



Vlaanderen
is zorgzaam samenleven

ETNISCHE DIVERSITEIT IN ZORG EN WELZIJN

Een kwalitatieve beleidsanalyse voor het beleidsdomein
Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

Auteurs

Barbara Demeyer
Véronique Vandezande

DEPARTEMENT
WELZIJN, VOLKSGEZONDHEID & GEZIN

www.departementwvg.be

COLOFON

Verantwoordelijke uitgever

Karine Moykens, Secretaris-generaal
Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin
Koning Albert II-laan 35 bus 30
1030 Brussel

Samenstelling

Departement Welzijn, Volksgezondheid en Gezin
Afdeling Beleidsinformatie en Kennisbeheer
Redactie: Barbara Demeyer, Véronique Vandezande

Productcoördinatie en vormgeving

Afdeling Algemeen Coördinerende Diensten - team Communicatie
Kathy Ooge

Depotnummer

D/2016/3241/039

Uitgave

September 2016

INHOUD

VOORWOORD	5
INLEIDING	6
1 ONDERZOEKSVRAGEN EN METHODOLOGIE	8
Inleiding	8
1.1 Onderzoeksdoelstelling en onderzoeksvragen	8
1.1.1 Onderzoeksdoelstelling	8
1.1.2 Onderzoeksvragen	8
1.1.3 Onderzoekstype	8
1.2 Onderzoeksmethodiek	9
1.2.1 Onderzoeksopzet	9
1.2.2 Dataverzameling en data-analyse	9
2 DE POSITIE VAN PERSONEN MET BUITENLANDSE HERKOMST IN VLAANDEREN EN BRUSSEL	13
Inleiding	13
2.1 ‘Personen met een buitenlandse herkomst’?	13
2.2 Personen met een buitenlandse herkomst in Vlaanderen en Brussel	14
2.2.1 De naoorlogse migratie naar Vlaanderen en Brussel	14
2.2.2 Algemene kenmerken van personen met een buitenlandse herkomst in Vlaanderen en Brussel	16
2.3 Maatschappelijke positie van personen met een buitenlandse herkomst	17
2.3.1 Socio-economische positie	17
2.3.2 Gezondheid	19
2.3.3 Sociale banden en informele zorg	20
2.3.4 Discriminatie en stereotypering	22
2.3.5 Armoede	23
2.4 Gebruik van het welzijns- en gezondheidsaanbod	23
2.5 Besluit	26
3 ETNISCHE DIVERSITEIT IN DE BELEIDSDOCUMENTEN VAN HET VLAAMS BELEID INZAKE WELZIJN, GEZONDHEID EN GEZIN	27
Inleiding	27
3.1 Etnische diversiteit in beleidsdocumenten van het Vlaamse welzijns-, gezondheids- en gezinsbeleid	27
3.1.1 Op het niveau van de Vlaamse Regering	27
3.1.2 Op het niveau van het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin	28
3.2 Etnische diversiteit in beleidsdocumenten van het Vlaams armoedebestrijdingsbeleid	39
3.2.1 Op het niveau van de Vlaamse Regering	39
3.2.2 Op het niveau van de coördinerende minister van Armoedebestrijding	39
3.3 Etnische diversiteit in beleidsdocumenten van het Vlaams gelijke kansenbeleid	43
3.3.1 Op het niveau van de Vlaamse Regering	43
3.3.2 Op het niveau van het beleidsdomein Gelijke Kansen	43
3.4 Het Vlaams integratie- en inburgeringsbeleid in relatie tot welzijn, volksgezondheid en gezin	45
3.4.1 Op het niveau van de Vlaamse Regering	46
3.4.2 Op het niveau van het beleidsdomein Integratie en Inburgering	46
3.4.3 Actieplan voor de preventie van radicalisering	51
3.5 Conclusie	56

4	BELANGENORGANISATIES IN ZORG EN WELZIJN AAN HET WOORD OMTRENT ETNISCHE DIVERSITEIT	58
	Inleiding	58
4.1	De perceptie van het beleid vanuit WVG omtrent etnische diversiteit	58
4.2	Aanknopingspunten met het gevoerde beleid	60
4.3	Hiaten en moeilijkheden	62
4.4	Voorstellen voor nieuw beleid	63
4.5	Voorstellen voor wetenschappelijk onderzoek	66
4.6	Kwetsbare doelgroepen	67
	Besluit	68
5	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN VOOR BELEID EN VOOR WETENSCHAPPELIJK ONDERZOEK	69
5.1	Conclusies	69
5.2	Aanbevelingen voor beleid	72
5.2.1	Ontwikkelen van een beleidsdomein brede visie op etnische diversiteit in zorg en welzijn	72
5.2.2	Inzetten op structurele participatie van zelforganisaties en hun belangenbehartigers op het domein van WVG	74
5.2.3	Bieden van experimenteerruimte en handvaten voor de ontwikkeling en versterking van goede praktijken in het omgaan met etnische diversiteit in preventie en in hulp- en dienstverlening	74
5.2.4	Meer actief inzetten op de realisatie van een ‘gekleurd’ personeelsbeleid en een actief ondersteunend kwaliteitsbeleid	75
5.2.5	Inzetten op accurate en beleidsdomein brede registratie en monitoring	76
5.2.6	Samenwerking versterken tussen het beleidsdomein WVG en het Agentschap Integratie en Inburgering	77
5.2.7	Actief beleid ontwikkelen tegen stereotypering, racisme en discriminatie in zorg en welzijn	77
5.3	Aanbevelingen voor wetenschappelijk onderzoek	78
5.3.1	Wetenschappelijke begeleiding voorzien bij het ontwikkelen en/of versterken van visies en methodieken voor het omgaan met etnische diversiteit	78
5.3.2	Kennis vergroten over kwetsbare groepen van personen van buitenlandse herkomst	79
5.3.3	Kennis vergroten omtrent zorgnoden bij personen van buitenlandse herkomst	80
5.3.4	Wetenschappelijke beleidsevaluatie omtrent etnische diversiteit	80
	LITERATUUR	81
	BIJLAGEN	84
	Bijlage 1: Samenstelling van de stuurgroep ‘Etnische diversiteit in zorg en welzijn: een beleidsanalyse voor WVG’	84
	Bijlage 2: Bevoorrechte getuigen voor de externe semi-gestructureerde interviews	85
	Bijlage 3: Expertinterviews in verband met registratie binnen WVG	86

VOORWOORD

Vlaanderen is een diverse samenleving. Niet alleen neemt het aantal personen van buitenlandse herkomst toe, ook de interne diversiteit binnen deze verschillende groepen stijgt. Deze superdiversiteit, die zich vooral in de steden Brussel, Antwerpen en Gent, maar intussen ook in andere centrumsteden in Vlaanderen manifesteert, vormt een uitdaging voor het beleid. Ook binnen Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG) nemen de uitdagingen toe om deze verscheidenheid aan groepen goed te bereiken, zowel inzake preventie als met onze hulp- en dienstverlening. Een superdiverse samenleving vraagt om een beleid met maatregelen, afgestemd op heel diverse noden en contexten.

Het team Kennis van het Departement WVG deed een exploratieve studie die een doorlichting maakt van het beleid op het domein van WVG vanuit deze invalshoek van etnische diversiteit. Het resultaat van deze kwalitatieve beleidsanalyse, gebaseerd op verschillende bronnen zoals literatuur, beleidsteksten en expertinterviews, heeft u nu in handen.

Met bijzondere aandacht lezen we de conclusies en de aanbevelingen voor verder beleid en wetenschappelijk onderzoek in de aanpak van het diversiteitsvraagstuk op het domein van welzijn en gezondheid. De inzichten zullen als input dienen voor een beleidsdomeinbreed actieplan, dat we in nauwe samenwerking met de sociale partners en de organisaties met expertise ter zake zullen uitwerken. Hopelijk biedt het ook inspiratie aan u als lezer om vanop uw werkplek of vanuit uw leefsituatie een eigen bijdrage aan een meer inclusieve, gekleurde en rijke samenleving te leveren!

Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

INLEIDING

In het hele migratiegebeuren vindt er sinds het begin van de 21ste eeuw een ingrijpende evolutie plaats die omschreven wordt in de sociologische literatuur als een evolutie van diversiteit naar 'superdiversiteit' (o.a. Maly, Blommaert & Ben Yakoub, 2014, Geldof, 2013, Vertovec, 2007). Deze grote maatschappelijke verandering willen we tot voorwerp maken van dit onderzoek. In het bijzonder willen we de relatie tussen deze maatschappelijke ontwikkeling enerzijds en het beleid op het domein van welzijn, volksgezondheid en gezin anderzijds onderzoeken. Specifiek willen we ons richten op de problematiek van de ongelijkheid in toegang tot het aanbod van welzijns- en gezondheidsvoorzieningen of de zogenaamde 'etnische kloof'.

In het eerste hoofdstuk van dit rapport wordt de methodologie toegelicht. We gaan eerst en vooral in op de onderzoeksvragen die ons in deze opdracht inspireren. Vervolgens lichten we meer in detail toe op welke wijze we op zoek gaan naar antwoorden op deze vragen. In het tweede hoofdstuk trachten we een actueel beeld te krijgen van de omvang en de aard van de ruime groep van personen met een buitenlandse herkomst in Vlaanderen en in Brussel en van hun maatschappelijke positie. Ook onderzoeken we in dit hoofdstuk welke cijfers we in administratieve registratiebestanden in het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG) terugvinden over het gebruik van het zorgaanbod. In het derde hoofdstuk maken we een analyse van de belangrijkste beleidsdocumenten voor het beleidsdomein WVG, alsook van de aanpalende beleidsdomeinen armoedebeleid en gelijke kansenbeleid. We analyseren tevens de krachtlijnen van het integratie- en inburgeringsbeleid en de impact hiervan op het welzijns-, gezondheids- en gezinsbeleid. In een vierde hoofdstuk laten we een aantal centrale stakeholders uit het werkveld van welzijn en zorg hun licht werpen op het beleid van WVG in relatie tot etnische diversiteit. In een vijfde en laatste hoofdstuk brengen we de conclusies samen en stellen we een reeks aanbevelingen voor verder beleid en voor wetenschappelijk onderzoek voor.

Met deze onderzoeksoopdracht omtrent etnische diversiteit in zorg en welzijn willen wij zo vanuit het Departement WVG een bijdrage leveren aan de verdere beleidsontwikkeling omtrent dit thema.

Om dit denkwerk tot een goed einde te brengen hebben we als onderzoekers het voorrecht gehad te kunnen samenwerken met een aantal personen zowel binnen als buiten de administratie met een grote deskundigheid op dit domein. We zijn hen dan ook erg dankbaar voor hun inhoudelijke inbreng en willen hen uitdrukkelijk via deze weg hiervoor bedanken.

Eerst en vooral de vertegenwoordigers van een aantal belangenorganisaties op het domein van zorg en welzijn die tijd vrijgemaakt hebben voor een expertinterview en zo hun inzichten met ons wilden delen. In het bijzonder danken we hier Sangmitra Bhutani (Minderhedenforum), Els Nolf (Brusselse Welzijnsraad), Sabine Van Cauwenberghe (Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten), Linda Beirens (Vlaams Welzijnsverbond), Min Berghmans en Jessica Guilliams (Steunpunt Jeugdhulp), Martine Van Geyt (Steunpunt Algemeen Welzijnswerk), Anita Cauters (SOM), Jan De Clercq (Federatie van Diensten voor Geestelijke Gezondheidszorg), Jan Mampuy (CGG Andante) en Chris Truyens (Samenlevingsopbouw Vlaanderen).

Vervolgens willen we graag de volgende collega's binnen het beleidsdomein WVG bedanken voor hun constructief-kritische bijdragen tijdens de bijeenkomsten van de begeleidende stuurgroep, met name gaat onze dank uit naar Hendrik Van den Bussche (afdeling Beleidsontwikkeling, Departement WVG), Rudy Decock (Kind en Gezin), Solvejg Wallyn (Agentschap Zorg en Gezondheid), Virna Saenen (Jongerenwelzijn), Herwig Hermans (afdeling Welzijn en Samenleving, Departement WVG), Carl Beckers (afdeling Justitiehuisen, Departement WVG) en Rudi Kennes (Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap).

We willen ook de twee opeenvolgende kabinetsadviseurs bedanken voor hun interesse in deze onderzoeksopdracht, namelijk Burak Dogan en Lifa Ouaid Chaib. Collega's Natalie Stragier en Sandra Schokkaert (afdeling Beleidsinformatie en Kennisbeheer, Departement WVG) danken we voor de administratieve ondersteuning. Ook Koenraad Jacob (afdeling Beleidsinformatie en Kennisbeheer, Departement WVG) danken we graag voor de enthousiaste manier waarop hij dit onderzoeksproject van bij het begin steunde en voor zijn rol als voorzitter van deze stuurgroep.

Bij de start van het onderzoeksproject voerden we verschillende meer uitgebreide gesprekken met collega's Anne Van Der Gucht en Hendrik Van den Bussche (beiden afdeling Beleidsontwikkeling, Departement WVG) alsook met Caroline Beyers en Eric Verammen (beiden afdeling Welzijn en Samenleving, Departement WVG), vanuit hun hoedanigheid als lid van de Commissie Integratiebeleid.

Ook zijn we bij verschillende medewerkers te rade gegaan die bezig zijn met registratie van gegevens. We danken Pieter Adriaens (Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap), Herwin De Kind (Agentschap Zorg en Gezondheid), Johan Peeters (Jongerenwelzijn), Tom D'Olieslager (afdeling Welzijn en Samenleving, Departement WVG), Roel Peeters (afdeling Justitiehuisen, Departement WVG) alsook Jo Noppe (Studiedienst van de Vlaamse Regering) en Kobe Deboscher (Dienst Diversiteitsbeleid, Agentschap Overheidspersoneel) voor de inzage die zij ons hierin gaven.

Ook leverden de contacten met het Agentschap Integratie en Inburgering en met het Agentschap Binnenlands Bestuur ons interessante informatie op, waarbij onze dank in het bijzonder uitgaat naar Melissa Ceuterick, Greta Roels en Gerlinde Doyen.

1 ONDERZOEKSVRAGEN EN METHODOLOGIE

INLEIDING

In dit eerste hoofdstuk lichten we in een eerste paragraaf de onderzoeksdoelstelling alsook de onderzoeksvragen en het type van onderzoek toe. In een tweede paragraaf gaan we dieper in op de wijze waarop we informatie en inzichten trachten te verzamelen in antwoord op de desbetreffende onderzoeksvragen. Het onderzoeksopzet alsook de gehanteerde methoden worden hierbij toegelicht.

1.1 ONDERZOEKSDOELSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN

1.1.1 Onderzoeksdoelstelling

De ongelijkheid in toegang tot het aanbod van welzijns- en gezondheidszorgvoorzieningen is een maatschappelijk probleem dat in het bijzonder voor personen van buitenlandse herkomst speelt. De zogenaamd 'etnische kloof' situeert zich niet enkel op domeinen zoals opleidingsniveau en arbeidsmarktpositie maar ook op het domein van welzijn en gezondheid.

De doelstelling van dit onderzoek is na te gaan welk beleid de Vlaamse overheid bevoegd voor materies met betrekking tot welzijn, volksgezondheid en gezin uitzet om aan dit probleem tegemoet te komen. De bedoeling is dat de onderzoeksresultaten kunnen bijdragen aan het versterken van de beleidsinspanningen om deze ongelijkheid (verder) weg te werken. Ook beoogt het onderzoek ideeën aan te reiken voor verder wetenschappelijk onderzoek, om dit beleid mee verder te onderbouwen.

1.1.2 Onderzoeksvragen

Bij de bestudering van de relatie tussen de maatschappelijke trend naar superdiversiteit en de beleidsvoering vanuit het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin (WVG) zijn de volgende vijf onderzoeksvragen onze leidraad:

- > Wat is de maatschappelijke positie van personen van buitenlandse herkomst in Vlaanderen en Brussel?
- > Wat weten we over het gebruik van het welzijns- en gezondheidsaanbod van WVG door personen van buitenlandse herkomst?
- > Wat is het beleidskader omtrent etnische diversiteit in zorg en welzijn dat richtinggevend is voor het beleidsdomein WVG? Wat zijn de sterktes van dit beleidskader? Waar situeren zich de opportuniteiten voor versterking van beleidsdoelen en voor innovatie?
- > Welke beleidsdoelen en daaraan gekoppelde acties kunnen vanuit het beleidsdomein WVG worden vooropgesteld om de ongelijkheid in toegankelijkheid voor personen met een buitenlandse herkomst weg te werken?
- > Op welke wijze kan het beleid omtrent wetenschappelijk onderzoek deze beleidsdoelen en -acties mee ondersteunen?

1.1.3 Onderzoekstype

Het vertrekpunt van deze studie is het verkennen van de relatie tussen de maatschappelijke verandering naar superdiversiteit en de beleidsvoering vanuit het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin hieromtrent. Het onderzoek is dan ook *exploratief* van aard in die zin dat er omtrent deze relatie in zijn algemeenheid en voor Vlaanderen geen voorgaand onderzoek gekend is. We willen dan ook zoveel mogelijk achtergrondinformatie omtrent dit thema verzamelen via verschillende databronnen, die ons vervolgens in staat moet stellen om een evenwichtige beleidsanalyse te maken en om zo antwoorden te formuleren op de vijf centrale onderzoeksvragen.

1.2 ONDERZOEKSMETHODIEK

1.2.1 Onderzoeksopzet

De onderzoeksvragen nodigen uit tot een *kwalitatief onderzoeksdesign*. We gaan op zoek naar meer kennis en inzicht omtrent het sociaal probleem van de ‘etnische kloof’ in zorg en welzijn en omtrent de beleidsvoering hierrond. Verder zijn we geïnteresseerd in de perceptie van en ideeën omtrent deze relatie tussen etnische diversiteit en zorg en welzijn bij een aantal belangrijke stakeholders op het terrein. Een kwalitatief onderzoeksdesign biedt de mogelijkheid om dit soort van informatie te verzamelen.

1.2.2 Dataverzameling en data-analyse

Voor de dataverzameling voorzien we drie verschillende methoden: een literatuurstudie, een analyse van beleidsdocumenten en semi-gestructureerde interviews met bevoorrechte getuigen.

Literatuurstudie

Ter onderbouwing van de probleemstelling met betrekking tot de relatie tussen etnische diversiteit en het beleidsdomein van welzijn, gezondheid en gezin wordt een beknopte literatuurstudie uitgevoerd.

De focus ligt eerst en vooral op het in kaart brengen van de aard en de omvang van deze ruime groep van personen met een buitenlandse herkomst alsook van hun maatschappelijke positie in Vlaanderen en in Brussel. We hebben hierbij bijzondere aandacht voor de maatschappelijke kwetsbaarheid van personen met een niet-Belgische achtergrond in het algemeen en in WVG-gerelateerde indicatoren in het bijzonder. Het resultaat hiervan kunt u lezen in hoofdstuk 2, pagina 13 e.v.

Analyse van beleidsdocumenten

Een tweede bron van dataverzameling, naast de literatuurstudie bestaat uit een systematische lezing van beleidsdocumenten. Met beleidsdocumenten bedoelen we teksten van beleidsmakers (regering, minister ...) waarin de visie en de centrale doelstellingen van het uit te voeren beleid neergeschreven staan. Documenten zoals regeerakkoorden, beleidsnota's en beleidsbrieven alsook thema- of sectorspecifieke beleidsplannen weerhouden we voor deze beleidsanalyse. Binnen het tijdsbestek van deze exploratieve opdracht is het niet mogelijk om ook wetteksten mee op te nemen. Deze vallen dus buiten de scope van dit onderzoek.

We richten ons in eerste instantie op de beleidsdocumenten van het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin. Deze vullen we aan met de passages uit het regeerakkoord van de Vlaamse Regering met betrekking tot WVG. Omdat het beleidsdomein WVG centraal staat in deze studie vullen we de lijst van beleidsdocumenten nog verder aan met een aantal sector- of thema-specifieke beleidsplannen. Ook nemen we beleidsdocumenten van enkele aanpalende beleidsdomeinen mee, met name van het gelijke kansenbeleid en van het armoedebestrijdingsbeleid. We analyseren ten slotte ook de beleidsdocumenten van het beleidsdomein Bestuurszaken. Het is namelijk vanuit het recent opgerichte Agentschap Integratie en Inburgering dat het integratiebeleid van de Vlaamse Regering wordt gecoördineerd, o.a. via de Commissie Integratiebeleid.

Deze systematische lezing gebeurt aan de hand van een reeks zoektermen, die we op basis van de literatuurstudie selecteren. Als zoektermen voor het beleidsdomein WVG, gelijke kansenbeleid en armoedebestrijdingsbeleid weerhouden we ‘diversiteit’ – ‘etni*’ – ‘cultu*’ – ‘allocht*’ – ‘minderhe*’ – ‘buitenland’ – ‘vreemdeling’ – ‘migr*’ – ‘herkomst’- ‘afkomst’ – ‘kleur’.

Als zoektermen voor het beleidsdomein Bestuurszaken weerhouden we ‘welzijn’ – ‘gezondheid’ – ‘armoede’ – ‘kind’ – ‘oudere’ – ‘handicap’ – ‘zorg’ – ‘voorziening’.

De tijdsperiode die we in de analyse meenemen omvat twee regeerperiodes van de Vlaamse Regering: een eerste regeerperiode die loopt van 2009 tot 2014 alsook een tweede periode of de eerste helft van de huidige legislatuur die loopt van 2014 tot en met 2019.

De lijst van de geanalyseerde beleidsdocumenten ziet er als volgt uit.

- > Voor het Vlaams welzijns-, gezondheids- en gezinsbeleid nemen we mee:
 - Vlaams Regeerakkoord 2009 – ‘Gelijke kansen, diversiteit, inburgering en samenleven’
 - Vlaams Regeerakkoord 2014 – Hoofdstuk XV ‘Welzijn, Volksgezondheid en Gezin’
 - Beleidsnota Welzijn, Volksgezondheid en Gezin 2009-2014
 - Beleidsbrief Welzijn, Volksgezondheid en Gezin Beleidsprioriteiten 2013-2014
 - Beleidsnota Welzijn, Volksgezondheid en Gezin 2014-2019

- > We vullen deze algemene beleidsdocumenten voor WVG aan met de volgende sector- of thema-specifieke plannen:
 - Actieplan Jeugdhulp, met de kracht van de jeugd naar 2020
 - Een sterk eerstelijns welzijnswerk. Een nieuw uitzicht voor de CAW (2011)
 - Strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden 2013-2015
 - Krijtlijnen voor de uitbouw van een versterkte preventieve gezinsondersteuning
 - Actieplan zelfstandige kinderopvang
 - Perspectief 2020 Gehandicaptenzorg
 - Discussienota programmatie ouderenzorg
 - Ouderenbeleidsplan 2010-2014
 - Dementieplan 2010-2014
 - Transitieplan Dementie
 - Vlaams actieplan over vaccinaties 2012-2020
 - Vlaamse actieplan suïcidepreventie 2012-2020
 - Vlaams actieplan voeding en beweging 2009-2015
 - Vlaams actieplan in verband met tabak, alcohol en drugs 2009-2015
 - Beleidsplan Geestelijke gezondheid (2010)

- > Voor het Vlaams armoedebeleid nemen we mee:
 - Vlaams Regeerakkoord 2009
 - Vlaams Regeerakkoord 2014 – Hoofdstuk ‘Armoedebeleid’
 - Beleidsnota Armoedebestrijding 2014-2019
 - Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2010-2014
 - Beleidsnota Armoedebestrijding 2014-2019
 - Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2015-2019

- > Voor het Vlaams gelijke kansenbeleid nemen we mee:
 - Vlaams Regeerakkoord 2009 ‘Gelijke kansen, diversiteit, inburgering en samenleven’
 - Beleidsnota 2009-2014 Samen gelijke kansen versterken
 - Vlaams Regeerakkoord 2014 – Hoofdstuk ‘Gelijke Kansen’
 - Beleidsnota Gelijke kansen 2014-2019

- > Voor het Vlaams integratie- en inburgeringsbeleid nemen we volgende documenten mee, aangevuld met het horizontaal ‘Actieplan voor de preventie van radicalisering’:
 - Vlaams Regeerakkoord 2009 ‘Gelijke kansen, diversiteit, inburgering en samenleven’
 - Vlaams Regeerakkoord 2014
 - Beleidsnota Inburgering en Integratie 2009-2014
 - Beleidsnota Integratie en Inburgering 2014-2019

- Geïntegreerd actieplan integratiebeleid 2012-2015
- Strategisch plan woonwagengewoners 2012-2015
- Actieplan MOE (Roma)- migranten 2012
- Vlaams Horizontaal Integratiebeleidsplan 2015-2019 – ontwerp van doelstellingenkader

Aan de hand van de zoektermen werden deze beleidsdocumenten op systematische wijze gescreend. Tekstfragmenten die een zoekterm bevatten, werden verzameld en geordend. Per beleidsdocument en/of per beleidsdomein werd vervolgens de inhoud van het/de tekstfragment(en) beschreven en/of gesynthetiseerd.

Richtinggevende vragen bij de analyse van de weerhouden tekstfragmenten waren de volgende:

- > Wat is de inhoud van het tekstfragment?
- > Welke inhoudelijke lijn is er terug te vinden doorheen een bepaald beleidsdocument of op een bepaald beleidsdomein, over meerdere tekstfragmenten heen?
- > Zit er coherentie en/of continuïteit in beleidsvoering? Zijn er verschillen of breuklijnen in beleidsvoering terug te vinden?
- > Zo ja, waar en op welk niveau (binnen beleidsdomein/tussen beleidsdomeinen) bevinden zich deze (dis-)coherenties?

Het resultaat van deze beleidsanalyse kunt u lezen in hoofdstuk 3, pagina 27 e.v.

Input van bevoorrechte getuigen

Als derde en laatste bron van informatie voor de beleidsanalyse voorzien we de input van bevoorrechte getuigen, die werkzaam zijn zowel binnen de Vlaamse overheid als bij een belangenorganisatie, extern aan de Vlaamse overheid.

Deze input wordt verzameld via twee kanalen. Eerst en vooral is er de stuurgroep die is samengesteld op het niveau van de administratie WVG en kabinet met afgevaardigden uit de verschillende agentschappen en het kabinet¹. Deze stuurgroep doet dienst als eerste klankbord bij het onderzoeksverloop en bij de uitwerking van de aanbevelingen en het eindrapport.

Een tweede kanaal voor input is via de afname van semi-gestructureerde interviews, intern en extern aan de Vlaamse overheid. De interviews met experts intern aan de administratie WVG hadden in hoofdzaak een oriënterend karakter en hebben ons geholpen bij de samenstelling van de stuurgroep, bij de selectie van externe bevoorrechte getuigen en bij de afbakening van het onderzoeksterrein.

Op zoek naar een antwoord op de 2de onderzoeksvraag in verband het gebruik van diensten voerden we bijkomend een aantal interne gesprekken om een beter zicht te krijgen op de mogelijkheden en beperkingen van de huidige registratiegegevens van WVG-diensten². We spraken met de personen die werken met registratiegegevens van de diensten en voorzieningen binnen het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap, het Agentschap Zorg en Gezondheid, Jongerenwelzijn en de afdelingen Welzijn en Samenleving en Justitiehuis van het Departement WVG. Met Kind en Gezin waren er telefonische en e-mailcontacten en werd er informatie ingewonnen via de bijeenkomsten van de stuurgroep van het onderzoek. De gesprekken hadden als focus de operationalisering van het begrip 'herkomst' in de bestanden en de kwaliteit van de gegevens. Van deze gesprekken werd telkens een kort verslag gemaakt dat werd voorgelegd aan de respondent ter bevestiging van de inhoud.

¹ De samenstelling van de stuurgroep is terug te vinden in de bijlage.

² De namen van betrokken personen zijn terug te vinden in de bijlage.

Bovendien hadden we, om de aanbevelingen omtrent registratie en monitoring te stofferen, een gesprek met de Studiedienst van de Vlaamse Regering en de dienst Diversiteitsbeleid over de Mededeling aan de Vlaamse Regering (VR 2015 0805 MED.0237/1) van de Commissie Integratiebeleid over de operationalisering van het begrip 'buitenlandse herkomst'.

