

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

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

Rapport gemaakt voor de POD Maatschappelijke Integratie, Armoedebestrijding, Sociale Economie en Grootstedenbeleid, Juli 2012

http://www.mi-is.be/sites/default/files/doc/activiteiten_van_de_belgische_ocmws_ter_bevordering_van_de_sociale_integratie_van_migranten.pdf

Samenvatting exécutif

Het voorliggende onderzoek is een exploratieve studie die een overzicht wil geven van een aantal aspecten van de activiteiten die de Belgische OCMW's ondernemen met het oog op de bevordering van de sociale integratie van cliënten van buitenlandse herkomst (CBH). De belangrijkste onderzoeksvragen voor deze studie draaien enerzijds rond het bepalen van de verschillende groepen van de CBH en de evolutie binnenin deze groepen en anderzijds wil dit onderzoek de integratiemodellen belichten waarop de verschillende acties ten voordele van de CBH steunen. Deze studie wil verder ook ingaan op de wijze waarop CBH een invloed hebben op de praktijken van de OCMW's zowel intern (specifieke moeilijkheden die men tegenkomt, gebruik van speciale voorzieningen) als extern (specifieke partnerschappen, interactie en invloed op supra lokaal niveau). De gehanteerde methodologie combineert een kwantitatieve benadering door middel van een webenquête bij alle OCMW's met een kwalitatieve benadering door middel van gevalstudies bij 25 OCMW's (10 in Vlaanderen, 10 in Wallonië en 5 in Brussel).

De OCMW's identificeren duidelijk de drie verschillende groepen CBH die in het onderzoek naar voren worden geschoven: de vreemdelingen ingeschreven in het vreemdelingenregister, de Belgen van buitenlandse herkomst ('allochtonen') en asielzoekers. Andere groepen worden op een meer categoriale wijze geïdentificeerd (Roma, mensen zonder wettig verblijf). Het aantal cliënten van buitenlandse herkomst is beduidend toegenomen in meer dan de helft van de OCMW's, voornamelijk tijdens de laatste 5 jaren. Dat geldt zeker voor de groep van de asielzoekers. De 'verkleuring' van de armoede, het fenomeen dat armoedesituaties meer en meer terug te vinden zijn bij personen van buitenlandse herkomst, blijkt vooral een stedelijk verschijnsel te zijn. Daardoor is het profiel van OCMW cliënteel in de stedelijke gebieden aan het veranderen. De grote heterogeniteit van de OCMW cliënten van buitenlandse herkomst valt op. Zowel naar achtergrond, herkomstland, taalvaardigheid, reden van komst, migratietraject, sociale vaardigheden enzovoort, zijn de verschillen in deze op het eerste zicht homogene groepen groot. En deze diversiteit neemt alsmaar toe. Daardoor kunnen we spreken van een 'superdiversiteit' bij de instroom in het OCMW.

Als antwoord op de verandering van het profiel van hun cliënteel, hebben de OCMW's op het gebied van sociale integratie een reeks instrumenten ter hunner beschikking, die ze op maat kunnen afstemmen naargelang de individuele kenmerken van de persoon en zijn administratief statuut. Ze begeleiden individuen in een traject dat hen aanzet zich persoonlijk te ontplooien door een betere integratie in de samenleving en door hen te helpen bij de ontwikkeling van sociale, socio-culturele en gemeenschapperichte competenties. Op het ogenblik dat deze personen hun rechten kunnen uitoefenen speelt de regio van herkomst geen enkele rol. Daarmee onderscheidt deze visie zich van de nauwere visie op inburgering, die zich specifiek richt naar nieuwkomers door hun een integratietraject aan te bieden. Daarbij kunnen we stellen dat het integratiemodel dat vooropstaat bij de OCMW's het sociale integratiemodel is.

Door het toenemende aantal buitenlandse cliënten neemt bij een aantal OCMW's ook de werkbelasting toe. Dit komt vooral tot uiting in de grotere Belgische steden. Op organisatorisch vlak hebben de OCMW's zich aangepast. Het personeelsbestand in een aantal OCMW's volgt de veranderende toestroom door de aanstelling van interculturele bemiddelaars, sociale tolken enzovoort. Veel OCMW's hebben ook partnerschappen en structurele samenwerking opgestart, met andere institutionele actoren en met associaties in de verschillende domeinen die met de integratie van CBH te maken hebben.

