingen en neemt de rol van belangenbehartiger op. Daar is de vergelijking met het integratiebeleid en de rol van de participatieorganisatie, het **Minderhedenforum**, niet ver weg.

**Om al die redenen stelt het Kruispunt Migratie-Integratie een *benchmarking* binnen het Vlaamse beleid voor** met het oog op een grotere efficiëntie, effectiviteit, klantgerichtheid en profilering van dat beleid.

## 2. Vragen over de uitvoering van het integratiedecreet

Het Kruispunt Migratie-Integratie stelt voor eerst het integratiedecreet uit te voeren.

Daarbij is vooraf een antwoord nodig op andere beleidsvragen. Hoe worden de uitvoeringsbesluiten afgestemd met het planlastendecreet? Wat zijn de plannen met de interne staatshervorming?

Bijzondere aandacht verdienen deze punten:

- een doorgedreven financiering voor de **participatieorganisatie**. Die heeft er opdrachten bijgekregen inzake emancipatie.
- de uitklaring van de **regierol** van lokale besturen;
- een definitieve decretale verankering voor de **sociaal tolk- en vertaaldiensten**.

Belangrijk is ook dat de **Integratiecommissie** een **strategisch beleidsplan** opmaakt. Dat zou een aanzet kunnen geven voor een geïntegreerd en gecoördineerd Vlaams beleid, door de rol van elke actor en sector te beschrijven. Daarbij vragen we dat het Vlaams opvang- en oriëntatiebeleid, het secundair inburgeringsbeleid en het omgaan met nieuwe migraties verder ingevuld worden.

## 3. Vragen over het planlastendecreet

Het Vlaams financieringsbeleid voor lokale besturen inzake integratiebeleid moet rekening houden met het planlastendecreet. Hierin wordt ondermeer bepaald dat de Vlaamse overheid niet langer voorwaarden kan opleggen aangaande de aard van de in te zetten middelen of de organisatorische structuur van het lokale bestuur. Dat betekent dat het niet langer mogelijk is het instrument 'integratiedienst' te subsidiëren of als voorwaarde te stellen. Ook het integratiebeleidsplan moet geïntegreerd worden in het strategisch beleidsplan van de gemeente.

Bij de verdere uitvoering van het integratiedecreet moet dus een nieuwe omgangsvorm gezocht worden tussen Vlaamse overheid en lokale besturen.

Het Kruispunt Migratie-Integratie stelt daarbij twee sporen voor.

### 1. Een ondersteuningsbeleid in verhouding tot de zwaarte van de problematiek

We zijn voorstander van een ondersteuningsbeleid voor een afgebakende groep van gemeenten en steden. De keuze gebeurt op grond van objectieve maatschappelijke indicatoren zoals omschreven in het integratiedecreet.

We pleiten ook voor een regioscreening, die het mogelijk maakt de indicatoren van verschillende gemeenten samen als financieringsbasis te gebruiken. De zwaarte van de problematiek kan zich immers ook regionaal manifesteren, bijvoorbeeld in de Brusselse rand.

Het bestaande integratiedecreet somt erkenningsvoorwaarden op voor gemeenten met een integratiedienst. We stellen voor om die als basis te nemen voor een toekomstige subsidiëring van het gemeentelijk integratiebeleid:

- een geïntegreerde en gecoördineerde beleidsplanning met expliciete aandacht voor de achterstands- en achterstellingspositie van mensen met een migratieachtergrond;

- een beleid gericht op inspraak en participatie voor de bijzondere doelgroepen uit het integratiedecreet;
- de coördinatie van het secundair inburgeringsbeleid.

## *2. Een beleid dat de Vlaamse beleidsprioriteiten stimuleert*

Naast de noodzaak om het lokale beleid te ondersteunen op basis van lokale problematiek, suggereren we vormen van projectfinanciering. Dat stimuleert gemeenten om expertise op te bouwen en om tot een meer structureel en inclusief beleid te komen. Gemeenten kunnen op basis van de lokale noodzaak en wenselijkheid intekenen op dat stimuleringsbeleid.

We pleiten voor een meer gecoördineerde inzet van projectoproepen, waaronder Managers van diversiteit, de experimentele middelen uit het integratiedecreet, (delen van) het Federaal Impulsfonds en Europese fondsen.

Uiteraard mag een dergelijk financierings- en stimuleringsbeleid zich niet beperken tot de lokale besturen.

## **4. Een autonome categoriale sector blijft nodig**

Het Kruispunt Migratie-Integratie pleit voor een beperkte categoriale sector. De categoriale werking heeft dan als enig doel een inclusief beleid te stimuleren en te ondersteunen.

Anders dan een administratie is de categoriale sector niet louter uitvoerder van beleid. Ze voert de opdrachten uit het integratiedecreet uit.