Bevoorrechte getuigen intern aan de Vlaamse overheid in dit onderzoek zijn:

- Departement WVG, team Beleidsontwikkeling
- Departement WVG, afdeling Welzijn en Samenleving
- Jongerenwelzijn
- Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap (VAPH)
- Kind en Gezin
- Agentschap Zorg en Gezondheid
- Departement WVG, afdeling Zorginspectie
- Departement WVG, afdeling Justitiehuisen
- Kabinet van Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin Jo Vandeuren

Bevoorrechte getuigen extern aan de Vlaamse overheid³ in dit onderzoek zijn:

- Minderhedenforum
- Brusselse Welzijns- en Gezondheidsraad (BWR)
- Steunpunt Algemeen Welzijnswerk (SAW)
- Samenlevingsopbouw Vlaanderen
- Steunpunt Jeugdhulp
- Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG)
- Vluchtelingenwerk Vlaanderen (niet gerealiseerd)
- Federatie van Diensten voor Geestelijke Gezondheidszorg (FDGG)
- SOM
- Vlaams Welzijnsverbond
- Zorgnet Vlaanderen (niet gerealiseerd)

De interviews met externe bevoorrechte getuigen dienen ons een inzicht te geven in hoe het huidige beleidskader door hen wordt gepercipieerd, waar zich volgens hen de belangrijkste aanknopingspunten en hiaten situeren alsook om inspiratie te bieden omtrent prioritaire beleidsdoelen en acties (ter versterking van reeds bestaande of vernieuwend van inhoud). Ook dienen we hieruit inspiratie te halen omtrent de verbinding tussen dit thema en beleidsgericht onderzoek.

Voor de afname van deze semi-gestructureerde interviews werd een itemlijst opgemaakt, die op voorhand aan de respondenten werd bezorgd. De interviews namen ongeveer anderhalf tot 2 uur tijd in beslag. De gesprekken werden integraal opgenomen. Op basis van notities werd een verslag na het gesprek ter validering aan de respondent bezorgd. Tot slot werd de analyse van alle externe interviews (zie hoofdstuk 4 van dit onderzoeksrapport, pagina 58 e.v.), alsook het ontwerp van conclusies en aanbevelingen (zie hoofdstuk 5, pagina 69 e.v.), aan de respondenten bezorgd ter validering.

³ De namen van de respondenten van de respectievelijke organisaties zijn terug te vinden in de bijlage.

2 DE POSITIE VAN PERSONEN MET BUITENLANDSE HERKOMST IN VLAANDEREN EN BRUSSEL

INLEIDING

In dit tweede hoofdstuk trachten we een actueel beeld te krijgen van de omvang en de aard van de ruime groep van personen met een buitenlandse herkomst in Vlaanderen en Brussel en van hun maatschappelijke positie, in antwoord op de eerste onderzoeksvraag: *Wat is de maatschappelijke positie van personen van buitenlandse herkomst in Vlaanderen en Brussel?* In de eerste paragraaf verduidelijken we beknopt welke afbakening en definiëring we hanteren voor de groep ‘personen met een buitenlandse herkomst’. Vervolgens gaan we in op een aantal algemene kenmerken van personen met een buitenlandse herkomst in Vlaanderen en Brussel. Hoe kwamen zij, of hun (groot)ouders in België, wat is hun aantal, hoe zijn ze verspreid over het grondgebied, wat is hun leeftijdsstructuur ...? In de derde paragraaf gaan we dieper in op hun maatschappelijke positie in Vlaanderen en Brussel. Eerst bekijken we hun socio-economische positie, met aandacht voor de arbeidsmarktpositie, scholing en inkomen. Vervolgens kijken we naar de gezondheidsstatus, naar sociale banden en informele zorg, naar indicatoren van discriminatie en stereotypering en tenslotte naar armoede.

Tot slot hebben we, zoekend naar een antwoord op de tweede onderzoeksvraag nl. *wat weten we over het gebruik van het welzijns- en gezondheidsaanbod van vanuit WVG door personen van buitenlandse herkomst*, in een laatste gedeelte aandacht voor de aanwezigheid van deze groepen in de welzijns- en gezondheidssectoren: welke cijfers vinden we terug in administratieve registratiebestanden over het gebruik van het zorgaanbod?

2.1 ‘PERSONEN MET EEN BUITENLANDSE HERKOMST’?

Gezien de exploratieve aard van het onderzoek kozen we er voor om de doelgroep voor de literatuuranalyse van dit rapport ruim af te bakenen als ‘personen met een buitenlandse herkomst’. Deze groep bestaat dus zowel uit mensen die zelf gemigreerd zijn vanuit een ander land, als uit personen wiens voorouders gemigreerd zijn naar Brussel of Vlaanderen. Dit overzicht baseert zich op reeds bestaande onderzoeken en cijfermateriaal. De auteurs hanteren vaak verschillende afbakeningen van de groep personen met buitenlandse herkomst. Niet alle gegevens uit dit hoofdstuk slaan dus op dezelfde groep en zijn vergelijkbaar. We trachtten de onderzochte groep wel zo juist mogelijk (i.e. zoals in het betreffende onderzoek) te benoemen. Bovendien is het Brussels Gewest niet steeds vervat in het cijfermateriaal. Ook dit trachtten we steeds correct te vermelden. In een latere fase, bij het formuleren van beleidsdoelen bijvoorbeeld, kan het wel nuttig zijn een meer gerichte definiëring te hanteren.

Deze aanpak kent beperkingen. Het opzet van dit onderzoek laat niet toe aandacht te hebben voor de specificiteit van bepaalde herkomstgroepen. In de beschrijving van de positie van personen met buitenlandse herkomst beperken we ons tot een algemeen beeld, een beeld dat ook enkel tot stand kan komen via gekende studies en de definities die daarin worden gebruikt. Gezien we dit onderzoek doen in de context van het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin willen we waar mogelijk wel aandacht hebben voor kwetsbare groepen. Sommige van deze groepen ontsnappen ook aan de aandacht wanneer een omvattend algemeen beeld wordt geschetst. Dit omdat het kleine groepen zijn, omdat ze simpelweg niet naar voor komen uit de statistieken, of niet als dusdanig geregistreerd zijn in de bestanden waarmee onderzoekers werken. We denken bijvoorbeeld specifiek aan volgende groepen: mensen zonder wettig verblijf, Roma en woonwagenbewoners. In wat volgt bespreken we deze beknopt.

Het aantal mensen die onwettig in België verblijven is niet of zeer moeilijk betrouwbaar in te schatten; volgens de rapportage van Schockaert, Morissens, Cincinnoto en Nicaise (2012) variëren de schattingen van 87.000 tot 140.000 personen voor heel België. Deze groep valt, ook cijfermatig, uit de boot, maar leeft vaak in omstandigheden van rechteloosheid, uitbuiting en armoede. Nicaise en zijn collega's (2011) vonden bij een steekproef van 170 mensen dat de armoedegrade bij de mensen zonder wettig verblijf maar liefst 95% bedraagt. Afgezien van deze beperkte studie bestaat er geen cijfermateriaal over de leefomstandigheden van deze verborgen groep. Gezien de extreme situatie van deze groep mensen, is het toch van belang hier bijzondere aandacht voor te hebben in vervolgonderzoek en beleidsacties.

Ook over de groep Roma in België zijn enkel schattingen te vinden. Balci en Clycq (2012) halen hiervoor een aantal redenen aan: 'Roma' verwijst naar een etniciteit en niet naar een nationaliteit (en wordt dus niet geregistreerd), niet alle Roma hebben een wettig verblijf en tenslotte komen niet alle Roma uit voor hun herkomst uit vrees voor discriminatie en uitsluiting. Bovendien behoren de mensen die door externe waarnemers 'Roma' worden genoemd, eigenlijk tot heel diverse groepen (zie ook Touquet en Wets 2013). Ter illustratie: in Tsjechië zouden volgens schattingen 250.000 Roma wonen, terwijl er bij de volkstelling slechts 11.761 personen zich als dusdanig identificeerden. In België schat de Raad van Europa dat er 30.000 Roma leven (http://ec.europa.eu/justice/discrimination/files/roma_country_factsheets_2014/belgium_en.pdf). De Roma vormen een belangrijke etnische minderheid binnen heel Europa, die vaak in slechte omstandigheden en aan de rand van de samenleving leeft. Daarom is er zowel op Europees niveau, als op nationaal, regionaal en lokaal niveau specifiek beleid naar deze groep toe (zie bijvoorbeeld Touquet en Wets 2013; Geurts 2014).

Geurts (2014) merkt op dat het belangrijk is het onderscheid te maken met de zogenaamde 'woonwagenbewoners'. Dit is tevens een specifieke doelgroep van het Vlaamse integratiebeleid en wordt daar gedefinieerd als 'personen die legaal in België verblijven en die wonen of woonden in een woonwagen of waarvan de ouders dat deden, met uitzondering van bewoners van campings of gebieden met weekendverblijven'. In Vlaanderen en Brussel werd hun aantal in 2011 op 2.576 personen geschat, waarvan er 66% tot de bevolkingsgroep 'Voyageurs', 27% tot de 'Rom' en 7% tot de 'Manoesjen' worden gerekend (Kruispunt Migratie-Integratie, Strategische plan Woonwagenbewoners 2012-2015 in Geurts 2014, p. 199 en verder). Voor een beschrijving van de eigenschappen en problematieken van deze groep verwijzen we tevens naar Geurts (2014).

2.2 PERSONEN MET EEN BUITENLANDSE HERKOMST IN VLAANDEREN EN BRUSSEL

Voor we ingaan op de omvang en aard van de groepen personen van buitenlandse herkomst, beschrijven we kort de opeenvolgende migratiegolven in de recente geschiedenis van België. Deze golven kennen ieder hun eigen kenmerken, bijvoorbeeld naar reden van migratie, geslacht- en leeftijdssamenstelling (voor details zie bijvoorbeeld Pelfrene 2014). Bovendien zijn deze gemigreerde groepen niet statisch na hun aankomst in Vlaanderen, ze nemen een bepaalde positie in in de 'ontvangende' samenleving: ze verouderen, kennen een bepaalde vruchtbaarheid, interageren op verschillende wijzen met de 'ontvangende' samenleving ...

2.2.1 De naoorlogse migratie naar Vlaanderen en Brussel

Voor het midden van de 20ste eeuw was België voornamelijk een emigratieland, maar in de naoorlogse jaren is deze dynamiek gekeerd, en kwam de arbeidsmigratie vanuit de mediterrane regio op gang (Timmerman 2014). Deze eerste immigratieperiode tussen 1945 en 1974 is de periode van de zogenaamde 'gastarbeiders', die eerst kwamen om België mee her op te bouwen na de oorlog en nadien om de nood aan arbeidskrachten, die voortkwam uit de economische groei, in te vullen. Eerst kwamen deze immigranten uit Italië en Polen, en later ook uit Spanje, Griekenland, Portugal, Turkije, Marokko en Tunesië. Deze migraties verliepen in hoge mate 'geinstitutionaliseerd', in die zin dat er bilaterale akkoorden met de betreffende landen werden gesloten (Lodewijckx 2014 p. 43/4; Van Haarlem, Coene en Lusyne 2011; Geldof 2013).

Na de oliecrisis werd de werving van buitenlandse arbeidskrachten stopgezet (de zogenaamde ‘migratiestop’ in 1974), toch migreerden nog heel wat Turken en Marokkanen in het kader van gezinshereniging naar België. In de eerste migratiegolf waren het meestal (laaggeschoolde) mannen die ‘tijdelijk’ arbeid kwamen verrichten in België. Naarmate de verblijfsduur toch langer werd, groeide ook de behoefte om een eventuele partner en kinderen te laten overkomen naar België. Bovendien trouwden vele immigranten, oorspronkelijk zonder partner, toch nog met iemand uit het herkomstland. Zo werd gezinshereniging een ‘logische’ volgende fase na de arbeidsmigratie (Geldof 2013, p. 18). Veel van de huidige tweede, derde en zelfs vierde generatie van personen van buitenlandse herkomst hebben hun roots in België vanuit deze periode. Officieel is de migratiestop nog steeds van kracht maar ze is niet van toepassing op een aantal groepen. Daarom kunnen we toch spreken van een laatste migratiegolf sinds de jaren ‘90, die zich kenmerkt door een toenemend aantal en een toenemende complexiteit van de migraties (Van Haarlem e.a. 2011). Geldof (2013) haalt drie redenen aan voor een stijging van de migratie in de jaren 1990: (1) de globalisering, (2) oorlogen en conflicten die zorgen voor vluchtelingenstromen en (3) de val van de Berlijnse muur in 1989 met de uitbreiding van de Europese Unie erna. Tot op vandaag zorgt dit proces voor een nieuwe migratie uit Centraal en Oost-Europa. Lodewijckx (2014) maakt melding van groepen van EU-burgers (voornamelijk Oost-Europa, maar ook West-/Noord-EU en Zuid-EU) die vaak naar hier komen vanuit arbeidsoverwegingen; daarnaast vermeldt zij gezinsvorming of hereniging (vanuit Turkije, de Maghreb, Thailand, Filippijnen, Oekraïne, Rusland en bepaalde Latijns-Amerikaanse landen), erkende vluchtelingen en buitenlandse studenten. In 2012 bestond de top tien van buitenlandse nationaliteiten in de migratie naar het Vlaams Gewest respectievelijk uit: Nederland, Polen, Roemenië, Bulgarije, Spanje, Marokko, Frankrijk, Portugal, Turkije en Italië (Pelfrene 2014). Voor zowel de migratiegolven zelf als voor de bevolkingsgroepen die al geruime tijd in België verblijven, geldt dat deze ‘superdivers’ geworden zijn. Deze term werd recent geïntroduceerd omdat “*onze begrippen uit de 20ste eeuw te kort schieten om de veranderende realiteit te beschrijven*” (Geldof 2013, p. 27).