Ondanks de veranderingen schat de meerderheid van de OCMW's dat het huidige aanbod - in termen van instrumenten die ze ter beschikking hebben voor sociale integratie - voldoende is om de CBH te bereiken. Dit geldt voor de vreemdelingen ingeschreven in het vreemdelingenregister en de Belgen van buitenlandse herkomst, maar minder voor asielzoekers of specifieke groepen zoals mensen zonder wettige verblijfsvergunning, die meer beperkte rechten hebben. De groep van de asielzoekers is belangrijk voor verschillende stedelijke OCMW's die uitzonderlijke steun verlenen. De formele rol die de OCMW's hebben bij de hulp aan asielzoekers verloopt enkel via de omweg van de LOI's. Uit het onderzoek blijkt dat OCMW's die niet over een LOI beschikken ook geconfronteerd worden met hulpvragen van asielzoekers. De maatregelen met betrekking tot de socio-culturele participatie worden daarom ook door de OCMW's gebruikt om mensen te stimuleren de taal te leren en om al dan niet interculturele ontmoetingen te organiseren die kunnen bijdragen aan de sociale integratie van CBH.

Indien het aanbod aan instrumenten dat ter beschikking staat van de OCMW's op zich voldoende blijkt, zijn het, vooral communicatieproblemen (de verwerving van taal) en een verschillende cultuurbeleving die als belangrijke struikelblokken naar voren worden geschoven in de werking van de OCMW's rond sociale integratie van CBH. Ook het gebrek aan financiële middelen en omkadering alsook het gebrek aan overleg en uitwisseling worden - vooral in de Brusselse regio - als belangrijk geïdentificeerd.

De CBH hebben specifieke problemen in de domeinen van vorming en onderwijs en de toegang en kwaliteit van huisvesting. Desalniettemin wordt vooral de gebrekkige beheersing van de taal door een groot aantal OCMW's als de struikelsteen naar voren geschoven. Het niet beheersen van de taal is een belangrijke belemmering voor de CBH en de OCMW's organiseren acties om hieraan tegemoet te komen. Maar de gebrekkige taalbeheersing bemoeilijkt de werking van de OCMW's in de richting van de CBH. Voor de maatschappelijk assistenten is de taal het belangrijkste instrument dat ze hebben om te kunnen communiceren en om de noden van de cliënt in te schatten. Door de beperkte communicatie is het moeilijk onderliggende problemen te detecteren. De beheersing van een aantal contacttalen wordt belangrijker voor de maatschappelijk werkers, vooral in stedelijke gebieden. Voorlopig nog wordt in de opleiding weinig aandacht besteed aan taalverwerving. Een aantal bevroegde OCMW's stelt voor om specifieke integratie-instrumenten te ontwikkelen en om taalverwerving te systematiseren.

Inschakeling in werk wordt ook als een belangrijk sociaal integratiedoel voor de CBH gezien. Op dit vlak zijn er specifieke moeilijkheden (taal, discriminatie, beperkte kwalificaties, etc.). De OCMW's maken frequent gebruik van de artikelen 60 en 61 als toeleidingsinstrument naar de arbeidsmarkt, toch voor hen die aan de juiste profielkenmerken voldoen. Een aantal OCMW's stelt zich wel vragen bij de doelmatigheid van deze maatregelen op lange termijn. Bepaalde OCMW's hebben specifieke opvolgingsinstrumenten voor specifieke groepen van CBH. Anderen vragen aangepaste opvolgings- en evaluatie-instrumenten (zowel kwantitatief als kwalitatief; op regionaal of federaal niveau) die toelaten om een beter zicht te krijgen op de lokale problematiek en ook toelaten het verdere parcours van de CBH naar een geslaagde sociale integratie te volgen.

Een aantal bevroagde OCMW's zijn ook vragende partij om gezamenlijke te reflecteren om te komen tot duidelijke doelen en een coherent actiekader voor de hulp aan CBH, en meer specifiek de asielzoekers. Een groot aantal bevroagde OCMW's geeft ook aan dat ze graag willen komen tot een systematische uitwisseling van goede praktijken en ervaringen rond de sociale integratie van personen van buitenlandse herkomst.