De kerntaken van de categoriale sector zijn:

- het samenleven in diversiteit (ten gevolge van migratie) stimuleren en ondersteunen
- de toegankelijkheid verhogen.

Deze sector maakt analyses, doet aan praktijkinnovatie, deskundigheidsbevordering en levert beleidsaanbevelingen.

Dat vereist een setting waarbinnen deze sector de vinger aan de pols kan houden en een laboratoriumfunctie kan ontplooiën. De realisatie van die kerntaken in de samenleving veronderstelt met andere woorden een middenveldpositie. Niet om de belangen van één deelgroep te behartigen, maar juist om het belang van het samenleven in diversiteit te dienen. Want er is voldoende autonome handelingsruimte nodig om de belangen, ervaringen, inzichten en knelpunten van uiteenlopende voorzieningen en actoren (de stakeholders uit de brede samenleving) bij elkaar te brengen en om te zetten in expertise en dienstverlening.

Vanuit die positie kan de categoriale sector ook samenwerkingsovereenkomsten aangaan met diverse actoren in de samenleving, en in het bijzonder met lokale besturen. Op lokaal vlak onderscheidt dat de integratiecentra van de lokale administraties en de integratiediensten, als uitvoerders van lokaal beleid.

Het spreekt voor zich dat de diverse maatschappelijke actoren, waaronder de lokale besturen, inspraak hebben bij het beleid van de integratiecentra. En met het oog op meer efficiëntie en effectiviteit moet ook de integratiesector nadenken over de onderlinge afstemming, samenwerking en coördinatie.

## 5. Vier sectoren, twee klantengroepen

Het Kruispunt Migratie-Integratie onderkent twee 'klantengroepen' naar wie een klantgerichte hervorming zich moet richten. Per klantengroep is er een verschillende finaliteit, al is er in de praktijk wat overlapping.

1. **de brede samenleving in al zijn geledingen:** besturen en voorzieningen op alle bestuursniveaus en over alle beleidsdomeinen heen.

De focus ligt op omgaan met de gevolgen van migratie. Het doel is een inclusief en voor iedereen toegankelijk beleid te ondersteunen. Het is in hoofdzaak een verhaal van toegankelijkheidsbevordering in verschillende sectoren en op verschillende bestuursniveaus. Deze rol wordt opgenomen door de **integratiecentra** en de **diensten voor sociaal tolken en vertalen**. Dit is in essentie een categoriale sector.

2. **personen uit nieuwe migraties.**

De focus ligt op informeren, oriënteren en 'leren'. Het is in hoofdzaak een verhaal van empowerment en onderwijs. De dienstverlening richt zich tot individuen. Het doel is hen een basisoriëntatie te geven in taalverwerving en burgerschap. Daarna moeten ze aansluiting vinden bij het reguliere aanbod van onderwijs, werk en maatschappelijke participatie. Deze dienstverlening bevindt zich bij de **Huizen van het Nederlands** en de **onthaalbureaus**.

Er is, zoals gezegd, wel wat overlapping op het terrein en in de dienstverlening. Zo horen taalpromotie en de ondersteuning van een taalbeleid in wezen bij het toegankelijk maken van alle geledingen van de samenleving. Die opdrachten passen dan ook eerder bij de integratiecentra en de sociaal tolk- en vertaaldiensten dan bij de Huizen van het Nederlands.

Met het oog op een hervorming kunnen de deelsectoren dan ook een samenwerkings- en afstemmingssoefening maken per klantengroep. Die kan de vorm aannemen van gezamenlijke loketten of van gezamenlijke profilering naar de klanten.

## Slotbeschouwing

Het Kruispunt Migratie-Integratie houdt het hervormingsplan van minister Bourgeois tegen het licht van de nood aan een efficiënt en effectief Vlaams integratiebeleid.

Wij vragen voorafgaande beleidskeuzes en duidelijke taakstellingen. De opmaak van een strategisch actieplan kan daartoe de aanzet zijn. In overleg met de deelsectoren kan ondertussen nagegaan worden waar efficiëntiewinsten te boeken zijn.

Integratieprocessen zijn complex en divers. Ze vragen maatwerk en samenwerking van onderuit. Ruimte voor innovatieve processen en ketenmanagement zijn noodzakelijk om met nieuwe samenlevingsvraagstukken om te gaan. De keuze voor één structuur, één logo en één regie leidt tot verschraling en verlies aan expertise. Het creëert tevens het beeld van één huis voor het 'allochtonenprobleem'.

Het Kruispunt Migratie-Integratie pleit voor een doorgedreven inclusief beleid, met een afgebakende en gecoördineerde categoriale ondersteuning. De historische beweging om het onthaal en de begeleiding van mensen met een migratieachtergrond te verzelfstandigen en inclusief te maken, dreigt met de hervormingsplannen teruggedraaid te worden.