In ‘Super-diversity and its implications’, een artikel dat in 2007 verscheen in het vaktijdschrift *Ethnic and Racial Studies*, beschrijft de socioloog Vertovec hoe na 1991 migratiepatronen naar Groot-Brittannië een veel gedifferentieerder karakter kregen dan voorheen (Meuleman B. en Wets J. in Dierckx, 2011:303; Geldof, 2013:29; Maly, Blommaert & Ben Yakoub, 2014:16). In een empirische studie over de stad Londen komt Vertovec tot de vaststelling dat het idee van ‘de wereld in de stad’ een zeer misleidend idee is omdat het slechts één dimensie, nl. herkomst belicht. Hij stelt in zijn studie vast dat er een enorme diversificatie schuilgaat in de diversiteit. Voor 1991 werd de Britse migratiegeschiedenis gekarakteriseerd door migranten die voornamelijk deel uitmaakten van grote, goed georganiseerde gemeenschappen met wortels in Gemenebestlanden en voormalige Britse kolonies. Het waren eenduidige groepen die naar Groot-Brittannië emigreerden om daar te blijven en te ‘integreren’, al maakten velen deel uit van de gekleurde onderklasse. De Britten zijn vertrouwd met hun profiel, met hun taal, cultuur en religie. De diversiteit als gevolg van migraties na 1991 is veel minder overzichtelijk. Deze migraties worden gekarakteriseerd door een enorme toename in verscheidenheid: diversiteit aan nationaliteiten, migratiemotieven, migratiekanalen, verblijfsstatuten en soorten aanwezigheid in de ontvangende gemeenschap (transit, tijdelijk, blijvend, circulair ...). Een belangrijk gevolg van deze observatie is dat de bestaande modellen om diversiteit in Europa te beschrijven – die veelal op etnische verschillen steunen – daarom niet meer voldoen. Nieuwe migranten, niet alleen in Groot-Brittannië maar ook in België, komen uit een grote verscheidenheid van herkomstlanden, zij hebben sterk verschillende achtergronden, bekwaamheden en motieven. Zij komen het land binnen via allerhande verschillende routes, hebben verschillende juridische statussen en wisselen vaak van statuut. Ook de beleidsvoering in het omgaan met deze sterk wijzigende realiteit voldoet niet meer. De wettelijke kaders, structuren en voorzieningen in de gastlanden zijn hier niet altijd of onvoldoende op voorzien.

Geldof duidt in navolging van Vertovec (2007) dat, naast een kwantitatieve toename van het aantal mensen met een migratieachtergrond in onze maatschappij, superdiversiteit vooral gaat over een groeiende diversiteit binnen de diversiteit. De nieuwe migraties van de voorbije twee tot drie decennia komen steeds meer uit de hele wereld. Dit impliceert uiteraard ook een verdere fragmentering op etnisch, taalkundig, juridisch, religieus en economisch vlak.

Ondanks deze enorme heterogeniteit en het feit dat populaties continu in beweging zijn, pogen we toch in het vervolg van dit hoofdstuk een aantal algemene lijnen en gevolgen te beschrijven.

2.2.2 Algemene kenmerken van personen met een buitenlandse herkomst in Vlaanderen en Brussel

Vooreerst schetsen we een algemeen beeld van de **omvang** van de groep van personen van buitenlandse herkomst. Deze varieert naargelang de definitie. De Studiedienst van de Vlaamse Regering (Lodewijckx 2014) kwam op basis van de gegevens van het Rijksregister tot de volgende conclusies: 7,3% van de bevolking in het Vlaams Gewest heeft een niet-Belgische nationaliteit. Van het overige deel van de bevolking die wel de Belgische nationaliteit heeft, is 5,7% Belg geworden via nationaliteitsverwerving. En van de personen die Belg waren vanaf de geboorte had 4,4% een moeder en/of vader die bij de geboorte geen Belg was. Wanneer we dus via deze methode van nationaliteit(en historiek) van het individu en de ouders werken, komen we in totaal uit bij 17,4% van de bevolking van het Vlaams Gewest met buitenlandse roots (overeenkomstig met zo'n 1.112.000 inwoners). In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest loopt dit percentage op tot 65,9% (overeenkomstig met zo'n 761.000 inwoners). Vlaanderen en Brussel samen tellen dus zo'n 1.873.000 inwoners met een buitenlandse herkomst. Deze cijfers houden geen rekening met mensen in het wachtregister of mensen die onwettig in België verblijven. Zij zijn niet meegerekend in deze cijfers, dus het werkelijk aantal ligt substantieel hoger. Naargelang de bron varieert het aantal ingeschreven asielzoekers in het wachtregister tussen de 50.000 en de 62.000 personen (Pelfrene en Lodewijckx 2014). Van deze groep is geen betrouwbaar beeld te schetsen naar woonplaats, maar we merken wel een sterke concentratie in grote agglomeraties (voornamelijk Brussel) maar ook in bepaalde kleinere gemeenten (zoals Kapellen en Sint-Truiden).

Personen van buitenlandse herkomst zijn niet gelijkmatig **verspreid** over Vlaanderen. Zo becijferde Lodewijckx (2014, p. 75) dat in 182 van de 308 Vlaamse gemeenten minder dan 1 op 10 inwoners een buitenlandse herkomst heeft, in 75 andere Vlaamse gemeenten gaat het om meer dan 1 maar minder dan 2 inwoners op 10. Concentratiegebieden (minstens 25%) zijn de Antwerpse en Limburgse grensgemeenten met Nederland, het randgebied van Brussel, Antwerpen, Gent, Genk, Mechelen, Leuven en enkele gemeenten uit Midden-Limburg, Boom en Ronse. In het Brussels Hoofdstedelijk Gewest is er een zoals reeds aangehaald een zeer grote concentratie, in 16 van de 19 gemeenten is het aandeel hoger dan 50%.

Lodewijckx (2014, p. 55-57) toont overtuigend aan dat de **leeftijdsstructuur** sterk afhankelijk is van de gebruikte definitie. Onder de migranten zijn er bijvoorbeeld slechts weinig jonge kinderen. Dit staat in contrast met het aandeel jonge kinderen bij de bevolking van buitenlandse herkomst: daar zijn er juist veel meer in vergelijking met hun aandeel in de groep 'Belgen'. Een belangrijk demografisch gevolg van de opeenvolgende migratiestromen is immers dat deze zorgen voor een verjonging van de populatie (Deboosere, Eggerickx, Van Hecke en Wayens 2009, Lodewijckx 2014). Van Peer en haar collega's (2010) vonden dat buitenlanders uit de nieuwe lidstaten van de Europese Unie en uit de rest van de wereld buiten de EU een hoger vruchtbaarheidscijfer kenden dan Belgen. Ook uit recentere gegevens uit *Het Kind in Vlaanderen 2013* blijkt dat het vruchtbaarheidscijfer van Belgische vrouwen 1,61 (kinderen per vrouw) was, terwijl dit bij vrouwen met een niet-Belgische nationaliteit op 2,68 ligt (Kind en Gezin 2014, gebaseerd op bewerkingen van Van Bavel en De Hauw op Mirage 2013). Gezien de geografische concentratie van deze groepen laat zich dit voornamelijk voelen in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest en de grote steden zoals Antwerpen, Mechelen en Gent (Deboosere e.a. 2009; Vanduynslager, Wets, Noppe en Doyen 2013). Volledigheidshalve is het wel zo dat de rest van Vlaanderen de laatste jaren eerder met een ontgroening te maken heeft gehad (Vanduynslager e.a. 2013). Niettegenstaande het hoger vruchtbaarheidscijfer, daalt de vruchtbaarheid bij niet-Belgische vrouwen sterk sinds 2010: van 3,18 in 2010 naar 2,68 in 2013 (Kind en Gezin 2014). Uit de analyses van Lodewijckx (2014) blijkt voorts dat 'Belgen' in vergelijking met de groepen van buitenlandse herkomst vaker tot de hogere leeftijdscategorieën behoren: de Belgische populatie is meer verouderd. De verschillen zijn zeer uitgesproken voor de migranten uit de herkomstregio's Oost-EU, Maghreb, Turkije en rest van de wereld: vooral met de groepen uit deze herkomstregio's is er een gemiddeld groot leeftijdsverschil. Niettegenstaande is het toch belangrijk om ook rekening te houden met

de groeiende verouderende populatie van buitenlandse herkomst. Lodewijckx en Pelfrene (2012, p. 60) tonen aan dat het aandeel ouderen in de Turkse, Marokkaanse, Italiaanse en Spaanse herkomstgroepen in Vlaanderen gestegen is tussen 2004 en 2011. Het aantal Marokkaanse en Turkse 75-plussers verviervoudigde ongeveer. In 2004 waren er ongeveer 5 personen ouder dan 75 jaar per 100 Turkse en Marokkaanse 45-59-jarigen, in 2011 zijn dat er 10 per 100.

Wat betreft de **geslachtsverhouding** zien we dat de internationale immigratie een vrij sterk overwicht aan mannen vertoont (1,2* zoveel in Vlaanderen en 1,14* zoveel in Brussel), hoewel er sinds de eeuwwisseling een vervrouwelijking merkbaar is (Pelfrene 2014). Als we meer in detail kijken volgens definitie, leeftijd en herkomstgroep zien we wel diverse patronen ontstaan (zie Lodewijckx 2014, p. 57). Zo lijken er bijvoorbeeld meer Maghrebijnse 65+-vrouwen dan mannen te zijn (74 op 100 mannen). Dit is echter te wijten aan het feit dat Maghrebijnse oudere mannen vaker de Belgische nationaliteit hebben verkregen dan hun vrouwelijke leeftijdsgenoten. Wanneer we kijken naar de definiëring op basis van herkomst (en niet nationaliteit) zien we dat juist mannen sterker vertegenwoordigd zijn in de groep 65-plussers (129 mannen per 100 vrouwen). Lodewijckx (2014) merkt verder op dat sommige migratievormen vrij geslachtsgebonden blijken te zijn: vaak zijn volgmigranten in het kader van gezinsvorming vrouwen, terwijl arbeidsmigranten en erkende vluchtelingen eerder mannen zijn. De ‘algemene’ statistieken verbergen dus een complexe realiteit.

2.3 MAATSCHAPPELIJKE POSITIE VAN PERSONEN MET EEN BUITENLANDSE HERKOMST

In dit gedeelte willen we de maatschappelijke positie van personen van buitenlandse herkomst in Vlaanderen en Brussel schetsen. Het spreekt voor zich dat het geen omvattend beeld van deze superdiverse groep zal zijn, maar slechts een aantal algemene lijnen. Eerst gaan we in op de socio-economische positie, daarna nemen we de gezondheidstoestand, de sociale banden en zorg en welzijn, discriminatie en stereotypering en armoede bij deze groepen van personen onder de loep.

2.3.1 Socio-economische positie

Het hebben van een opleiding, werk en een voldoende hoog inkomen worden gezien als belangrijke elementen voor een ‘volwaardige’ deelname aan Westerse samenlevingen. Vandaar dat het interessant is ook de socio-economische positie van personen van buitenlandse herkomst van naderbij te bekijken. Deze positie is relatief goed gedocumenteerd. De Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg en het Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding publiceerden in 2013 de uitgebreide “Socio-economische Monitoring” met verrijkte gegevens van het datawarehouse arbeidsmarkt en sociale bescherming van de Kruispuntbank Sociale Zekerheid waarin ze de **werkgelegenheidssituatie** uitgebreid beschrijven. Hun algemene conclusies zijn de volgende (p. 307):

“1) De toegang tot de werkgelegenheid is beperkter voor groepen van vreemde origine.

2) Bij degenen die werk hebben gevonden, kan een ongelijkheid worden vastgesteld wat de kwaliteit van de werkgelegenheid betreft. De werkgelegenheid is meestal discontinu en onzekerder. Vooral wat de niet-EU’ers betreft, bevinden personen die werk hebben zich vaak in specifieke sectoren die worden gekenmerkt door het minder voordelige statuut van arbeider en door lonen die systematisch lager liggen. Bovendien is het zo dat voor vrouwen de contracten vaker de vorm aannemen van korte tijdelijke arbeid.

3) Daarnaast is het werkloosheidsrisico voor die groepen groter en de uitstroom uit de werkloosheid beperkter.

4) Tot slot is het eveneens belangrijk vast te stellen dat het feit dat een persoon in België is geboren, de Belgische nationaliteit heeft verworven of langer op het grondgebied verblijft wel degelijk een invloed heeft op zijn of haar positie op de arbeidsmarkt en de verschillen met personen van Belgische afkomst ietwat kleiner maakt, maar de verdeling van de posities op de arbeidsmarkt niet ingrijpend wijzigt.

Aan de hand van de variabelen origine en migratiegeschiedenis kan de ongelijkheid en de hiërarchisering van de socio-economische posities op basis van de herkomst dus duidelijk worden aangetoond. In sommige gevallen overstijgt dit de gender- en leeftijdsverschillen en de verschillen in woonregio. "Niet-EU'ers" zijn oververtegenwoordigd in de onderste lagen van de arbeidsmarkt en personen van Belgische origine in de bovenste lagen. Personen van EU-origine nemen meestal een tussenpositie in."

We halen graag ook een aantal concrete cijfers uit het onderzoek aan, met name over de werkgelegenheid en de werkloosheid.

De werkgelegenheidsgraad bedraagt 77,9% in Vlaanderen tegenover 70,9% in Brussel en 66,8% in Wallonië. Wat betreft de verschillen in werkgelegenheidsgraad tussen personen van Belgische origine en personen van buitenlandse origine per gewest stellen de onderzoekers grote verschillen vast in Brussel en Vlaanderen (groter dan in Wallonië). Het verschil ten nadele van personen van buitenlandse afkomst schommelt in Brussel tussen 21,4 procentpunten en 36,5 procentpunten (naargelang de herkomstregio). In Vlaanderen schommelt het verschil tussen 22,5 procentpunten en 36,4 procentpunten. De situatie van personen afkomstig uit Afrikaanse landen loopt op tot negatieve verschillen inzake de werkgelegenheidsgraad van 30,6 punten in Wallonië, 32,6 punten in Vlaanderen en 33,1 punten in Brussel. Mensen met een origine uit de EU-14 hebben een hogere werkgelegenheidsgraad dan mensen van andere origines; en in Brussel zijn het mensen met een origine uit de EU-12 die hogere werkgelegenheidsgraden hebben dan mensen van andere origine.

Parallel hiermee zien we dat de werkloosheidsgraad van personen van Belgische origine lager ligt dan die van personen van buitenlandse afkomst en dit ongeacht het gewest. Brussel vormt hierop wel een uitzondering voor personen afkomstig uit de EU-12, zij kennen een lagere werkloosheidsgraad dan personen van Belgische origine (5,3%). De werkloosheidsgraad bedraagt 3,5% in Vlaanderen ten opzichte van 10,1% in Brussel en 10,8% in Wallonië. In Vlaanderen en in Brussel vertonen personen, afkomstig uit de EU-14 en van de EU-12, werkloosheidsgraden die lager liggen dan die van personen die een andere buitenlandse origine hebben. In de drie gewesten zijn het de vrouwen afkomstig uit een kandidaat-lidstaat (31,4%) en mannen van Maghrebijnse origine (23,7%) die de hoogste werkloosheidspercentages hebben. In Vlaams onderzoek wordt het bestaan van een genderkloof tussen bepaalde groepen, zoals die tussen mannen en vrouwen afkomstig uit een kandidaat EU-lidstaat, bevestigd (Djait 2015). De Vlaamse inburgerings- en integratiemonitor toont aan dat het aandeel personen dat leeft in een huishouden waar niet of nauwelijks wordt gewerkt, tevens sterk verschilt naar nationaliteit en geboorteland in 2011 (Vanduytenslager e.a. 2013). Bij de personen met een niet-EU-nationaliteit ligt dat aandeel 4 keer hoger dan bij personen met een Belgische nationaliteit. Naar geboorteland is het verschil iets minder groot. Bij de personen geboren buiten de EU ligt dat aandeel 3 keer hoger dan bij personen geboren in België. Internationale vergelijking maakt duidelijk dat Vlaanderen een zeer lage werkintensiteit kent bij de personen geboren buiten de EU27: het haalt een veertiende plaats in de rangschikking van de EU15-landen. Enkel Finland, het Waals Gewest en België scoren nog lager (p. 137).

Naast de positie op de arbeidsmarkt is het interessant om naar het **inkomen** te kijken. Uit de Vlaamse Inburgerings- en Integratiemonitor (Vanduytenslager e.a. 2013) blijkt dat het aandeel personen dat leeft onder de armoededrempel sterk verschilt naar nationaliteit en geboorteland. Bij personen met een niet-EU-nationaliteit ligt dat aandeel vijf keer hoger dan bij personen met een Belgische nationaliteit in het Vlaams Gewest (48% tegenover 9%). De personen met een EU-nationaliteit halen een score tussen beide andere groepen.

In de vergelijking van EU-15 landen komt Vlaanderen hier niet goed uit: enkele het Waals Gewest, België en Griekenland scoren slechter. Ook andere armoede-indicatoren wijzen in dezelfde richting: subjectieve armoede, materiële deprivatie, het aantal leefloontrekker ...

Wanneer we kijken naar **schoolse prestaties** vinden we tevens aanzienlijke kloven. Uit de Vlaamse Migratie- en Integratiemonitor (Vanduynslager 2013) blijkt dat leerlingen met buitenlandse herkomst minder goede onderwijsprestaties en uitkomsten behalen dan autochtonen. Als we allereerst de groepen vergelijken die het schoolsysteem verlaten zonder diploma of getuigschrift zien we al grote verschillen. Lamote en zijn collega's (2013) analyseerden administratieve schoolgegevens over moedertaal en vonden dat er veel meer vroege schoolverlaters zijn onder de leerlingen met een andere moedertaal dan het Nederlands. Zo blijkt uit de gegevens van 2010 dat er drie maal meer vroege schoolverlaters zijn onder de anderstalige dan onder de Nederlandstalige leerlingen (30% versus 9,6%). Deze groep betreedt de arbeidsmarkt en de samenleving in een zeer kwetsbare positie. Daarnaast, zien we dat leerlingen met buitenlandse nationaliteit aanzienlijk meer schoolse vertraging oplopen, zowel in het lager als in het secundair onderwijs. In het middelbaar onderwijs is dat 27% versus 66% (Vanduynslager e.a. 2013). Specifieke studies gericht op de tweede generatie jongeren van Turkse en Marokkaanse origine uit Antwerpen en Brussel zijn schetsen voor deze groep ook een eerder somber beeld van hun onderwijs-uitkomsten en resultaten (Vandezande, Fleischmann, Baysu, Swyngedouw en Phalet 2008). Zij zijn oververtegenwoordigd in de minder kansrijke richtingen van het secundair onderwijs. We zien wel dat de jongeren die wél doorstromen naar het hoger onderwijs vaker voor richtingen kiezen die hen goede arbeidsmarktkansen bieden. Uit de internationale PISA-studies naar onderwijsprestaties blijkt dat, in Europa, de kloof tussen 'allochtonen' (van zowel eerste als tweede generatie) en 'autochtonen' nergens zo groot is als in Vlaanderen (Danhier, Jacobs, Devleeshouwer, Martin en Alarcon 2014).

2.3.2 Gezondheid

Gegevens over de gezondheid, het gebruik van en de toegang tot gezondheidsvoorzieningen, zijn eerder schaars. In 2006 werd er een overzicht gemaakt van de 'autochtone' en 'allochtone' bevolking in Vlaanderen door het Steunpunt Gelijkekansenbeleid (Levecque e.a. 2006). Zij kwamen onder andere tot de volgende bevindingen: de perceptie van de eigen gezondheid verschilt aanzienlijk naargelang de regio van herkomst. Mensen afkomstig uit Turkije en Marokko hebben de minst goede indruk van hun eigen gezondheid; Turkse en Marokkaanse migranten maken minder gebruik van preventieve gezondheidszorg; diabetes komt bij Turken en Marokkanen tweemaal meer voor dan bij Europeanen; wat cholesterol en bloeddruk betreft, scoren deze groepen dan weer beter dan autochtonen; de mentale gezondheid bij Turken en Marokkanen is iets minder goed dan die van Europeanen; zowel Turken en Marokkanen als Europeanen zijn tevreden over hun sociale contacten; de niet-Europese populatie doet meer beroep op spoeddiensten dan de autochtone bevolking; en bijna 25% van de Turkse en Marokkaanse migranten verklaart ooit gezondheidszorg uitgesteld te hebben door geldtekort. Bij de autochtone Belgen was dit nog geen 5%.

Meer recente analyses van Van Haarlem, Coene en Lusyne (2011, p. 194) liggen in dezelfde lijn en tonen aan dat vooral personen van Marokkaanse, Turkse en Zuid-Europese herkomst de eigen gezondheid dubbel zo vaak als personen van Belgische herkomst als zeer slecht of slecht ervaren. De Noordwest-Europeanen, de Oost-Europeanen en de niet-Europeanen in hun studie leunen dicht tegen de Belgische bevolking aan qua subjectieve gezondheidsbeleving. Wat betreft de mentale gezondheid deden Missine en Levecque (2011) de vaststelling dat in België (en negen andere Europese landen) etnische minderheden significant vaker depressieve gevoelens ervaren. Dit blijkt uit een enquête van de algemene bevolking van de European Social Survey en werd gemeten aan de hand van een zelfrapportage-instrument (CES-D), maar bleek ook al uit eerdere resultaten van de Gezondheidsenquête (Levecque, Lodewyckx en Vranken 2007).

Vaak is er in onderzoek een focus op de 'grootste' herkomstgroepen zoals Turken en Marokkanen, maar andere herkomstgroepen kunnen ook bepaalde, specifieke gezondheidsproblemen vertonen. Zo beschrijven Balci en Clycq (2012, p. 11) bijvoorbeeld dat het slecht gaat met de gezondheid van vele Roma. Over het algemeen hebben de Roma een kortere levensduur dan de meerderheidsbevolking.

Jarenlange uitsluiting en discriminatie heeft ervoor gezorgd dat vele Roma noodgedwongen van de ene naar de andere plek moesten migreren. Daar leefden ze bijna altijd in achtergestelde buurten met weinig of geen voorzieningen. Infectieuze ziekten komen vaker voor bij Roma. Bij de vrouwen is er vooral sprake van vroege zwangerschappen en weinig gynaecologische preventie.

Een van de drempels tot de gezondheidszorg blijkt het financiële aspect te zijn: het aandeel personen dat leeft in een huishouden dat gezondheidszorg moet uitstellen om financiële redenen verschilt naargelang nationaliteit en geboorteland. Bij de Belgen gaat het om 4%, bij de personen met een niet-EU-nationaliteit gaat het om 10%. Bij de personen geboren in België gaat het om 3%, bij de personen geboren buiten de EU om 9%. De personen met een EU-nationaliteit (exclusief Belgen) en personen geboren binnen de EU (buiten België) halen telkens een score tussen beide andere groepen (Vanduynslager e.a. 2013). Gezien kansengroepen vaak ondervertegenwoordigd zijn in dit soort surveys, moeten we ons er van bewust zijn dat deze cijfers wellicht een onderschatting van de reële situatie zijn.

2.3.3 Sociale banden en informele zorg

Praktijken, overtuigingen en verwachtingen van en over (informele) zorg kunnen verschillend zijn naargelang herkomstgroep. In Vlaanderen is de situatie van de Turkse en Marokkaanse gemeenschap wellicht het best gedocumenteerd. Lodewijckx en Pelfrene (2012) bestudeerden bijvoorbeeld de huishoudensstructuur en de solidariteit tussen de generaties bij personen met een Italiaanse, Spaanse, Turkse en Marokkaanse achtergrond. De gegevens waarop zij zich baseren zijn afkomstig uit het Rijksregister (voor de huishoudensstructuur) en de Generations and Gender Survey (voor de overtuigingen). Een eerste observatie die deze onderzoekers maken is dat de populaties van buitenlandse herkomst niet in dezelfde mate als de Belgen geconfronteerd worden met (de zorg voor) 75-plussers: bij de Belgen zijn er 45 personen van 75-plus per 100 personen van 45-59 jaar. De 45-59-jarigen zijn ruwweg de personen met ouders die de leeftijd van 75 jaar hebben overschreden. Bij de Marokkanen en de Turken gaat het om 10 per 100, bij de Italianen en de Spanjaarden om respectievelijk 17 en 18 per 100. Wat betreft de structuur van de huishoudens, vinden de auteurs dat het aandeel collectief wonende personen bij oudere personen over het algemeen toeneemt, vooral bij de autochtone Belgen. 5% van de Belgische mannen van 75-plus en 12% van de Belgische vrouwen van die leeftijd woont niet (meer) zelfstandig. Marokkaanse en Turkse ouderen daarentegen wonen nauwelijks collectief. Italianen en Spanjaarden nemen een middenpositie in. Daartegenover staat dat vooral de oudere Turken en Marokkanen vaker deel uitmaken van een zogenaamd 'meergeneratiehuishouden'. Zo leven meer dan zeven op tien Turkse en Marokkaanse vrouwen van 75 jaar of ouder in een meergeneratiehuishouden (bij Belgen is dat ruim één op tien). De auteurs vinden wel een evolutie: vooral de Turkse ouderen wonen in 2011 vaker alleen dan in 2004, ze wonen met minder personen samen en minder vaak in een meergeneratiehuishouden. Dezelfde trend vinden we bij Italianen en Marokkanen (voor deze laatste groep minder uitgesproken bij de mannen). Ook wat kinderopvang betreft vinden we eenzelfde trend terug: Kind en Gezin (2014) stelt vast dat kinderen met een moeder van niet-Belgische origine veel minder gebruik maken van opvang dan kinderen met een moeder van Belgische origine (respectievelijk 34% die het regelmatig gebruikt, tegenover 73%). Uit een onderzoek van Vanderleyden en Moons (2013) blijkt wel dat er geen verschil is tussen het feitelijk zorggedrag voor zieke, gehandicapte of oudere familieleden, kennissen of burens van personen van Belgische en van buitenlandse herkomst. Maar gezien het beperkt aantal personen van vreemde herkomst in het onderzoek kunnen zij geen opdeling maken naar herkomstlanden en zijn hun resultaten eerder als indicatief te beschouwen. Bovendien geven zij hier geen verdere verklaring voor; vermoedelijk kan de beperktere veroudering (cf. supra) in deze populatie al een verschil maken.

Attitude-onderzoek wijst wel in de richting van verschillende zorgverwachtingen tussen herkomstgroepen: de resultaten van de Generations and Gender Survey (Lodewijckx en Pelfrene 2012) tonen aan dat de groep met een migrantenherkomst (dit zijn in dit onderzoek respondenten met Turkse, Marokkaanse, Algerijnse of Tunesische roots) in België het gezin of de familie vaker vooropstelt als verlener van zorg en ondersteuning.

Ook uit de resultaten van Vanderleyden en Moons (2013; uit het onderzoek Sociaal-Culturele Verschuivingen) blijkt dat personen met een herkomst uit de nieuwere EU-landen of van buiten de EU het vaker eens zijn met stellingen die wijzen op een traditionele familiesolidariteit. In deze studie peilde men naar de maatregelen die de overheid best kan nemen om informele zorg te versterken. Interessant genoeg blijkt dat personen met een herkomst uit de nieuwere EU-landen of van buiten de EU professionele zorg ondergeschikt vinden en informele zorg meer vanzelfsprekend achten. Zij spreken zich meer uit voor een verbetering van het sociaal statuut voor informele zorgers en pleiten in grotere mate voor mediacampagnes die ertoe bijdragen dat informele zorg zou erkend worden als nuttig werk. Lodewijckx en Pelfrene (2012) tonen wel aan dat voor bepaalde uitspraken jongeren minder geneigd zijn dan ouderen tot het vooropstellen van de familie als zorgverlener, en dit contrast tussen generaties is sterker aanwezig in de groep van buitenlandse herkomst. We zien dus, gemiddeld genomen, andere patronen van en ideeën over zorg, maar deze zijn in evolutie over de generaties heen. In een kwalitatief onderzoek naar personen van Turkse en Marokkaanse herkomst in armoede vinden Dierckx, Geerts en Van Dam (2013) ook dat processen van individualisering en scholing de informele hulp- en ondersteuningssystemen, die traditioneel eerder sterk waren in deze gemeenschappen, in het gedrang brengen. Zij vinden een daling van de solidariteit binnen zowel families als gemeenschappen. In hun onderzoek vinden zij breuklijnen tussen de zogenaamde oudkomers en nieuwkomers, en tussen de Turkse en de Marokkaanse gemeenschap. Ook het Minderhedenforum erkent deze evolutie en stelt dat het sociaal kapitaal binnen bepaalde gemeenschappen onder druk staat (Minderhedenforum 2015, p. 8).

Ook de gezinsvorming en ontbinding van deze bevolkingsgroepen is relatief grondig bestudeerd. Zo is er veel aandacht voor huwelijksmigratie: van alle recente migranten uit Turkije of Marokko komt circa een derde in het kader van een huwelijk naar Vlaanderen (dit waren er 1.548 in 2009). Er bestaan echter grote verschillen in het percentage huwelijksmigratie naar herkomstland. In totaal gaat het om zo'n 15% van de totale immigratie (5.246 personen in 2009; Lodewijckx 2013). Voor sommige, maar zeker niet voor alle, herkomstgroepen hangt de keuze voor een huwelijkspartner uit het herkomstland samen met een traditioneler patroon van gezinsvorming (Lodewijckx 2010). Corijn en Lodewijckx (2009) vonden in hun analyses van het Rijksregister dat de Turkse gemeenschap in België de traditie van virilokaliteit vaak nog handhaaft: op de leeftijd van 20 tot 24 jaar wonen 6 op 10 gehuwde Turkse mannen van de tweede generatie bij hun (schoon)ouders in. Hoge percentages van de vrouwelijke Turkse huwelijksmigranten wonen dus bij hun schoonouders. Deze auteurs vonden tevens dat 28% van de mannelijke Marokkaanse huwelijksmigranten scheidt van zijn partner binnen de eerste zeven jaar na het afsluiten van het huwelijk, dit is een zeer hoog percentage. Voor de mannelijke Turkse huwelijksmigranten bedraagt dit percentage slechts 14% en voor beide vrouwelijke groepen ligt dit nog lager. Blijkbaar zijn de huwelijken met een mannelijke tweede generatiepartner stabiel of kunnen deze huwelijken moeilijker worden ontbonden. De auteurs van het rapport wijzen nog op de specifieke problematiek van de alleenstaande ouders die als huwelijksmigrant naar België kwamen. Hoewel hun aantal gering is, cumuleren zij problemen aangaande alleenstaand ouderschap, een buitenlandse herkomst en een recente vestiging in een nieuwe samenleving. Dit geeft aanleiding tot een bijzondere persoonlijke en maatschappelijke kwetsbaarheid.

Ook naast huwelijksmigratie winnen transnationale banden aan belang voor vele gemeenschappen van buitenlandse herkomst. Geldof (2013) spreekt in dit verband, in navolging van Beck en Beck-Gernsheim, over 'wereldfamilies': de families -partner, ouders, kinderen- van personen van buitenlandse herkomst zijn vaak verspreid over verschillende landen. Dit wordt mogelijk gemaakt door globalisering en de uitgebreide communicatie- en transportmogelijkheden. Mensen onderhouden vaak intense contacten over de grenzen heen en combineren verschillende leefwerelden en culturen, en zo ontstaan er nieuwe familiestructuren. Geldof (2013) wijst in dit verband op een nood aan onderzoek en aan een gezinsbeleid dat rekening houdt met deze nieuwe realiteiten.

2.3.4 Discriminatie en stereotypering

Het maatschappelijk klimaat rond minderheden die vanuit migratie voortkomen is vaak geladen en niet steeds positief. Sinds het electoraal succes van het toenmalige Vlaams Blok begin jaren 1990, zijn de attitudes ten aanzien van personen van buitenlandse herkomst regelmatig voorwerp geweest van studie. Het perspectief van de betrokken minderheden zelf ontbrak echter vaak, evenals overtuigende studies naar eventueel discriminatoir gedrag. Dit is de laatste jaren veranderd en men heeft werk gemaakt van het bestuderen van het bestaan van discriminatie op basis van herkomst in België en Vlaanderen. Er zijn quasi-experimentele studiedesigns opgezet om op een geaggregeerd niveau na te gaan of er al dan niet discriminatie plaatsvindt in bepaalde settings. Zo heeft het Interfederaal Gelijkekansencentrum dergelijke studies opgezet naar werk en naar de huurdersmarkt. Wat betreft het laatste werd bijvoorbeeld gevonden dat mannen van Turkse of Marokkaanse achtergrond significant minder kans hebben op het maken van een afspraak voor het bezichtigen van een huurwoning bij privéverhuurders dan mannen met een Belgische achtergrond (ondanks een perfecte taalbeheersing), voor vrouwen vonden de onderzoekers geen verschil. Men vond een discriminatiegraad van 14% voor een telefonische contactname en van 13% voor een e-mail-contactname (bij de e-mailprocedure werden geen vrouwen onderzocht). Men vond ook dat verhuurders verschillende strategieën gebruikten om de proefpersonen met een buitenlandse herkomst af te schrikken tijdens het huisbezoek. Wat betreft vastgoedkantoren stelden de onderzoekers vast dat 42% van de 300 onderzochte kantoren meteen op de vraag van een eigenaar in gaat om 'vreemdelingen' te weren als kandidaat-huurders. Slechts 14% antwoordt dat dit niet mogelijk is (Van den Broeck, Heylen en Winters 2014). De onderzoekers vonden tevens dat personen van buitenlandse origine minder vaak werden uitgenodigd voor een sollicitatiegesprek dan personen van Belgische origine. Hiernaast bevroegen de onderzoekers ook HR-personeel; uit deze enquête bleek dat ongeveer 9% van de bevroegde gatekeepers stelt dat de nationaliteit of origine van de kandidaat een invloed heeft tijdens de selectie. Daarentegen stelt 44% van de gatekeepers dat specifieke uiterlijkheden zoals een hoofddoek wel invloed hebben op de selectiebeslissing bij arbeiders en de helft van de gatekeepers geeft aan dat dit een impact heeft op de selectiekansen van bedienden en kaderleden (Centrum voor Gelijkeheid van Kansen en Racismebestrijding 2012). Uit een recent onderzoek in de sector van de dienstencheques in Vlaanderen, stelde het Minderhedenforum een hoge mate van discriminatie vast: slechts één op drie van de opgebeldde bedrijven antwoordt afwijzend op de vraag van potentiële klanten om een niet-allochtone poetshulp; 63% wil het discriminatieverzoek onmiddellijk in (Spaas 2015).

Naast deze quasi-experimentele studies naar discriminatoir gedrag (of de bereidheid daartoe) zijn er recent ook studies naar de ervaringen van discriminatie en stereotypering bij etnisch-culturele minderheden. We verwijzen bijvoorbeeld naar de resultaten van de EU-MIDIS studie van het Fundamental Rights Agency en de studie The Integration of the European Second Generation (TIES). Deze laatste onderzocht de ervaringen van discriminatie bij de tweede generatie van Turkse en Marokkaanse herkomst in Antwerpen en Brussel. Hieruit bleek dat de Marokkaanse tweede generatie meer discriminatie ervaart dan de Turkse, en dat het het vaakst wordt gerapporteerd bij het zoeken naar werk en bij het uitgaan (dit laatste voor de mannen). Voorts wordt er meer discriminatie ervaren in de publieke ruimte in Antwerpen dan in Brussel (Vandezande, Phalet en Swyngedouw 2011). Een meerderheid van de tweede generatie Turken en Marokkanen heeft één of meer ervaringen van persoonlijke discriminatie. Meer dan 50% van de Turkse vrouwen en meer dan 60% van de Turkse mannen en Marokkaanse vrouwen geven aan ooit persoonlijk te zijn gediscrimineerd. Marokkaanse mannen rapporteren de meeste discriminatie: in beide steden zegt meer dan drie kwart hiervan al (meermaals) slachtoffer te zijn geweest (Vandezande, Fleischman, Baysu, Swyngedouw en Phalet 2009).

De houding van de algemene bevolking wordt ook onderzocht, zo wordt de zogenaamde 'etnocentrisme'-schaal regelmatig afgenomen in verschillende studies, waaronder ook de enquête van Sociaal-Culturele Verschuivingen van de Studiedienst van de Vlaamse Regering. In de Tolerantiebarometer van het Interfederaal Gelijkekansencentrum wordt uitgebreid stilgestaan bij de attitudes van de Belgische bevolking en in de monitor van het Jeugd Onderzoeks Platform (JOP) wordt ingegaan op de attitudes van jongeren.

2.3.5 Armoede

Volgens de veelvuldig geciteerde definitie van Vranken en Dierckx (2011, p. 40) wordt armoede gedefinieerd als *“een netwerk van sociale uitsluitingen dat zich uitstrekt over meerdere gebieden van het individuele en collectieve bestaan. Het scheidt de armen van de algemeen aanvaarde leefpatronen van de samenleving. Deze kloof kunnen ze niet op eigen kracht overbruggen”* (). Zelfs als we naar het algemene plaatje over personen met buitenlandse herkomst kijken, en dus niet naar specifieke herkomstgroepen, wordt reeds duidelijk dat veel personen van buitenlandse herkomst zich in een situatie van armoede bevinden. Dierckx, Vranken, Coene en Van Haarlem (2011) presenteren onthutsende cijfers: 54% van de Marokkanen, 37% van de niet-Europeanen en 36% van de Oost-Europeanen is inkomensarm. Recent is er een discussie ontstaan over hoe armoede in andere herkomstgroepen zich verhoudt tot armoede bij autochtone Vlamingen. Het Minderhedenforum (2015) heeft tevens een eigen Visietekst ‘Armoede bij mensen met een migratieachtergrond’ gepubliceerd. Veel van dezelfde structurele uitsluitingsmechanismen spelen een rol, maar bij personen met een buitenlandse herkomst komen daarbovenop nog een aantal bijkomende factoren. Ketelslegers (2015) vat samen welke factoren vaak specifiek zijn voor personen met een migratie-achtergrond: (1) de beleving van het migratieproces, (2) de interactie tussen kenmerken van de mensen en van de samenleving (3) de werking van sociale netwerken, (4) discriminatie en (5) het niet hebben van de juiste papieren. Met uitzondering van de verblijfsstatuten, bieden deze factoren op zich zelden een voldoende verklaring voor het bestaan van armoede bij personen met buitenlandse herkomst.

2.4 GEBRUIK VAN HET WELZIJS- EN GEZONDHEIDSAANBOD

Uit het voorgaande overzicht van de maatschappelijke positie van personen van buitenlandse herkomst blijkt dat er op verschillende levensdomeinen een aanzienlijke ‘etnische kloof’ bestaat. We kunnen er dus vanuit gaan dat er een relatief hoge hulpbehoefte bestaat bij personen van buitenlandse herkomst. Daarom is het vanuit het beleidsdomein WVG essentieel de vraag te stellen of deze behoefte al dan niet aansluit bij het bestaande WVG-aanbod. Een eerste belangrijke indicatie zou kunnen gegeven worden vanuit cijfers over het *gebruik van het aanbod*. In hoeverre worden de WVG-voorzieningen en diensten al dan niet gebruikt door personen van buitenlandse herkomst? Gezien hun maatschappelijk kwetsbare positie zouden we een eerder intensief gebruik van de dienstverlening verwachten. Maar binnen het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin bestaat er geen geïntegreerd overzicht van het gebruik van zorg- en welzijnsvoorzieningen door personen met een buitenlandse herkomst. Ook sectorale analyses zijn over het algemeen eerder schaars. Om een beter zicht te krijgen op de mogelijkheden van de huidige registratiegegevens van WVG-diensten, deden we een ronde langs de verschillende administratieve entiteiten van het beleidsdomein. We hadden gesprekken met de personen die werkten met registratiegegevens van de diensten en voorzieningen binnen het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap, het Agentschap Zorg en Gezondheid, Jongerenwelzijn en de afdelingen Welzijn en Samenleving en Justitiehuisen van het Departement WVG. Met Kind en Gezin waren er telefonische en e-mailcontacten en werd er informatie ingewonnen via de bijeenkomsten van de stuurgroep van het onderzoek. In wat volgt beschrijven we kort de resultaten.

In het **Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap** is er wat betreft de rechtstreeks toegankelijke hulp geen registratie van herkomstgegevens. Wat betreft de niet-rechtstreekse VAPH-ondersteuning (met name PAB, hulpmiddelen, langdurige, intensieve, gespecialiseerde opvang en begeleiding) koppelt men de gegevens van de ‘aanvraag voor ondersteuning’ aan gegevens van de Kruispuntbank Sociale Zekerheid via het Rijksregisternummer. Het betreft onder andere de variabelen ‘nationaliteit’ en ‘geboorteland’ van het individu en/of de wettelijk vertegenwoordiger. Deze gegevens dienen enkel voor de verwerking van de aanvraag en worden dus niet op een geaggregeerd niveau geanalyseerd.

Binnen **Jongerenwelzijn** zijn er verschillende registratiesystemen: Domino, Binc en Insisto. In Domino worden de maatregelen van de sociale diensten van de jeugdrechtbank geregistreerd en de aanmeldingen bij de Ondersteuningscentra Jeugdzorg (OCJ). Er worden verschillende indicatoren van herkomst geregistreerd: de variabelen 'nationaliteit' en 'geboorteland', maar deze worden slechts voor ongeveer 60% ingevuld, dit is te weinig om kwaliteitsvol te zijn; de variabelen 'verblijfsstatuut', 'land van origine' (maar deze variabele heeft een onduidelijke en ingewikkelde operationalisering: indien minstens één ouder of twee grootouders een andere nationaliteit hebben dan de Belgische, noteert men deze nationaliteit bij land van origine; en indien er verschillende nationaliteiten zijn kiest men het land van origine van (groot)moeder), en het al dan niet een 'begeleide minderjarige vreemdeling' zijn. Vroeger werd ook een veld 'allochtoon' voorzien, maar dit is vervallen. Voor al deze variabelen is de datakwaliteit twijfelachtig. Hiernaast is er de Binc-registratie, dit is het systeem voor private voorzieningen erkend door Jongerenwelzijn en gaat over zowel rechtstreekse als niet-rechtstreekse hulp. Hierin worden dezelfde herkomstvariabelen geregistreerd als in Domino, maar ten tijde van het gesprek (juni 2015) was er geen zicht op de datakwaliteit. Tenslotte is er het Insisto registratiesysteem, hier worden de aanmeldingen bij de intersectorale toegangspoort mee geregistreerd en deze gegevens betreffen dus de niet-rechtstreekse toegankelijke jeugdhulp. Hier zijn 'geboorteland' en 'nationaliteit' als registratievelden voorzien, maar er is nog geen zicht op de invulbaarheid, de gegevens zijn (nog) niet beschikbaar. In al deze registratiebestanden is het rijksregisternummer aanwezig. Momenteel worden er met de beschikbare gegevens geen analyses op een geaggregeerd niveau uitgevoerd gezien de beperkte datakwaliteit.

De **Justitiehuizen** beschikken over één basisregistratie genaamd Sipar. Hierin worden alle cliënten en dossiers geregistreerd. Naast registratie, heeft het programma ook een grote operationele waarde voor de medewerkers van de Justitiehuizen. De registratie omvat zowel de burgerrechtelijke (sociale studie) als strafrechtelijke opdrachten (probatie, autonome werkstraf, elektronisch toezicht, geïnterneerden, beperkte detentie, vervroegde invrijheidsstelling, terbeschikkingstelling, vrijheid onder voorwaarden, bemiddeling in strafzaken) alsook de eerstelijnsopdracht van de Justitiehuizen. In deze registratie worden er per cliënt een aantal gegevens geregistreerd, waaronder ook verplicht de 'geboorteplaats', 'geboorteplaats buitenland', 'geboorteland' en de 'nationaliteit'. Deze worden echter niet steeds ingevuld (in ongeveer 9% van de gevallen) gezien niet al deze data steeds even relevant zijn voor het voorliggend dossier. Bovendien kunnen er vragen gesteld worden bij het correct invullen van het veld 'geboorteland' (dit staat default op 'België'). Deze gegevens worden soms voor intern gebruik geanalyseerd. Er is tevens een veld 'Rijksregisternummer' voorzien, maar dat wordt niet systematisch ingevuld. Men is momenteel bezig met het op touw zetten van een nieuw registratiesysteem. Daarin zal het Rijksregisternummer wel verplicht opgenomen worden, zodat men op termijn een automatische koppeling met Rijksregistergegevens zal kunnen maken. Slachtofferonthaal kent een ietwat aparte registratie waarbij de verplichte informatie minimaal is. Enkel de naam van het slachtoffer en de justitieassistent moet ingevuld worden. Een herkomstvariabele is niet voorzien.

Binnen het **Agentschap Zorg en Gezondheid** worden heel wat gegevens uit verschillende bronnen verwerkt, deze zijn afkomstig uit eigen registraties of uit externe bronnen. Het gaat met name over de sterfte- en geboortecertificaten, het elektronisch patiëntendossier voor de CGGZ, de minimale klinische gegevens, de minimale psychiatrische gegevens, de aangiften besmettelijke ziekten, vesta, registratiegegevens van de zorgverzekering en van de CLB. Herkomst wordt in de meeste van deze registratiebestanden niet of zeer minimaal geoperationaliseerd (in de meerderheid van de gevallen via de variabele 'nationaliteit'). Bovendien is in sommige registraties de kwaliteit van deze variabelen betwistbaar. In de CLB-registratie wordt de 'thuis taal niet Nederlands' geregistreerd. Men gebruikt de herkomstgegevens uit deze bestanden niet voor analysedoeleinden. In de gegevens van CLB en van de zorgverzekering is het Rijksregisternummer aanwezig, wat een koppeling met gegevens van de Ksz of het Rijksregister zou toelaten. In de elektronische patiëntendossiers is dit ook aanwezig voor de doelgroep 'Drughulpverlening'. Vazg wijst ons op de (privacy)gevoeligheid van permanente registratiegegevens rond herkomst en op het belang van het aangeven van de finaliteit van de registratie.

Kind en Gezin beschikt over een databank met kindgegevens via de contacten die medewerkers (de verpleegkundigen en gezinsondersteuners) van Kind en Gezin hebben met kraamklinieken en met gezinnen. In deze registratie worden op kindniveau de nationaliteit bij geboorte van de moeder van het kind, de nationaliteit van het kind bij geboorte en de taal die de moeder met het kind spreekt geregistreerd. Bovendien wordt er over deze gegevens gepubliceerd in bijvoorbeeld het Kind in Vlaanderen, de gemeentelijke kindrapporten ... In de andere dienstverlening van Kind en Gezin (zoals CKG's, VK's, kinderopvang, inloopteams) wordt herkomst niet systematisch geregistreerd. Wel gebeurt er in de kinderopvang periodiek steekproefonderzoek naar het gebruik van deze voorzieningen – hierin krijgt herkomst ook een plaats. Het "dossier kind" dat in de maak is in samenwerking met Agentschap Zorg en Gezondheid biedt misschien mogelijkheden voor de toekomst. Nergens wordt het Rijksregisternummer geregistreerd.

De **afdeling Welzijn en Samenleving** kent verschillende registratiesystemen. Ten eerste is er de registratie die de **Centra voor Algemeen Welzijnswerk** op zich nemen (tot en met 2013 via 'Tellus', sinds 2014 via het 'We-dossier', het elektronisch cliëntdossier). Hierin worden alle contacten van het CAW geregistreerd. Voor cliënten die enkel op het algemeen onthaal van het CAW komen, wordt niet altijd een volledig cliëntdossier opgestart (een anonieme registratie van een onthaalcontact is mogelijk). Voor cliënten in begeleiding zijn de registraties vollediger. In het huidige registratieprogramma REGAS is de 'nationaliteit', de 'origine' (niet nader gedefinieerd), de 'verblijfsplaats' en het 'verblijfsstatuut', de 'geboorteplaats', de 'moedertaal', de 'hulpverleningstaal' en een variabele 'tolk'(taal) opgenomen. Gezien de recente omschakeling naar het nieuwe We-dossier heeft de afdeling Welzijn en Samenleving nog geen zicht op de kwaliteit en volledigheid van de registratie (zomer 2015). Voor de komende jaren wordt een gestage toename van de registratiekwaliteit verwacht. Bovendien wil men op termijn de registratie van het Rijksregisternummer invoeren, tot op heden is dat nog niet systematisch het geval. Ook de zogenaamde GOS-registratie voor de **hulp- en dienstverlening aan gedetineerden**, is in volle evolutie. Het systeem wordt in vraag gesteld door de ontwikkeling van andere systemen. Er wordt nu vooral bijgehouden wat de deelname van gedetineerden aan bepaalde activiteiten is (de registratie is dus niet omvattend), dit zal op termijn mogelijk uitgebreid worden en registratie zal gebeuren in SIPAR (systeem van de Justitiehuisen) en/of het We-dossier (systeem van de CAW's). Wat betreft de schuldbemiddeling door de erkende instellingen voor **schuldbemiddeling** (OCMW's, samenwerkingsverbanden van OCMW's en CAW's), wordt er tweejaarlijks een onderzoek uitgevoerd naar het profiel van de personen die in begeleiding zijn. Hierbij wordt de nationaliteit van de cliënt, de nationaliteit van de vader, de moeder, de partner, de vader van de partner en de moeder van de partner in kaart gebracht. Dit is geen continue registratie van cliënten, maar het gaat over een tweejaarlijkse steekproef uit het totaal aantal begeleide cliënten (http://www.vlaamscentrumschuldenlast.be/onderzoek_en_registratie/uitgebreide_registratie). In de sector van **samenlevingsopbouw** is er geen registratie van individuele cliënten.

Conclusie

Ondanks de vele registratiesystemen die in gebruik zijn binnen het beleidsdomein WVG, kunnen we geen accuraat of cijfermatig antwoord geven op de vraag naar het gebruik van de WVG-diensten of voorzieningen bij personen van buitenlandse herkomst. Uitgenomen enkele zeldzame uitzonderingen, schieten de registratiegegevens te kort. Dit is jammer gezien een juist beeld van het gebruik ons zou toelaten de problematiek scherper te stellen en het bereik van de dienstverlening beter in beeld te krijgen. Het bereik zou dan ook in verband gebracht kunnen worden met populatiegegevens in de betreffende gemeente of regio, evoluties zouden in kaart kunnen worden gebracht, of het bereik van diensten zou kunnen worden vergeleken waardoor gericht naar oplossingen zou kunnen worden gezocht.

2.5 BESLUIT

Uit dit hoofdstuk blijkt dat er sprake is van een zogenaamde ‘etnische kloof’ d.w.z. dat de maatschappelijke positie van personen van buitenlandse herkomst globaal veel zwakker is dan van personen van Belgische afkomst. Voor dit rapport werden gegevens verzameld omtrent de socio-economische positie van personen van buitenlandse herkomst, omtrent hun gezondheid, omtrent sociale banden en informele zorg, omtrent discriminatie en stereotypering en omtrent armoede. Deze etnische kloof geldt in het bijzonder voor de werkgelegenheidssituatie, kwaliteit van de werkgelegenheid, schoolse prestaties en verschillende gezondheidsindicatoren. Het zijn met name vaak die groepen met een herkomst uit een niet-EU land voor wie de kloof met de groep van Belgische herkomst groot is. Personen met een EU-origine nemen vaak een middenpositie in. In Europees perspectief scoort Vlaanderen bovendien niet goed qua werkintensiteit, armoede en onderwijsprestaties wat betreft de kloof tussen personen van Belgische en buitenlandse herkomst. Hierbij dient opgemerkt dat er vooral een focus ligt in onderzoek op de situatie van twee grote niet-EU groepen, met name de personen van Turkse en van Marokkaanse herkomst. Hun socio-economische situatie is relatief uitgebreid gedocumenteerd, maar over andere specifieke groepen is minder geweten. Bovendien mogen we aannemen dat de meest kwetsbare groepen onder- of niet vertegenwoordigd zijn in het type cijfergegevens dat wordt gebruikt (survey en administratieve gegevens). Dit is uiteraard een probleem voor een beleidsdomein welzijn dat zich tevens naar de meest kwetsbare groepen wil richten. Voor welzijn is het interessant om ook naar andere domeinen dan het socio-economische te kijken. Zo zien we bijvoorbeeld indicaties dat er in de groepen van voornamelijk Turkse en Marokkaanse origine een grotere nadruk ligt op familiale solidariteit. Ouderen wonen vaker in een ‘meergeneratiehuishouden’, er wordt minder gebruik gemaakt van kinderopvang door personen van buitenlandse herkomst, en ook attitude-onderzoek wijst op een eerder traditionele familiesolidariteit. Er worden wel indicaties gevonden dat de solidariteit in deze gemeenschappen dalende is over de generaties heen. Andere aandachtspunten voor het welzijnsbeleid zijn onder andere huwelijksmigratie, en de ontbinding van deze huwelijken voor bepaalde groepen, wat tot een bijzondere persoonlijke en maatschappelijke kwetsbaarheid kan leiden. Ook de thematiek van transnationale banden en zogenaamde ‘wereldfamilies’ binnen groepen van buitenlandse herkomst verdient aandacht (cf. het onderzoek van het Hoger Instituut voor Gezinswetenschappen over ‘transmigranten’ dat binnenkort wordt gepubliceerd). Tenslotte is dankzij relatief recente studies het probleem van stereotypering, racisme en discriminatie aan de kaak gesteld. Op het gebied van werk en op de huizenmarkt blijkt discriminatie op basis van herkomst regelmatig voor te komen. Uit zelfrapportage-studies rapporteert een meerderheid van de Turkse en Marokkaanse tweede generatie ervaringen van persoonlijk discriminatie.

Vanuit dit overzicht van de maatschappelijke positie van personen van buitenlandse herkomst mogen we veronderstellen dat er relatief hogere welzijnsnoden leven bij deze groep. Daarom is het voor WVG van belang de vraag te stellen naar hoe het dan precies zit met de aansluiting van deze groepen bij het geboden welzijns- en zorgaanbod. Voor de tweede onderzoeksvraag, namelijk ‘*wat weten we over het gebruik van het welzijns- en gezondheidsaanbod vanuit WVG door personen van buitenlandse herkomst?*’ zijn we bij alle entiteiten van het beleidsdomein WVG te rade gegaan. We hebben navraag gedaan naar wat er momenteel aan registratiegegevens hieromtrent voor handen is. Informatie werd ingewonnen bij de afdeling Justitiehuisen, bij de afdeling Welzijn en Samenleving, bij het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap, bij Jongerenwelzijn, bij het Agentschap Zorg en Gezondheid en bij Kind en Gezin. Deze ronde leert ons dat de vraag naar het gebruik van de WVG-dienstverlening over het algemeen niet cijfermatig te beantwoorden is op basis van de huidige registratiegegevens. Hier zijn twee belangrijke redenen voor. Eerst en vooral wordt er soms geen indicator voor herkomst opgenomen in de registraties van cliënten of is deze (te) beperkt geoperationaliseerd (bijvoorbeeld enkel nationaliteit of geboorteplaats). En de tweede reden is de (te) beperkte kwaliteit van de registratiegegevens: als er herkomstindicatoren zijn, worden ze niet altijd goed ingevuld. Bovendien gebruiken de verschillende entiteiten verschillende definities en operationalisering voor herkomst waardoor de gegevens onderling niet vergelijkbaar zijn en moeilijk of niet naast populatiegegevens voor die regio of gemeente te leggen.

3 ETNISCHE DIVERSITEIT IN DE BELEIDSDOCUMENTEN VAN HET VLAAMS BELEID INZAKE WELZIJN, GEZONDHEID EN GEZIN

INLEIDING

In dit derde hoofdstuk gaan we op zoek naar het antwoord op de derde onderzoeksvraag: *Wat is het beleidskader omtrent etnische diversiteit in zorg en welzijn dat richtinggevend is voor het beleidsdomein van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin? Wat zijn de sterktes van dit beleidskader? Waar situeren zich de opportuniteiten voor versterking van beleidsdoelen en voor innovatie?*

We starten in een eerste paragraaf met een analyse van de beleidsdocumenten van het Vlaamse beleid inzake welzijn, gezondheid en gezin omtrent etnische diversiteit. Eerst gaan we in op de beleidsdomeinbrede documenten. Vervolgens analyseren we een reeks van sector en/of thema-specifieke beleidsdocumenten. In een tweede en een derde paragraaf nemen we de beleidsdocumenten van aanpalende beleidsdomeinen door, namelijk van het armoedebelief en van het gelijke kansenbeleid. Tot slot zoomen we in een vierde paragraaf in op de krachtlijnen van het integratie- en inburgeringsbeleid en de impact hiervan op het welzijns-, gezondheids- en gezinsbeleid.

3.1 ETNISCHE DIVERSITEIT IN BELEIDSDOCUMENTEN VAN HET VLAAMSE WELZIJS-, GEZONDHEIDS- EN GEZINSBELEID⁴

3.1.1 Op het niveau van de Vlaamse Regering

Op het niveau van de Vlaamse Regering vinden we in elk regeerakkoord een korte passage gewijd aan het thema van etnische diversiteit.

In het **Vlaamse Regeerakkoord van 2009** onder de hoofding ‘Gelijke kansen, diversiteit, inburgering en samenleven’ wordt volgende visie meegegeven (Vlaamse Regering, 2009:73):

‘De aanwezigheid van meerdere culturen in onze samenleving is een feit, waar we positief mee aan de slag gaan, een belangrijke bron van vernieuwing. Het is een voortdurend leerproces van interactie, waarin ruimte is voor uitwisseling en onderhandeling. Bij conflicten wordt er samen gezocht naar oplossingen. Interculturaliteit is nu al een dagelijkse realiteit die we moeten inzetten als motor voor onze gezamenlijke toekomst. Interculturaliteit betekent niet dat mensen hun eigenheid verliezen. Mensen die met respect voor elkaars eigenheid in interactie gaan, creëren een nieuw perspectief en bouwen zo samen aan de toekomst van Vlaanderen.’

In het **Vlaamse Regeerakkoord van 2014** wordt omtrent etnische diversiteit onder de hoofding ‘Welzijn, Volksgezondheid en Gezin’ volgende ambitie verwoord (Vlaamse Regering, 2014:151):

‘We streven naar een volwaardige participatie van alle groepen in de samenleving aan het zorg- en welzijnsaanbod. We hebben aandacht voor de mensen van allochtone afkomst en holebi’s. We bestrijden genderstereotypering in de zorg- en welzijnssector. We werken met alle betrokken beleidsdomeinen en bevoegde overheden aan een integraal beleid.’

Globaal kunnen we hieruit concluderen dat de Vlaamse Regering een visie hanteert omtrent etnische diversiteit die interculturaliteit, volwaardige participatie en een integrale aanpak vooropstelt.

⁴ Een overzicht van de hier gescreende documenten alsook van de gehanteerde zoektermen is terug te vinden in hoofdstuk 1, pagina 8 e.v.

3.1.2 Op het niveau van het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin

3.1.2.1 Beleidsnota's en beleidsbrieven

Wanneer we vervolgens inzoomen op de particuliere beleidsnota's voor WVG wordt er in de omgevingsanalyse van de **Beleidsnota 2009-2014** van de heer Jo Vandeurzen, Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin aangegeven dat in onze Vlaamse samenleving de multiculturele diversiteit groeit. Dit vraagt een blijvende aandacht voor diversiteit en integratie (Vandeurzen, 2009:16).

'Ook voor de zorgsectoren betekent dit nieuwe uitdagingen maar ook nieuwe kansen. Het zorgaanbod moet ook voor etnisch-culturele minderheden toegankelijk zijn. De zorgsector zal de komende jaren almaar meer handen te kort hebben. Daarom is het belangrijk om reeds van bij de opleidingen de tewerkstellingsmogelijkheden in deze sector meer en beter onder de aandacht te brengen van de allochtone gemeenschap.'

Verder komen ook de toename van het aandeel kinderen in gezinnen van buitenlandse herkomst, de diverse culturele achtergronden van ouderen en de beperkte (financiële) toegankelijkheid van de gezondheidszorg voor groepen van andere herkomst aan bod in de omgevingsanalyse. Vervolgens formuleert de minister bij de strategische doelstellingen voor de periode 2009-2014 *'de uitbouw van de hulp- en dienstverlening zodat ze voldoende beschikbaar en toegankelijk is om zorg op maat te kunnen realiseren'* (Vandeurzen, 2009:28). Deze strategische doelstelling wordt vervolgens in zes operationele doelstellingen verder bepaald. De zesde (en laatste) operationele doelstelling onder deze strategische doelstelling ambieert de realisatie van een toegankelijke en beschikbare dienstverlening waarbij aandacht is voor de facetten eigen aan de leefsituatie en zorgnoden van de specifieke doelgroepen. Onder 'specifieke doelgroepen' vallen gezinnen, kwetsbare jongvolwassenen, ouderen, slachtoffers en getuigen van intra-familiaal geweld, opvang en begeleiding van verkeersslachtoffers, mensen met schulden, gedetineerden en geïnterneerden en thuislozen. In een afsluitende subrubriek onder de hoofding 'multiculturaliteit' gaat men in op het multiculturele karakter van de Vlaamse samenleving (Vandeurzen, 2009:46-47):

'Onze Vlaamse samenleving krijgt een steeds multicultureler karakter. Blijvende aandacht voor integratie is hierbij een permanente opdracht. We willen dan ook binnen de budgettaire mogelijkheden onze medewerking verlenen aan de uitvoering van het integratiedecreet.

We willen het initiatief nemen om interculturalisering duidelijk op de agenda van de zorgsectoren te plaatsen en zal daarvoor met de sectoren concrete afspraken maken en er mee samen werken. We bekijken deze aandacht vanuit twee invalshoeken: de toegankelijkheid van het aanbod en de tewerkstelling.

De uitbouw van het welzijns- en gezondheidslandschap moet rekening houden met diversiteit. Het hulp- en zorgaanbod moet ook voor etnisch-culturele minderheden kunnen openstaan. In meerdere sectoren merken we dat allochtonen onvoldoende bereikt worden, dat zij onvoldoende de weg naar het aanbod vinden. Dit heeft zowel te maken met de informatie over het aanbod als met het aanbod zelf. Daarom zullen we het steunpunt Gezondheid en Vreemdelingenrecht verder ondersteunen. We willen leren van goede voorbeelden op dit vlak binnen ons beleidsdomein. Deze voorbeelden moeten meer bekendheid krijgen. Tegelijk willen we ook luisteren naar de visie van het allochtone middenveld en de actoren uit de integratiesector. Hoe kijken zij hiernaar en wat zijn voor hen belangrijke aandachtspunten?

Tevens willen we met de collega's bevoegd voor werk, voor sociale economie en voor onderwijs nagaan hoe een betere doorstroming van allochtone arbeidskrachten naar de zorgberoepen kan gerealiseerd worden. Een eerste aanzet hiertoe kan aan bod komen tijdens de komende werkgelegenheidsconferentie, waar de tewerkstelling in de zorgsector zeker een belangrijke plaats kan innemen.'

Dus de twee belangrijkste accenten die bij het begin van de vorige legislatuur in de beleidsnota werden gelegd, betreffen enerzijds het vergroten van de toegankelijkheid van het aanbod voor personen met een migratieachtergrond en anderzijds de tewerkstelling in het sociale domein en in het domein van de zorg van personen met een migratieachtergrond.

In de **laatste beleidsbrief** van diezelfde legislatuur wordt het thema van de multiculturaliteit opnieuw opgenomen en worden de strategische doelstellingen meer concreet uitgewerkt.

Zo wordt Strategische doelstelling 1 (*'We versterken mensen in hun fysiek, psychisch en sociaal welbevinden door welzijns- en gezondheidsproblemen zoveel mogelijk te voorkomen, zo vlug mogelijk te detecteren en tijdig en adequaat aan te pakken.'*) concreet vertaald in een project 'Armoede Gekleurd':

'Om etnisch-culturele minderheden in armoede een stem te geven, startte het Netwerk tegen armoede in december 2011 met het project Armoede Gekleurd, een project in partnerschap met Cera, de Vlaamse overheid en het Minderhedenforum. Om deze experimenten mogelijk te maken werden in 2012 een aantal lokale werkingen geselecteerd die van naderbij zouden worden opgevolgd. Deze werkingen krijgen advies, er wordt mee nagedacht over uitdagingen, activiteiten worden bijgewoond en waar nodig is er praktische ondersteuning. Ook in 2014 wordt dit verder gezet en begeleid door de adviesgroep Armoede Gekleurd.' (Vandeurzen, 2013:17)

Strategische doelstelling 3 (*'We bouwen de hulp- en dienstverlening zo uit dat ze voldoende beschikbaar en toegankelijk is om zorg op maat te kunnen realiseren.'*) op het terrein van jeugdhulp bevat een passage in verband met niet-begeleide minderjarigen en in verband met cultuurgevoelige zorg. In verband met niet-begeleide minderjarigen worden volgende beleidsdoelen geformuleerd:

- *co-financieren van EVF-projecten voor integrale woonbegeleiding aan niet-begeleide buitenlandse minderjarigen;*
- *opmaken van samenwerkingsovereenkomst tussen de verschillende overheidsinstanties bevoegd voor (deelaspecten van) de opvang en begeleiding van NBMV interfederaal tegen eind 2013;*
- *experimenteel opstarten van een multidisciplinair team voor NBMV tegen 1 januari 2014 om de toegang tot de niet-rechtstreekse jeugdhulp te optimaliseren.*

Strategische doelstelling 3 bevat ook de ambitie om een toegankelijke en beschikbare dienstverlening te realiseren waarbij aandacht is voor de facetten eigen aan de leefsituatie en zorgnoden van de specifieke doelgroepen (3.6). In aansluiting op concrete projecten uit de daaraan voorafgaande beleidsbrief van 2012-2013 wordt in deze beleidsbrief het project 'Netwerk cultuurgevoelige jeugdhulp' gecontinueerd alsook het Steunpunt Gezondheid en Vreemdelingenrecht.

Het Steunpunt Gezondheid en Vreemdelingenrecht wordt verder ondersteund in zijn opdrachten. Het steunpunt wil vooral de toegankelijkheid tot de gezondheidszorg verhogen voor personen die omwille van hun verblijfsstatuut hier moeilijk toegang toe hebben. Het Steunpunt ontwikkelt een vormingsaanbod voor welzijns- en gezondheidsactoren en formuleert beleidsadviezen over duidelijke en toegankelijke procedures en regelgeving.

De acties voor Welzijn uit het integratiebeleidsplan zullen we verder uitvoeren.

Naast dit recurrent gegeven vermelden we het project 'netwerk cultuurgevoelige jeugdhulp', dat is gestart in januari 2013 en loopt tot eind juni 2014. Het project wordt in 2 stedelijke regio's (Brussel en Antwerpen) uitgevoerd. De lokale partners in dit project zijn de vzw Brusselse Welzijns- en Gezondheidsraad en CAW Metropool Antwerpen. Het 'Netwerk cultuurgevoelige jeugdhulp' wil de toegang van 'derdelanders' tot de jeugdhulp bevorderen door middel van dialooggroepen met de doelgroep, en een helpdesk voor hulpverleners (ondersteund door een expertisenetwerk). De projectaanpak brengt deskundigheid uit diverse sectoren (welzijn,

integratie, onderwijs, jeugdwerk ...) samen. Doelstelling is de ontwikkeling van een participatief expertisenetwerk van en voor hulpverleners. Dit netwerk omvat zowel een regionale als een bovenlokale poot. Kennis en ervaringen worden ontsloten via een helpdesk en website, waar hulpverleners voor concrete casussen terecht kunnen voor ondersteuning. Dit zal kunnen via onder meer een online forum, chatfuncties, telefonisch advies en een digitale bibliotheek. Voor het project is een totaalbudget van 365.000 euro beschikbaar (75+ EIF-middelen en 25% Vlaamse cofinanciering).

De interculturaliseringsopdracht binnen de bijzondere jeugdbijstand wordt momenteel opgenomen door de Ondersteuningsteams Allochtonen Bijzondere Jeugdbijstand (OTA BJ). Hun opdracht is de toegang tot kwalitatieve en adequate hulpverlening voor jongeren en hun gezinnen met een etnisch-culturele achtergrond optimaliseren. Het nieuwe decreet Integrale Jeugdhulp maakt nu de reguliere erkenning en subsidiëring van deze 'ondersteuningsteams' mogelijk. (Vandeurzen, 2013:40-41)

Concluderend kunnen we stellen dat een aantal moeilijkheden, via de omgevingsanalyse, duidelijk worden gesteld met bijzondere aandacht voor kinderen in gezinnen van buitenlandse herkomst, culturele diversiteit bij ouderen en de (on)toegankelijkheid van de gezondheidszorg. De beleidsdoelen die voorop gesteld worden beogen volwaardige participatie aan en de verhoging van de toegankelijkheid van het welzijns- en gezondheidsaanbod voor personen met een migratieachtergrond. De minister wil interculturalisering op de agenda van de zorgsectoren plaatsen, goede voorbeelden meer bekendheid geven, luisteren naar de visie van het allochtone middenveld en de actoren uit de integratiesector, nagaan hoe een betere doorstroming van allochtone arbeidskrachten naar zorgberoepen kan worden gerealiseerd.

Concrete acties zijn o.a.:

- project 'Armoede Gekleurd'
- Steunpunt Gezondheid en Vreemdelingenrecht
- Project 'Cultuurgevoelige jeugdhulp'
- Ondersteuningsteams Allochtonen BJB
- Niet-begeleide minderjarige vreemdelingen als specifieke doelgroep voor verschillende acties.

In de omgevingsanalyse van de **actuele Beleidsnota 2014-2019** wordt ingegaan op enkele nieuwe items zoals de gekleurde vergroening en de evolutie van diversiteit naar superdiversiteit. Wat de gekleurde vergroening betreft lezen we het volgende (Vandeurzen, 2014:9):

De ontgroening (min 15-jarigen) stagneert in Vlaanderen (16 à 17%). In de centrumsteden zoals Antwerpen en Gent en vooral in het Brussels Hoofdstedelijk Gewest kent men een nieuwe demografische groei en zal de leeftijdsgroep van de min 15-jarigen ook in de komende periode toenemen. Meer structurele aandacht voor het psychisch en sociaal welbevinden van deze doelgroep is nodig. Verder zien we in hoofdzaak een gekleurde vergroening. De welzijns- en zorgsectoren zullen daarmee rekening moeten houden bij het vormgeven van hun aanbod en dienstverlening.

In deze beleidsnota is er expliciet aandacht voor de maatschappelijke evolutie naar een sterkere mate van superdiversiteit in de bevolking (Vandeurzen, 2014:10):

Dat hangt samen met een grotere verscheidenheid in de landen van herkomst, met de redenen voor migratie en met de statuten van verblijf. Voor 2012 wordt geschat dat 17,5% van de bevolking van het Vlaams Gewest van vreemde herkomst is. In de jongste leeftijdsgroep van 0- tot 5-jarigen loopt dat op tot 31%. In Brussel liggen deze cijfers veel hoger: de bevolking van vreemde herkomst bedraagt naar schatting driekwart. Kinderen met wortels in migratie kleuren steeds meer de steden. Langs de andere kant wijst de bevolkingspiramide van inwoners met een vreemde nationaliteit ook op een verouderende populatie.

De verscheidenheid in religieuze en wereldbeschouwelijke opvattingen, culturele expressies en tradities springt elke dag meer in het oog, niet alleen in de stedelijke agglomeraties maar ook in de meer landelijke gebieden. We worden hierbij ook geconfronteerd met een toenemende polarisering en de uitdaging om hier gepast mee om te gaan.

Er wordt ook aangegeven dat de maatschappelijke diversiteit toeneemt, ruimer dan omwille van etnische achtergrond. Voor het beleid ligt de uitdaging in het bieden van antwoorden op deze evolutie zowel op personeelsvlak, met betrekking tot de methodische kaders als op het vlak van de toegankelijkheid van voorzieningen en diensten.

Tevens wordt aangegeven dat het armoederisicopercentage bij personen die geboren zijn buiten de EU bijna vijf keer hoger ligt dan bij personen geboren binnen de EU.

In het vervolg van de Beleidsnota 2014-2019 Welzijn, Volksgezondheid en Gezin staat, onder de 2de strategische doelstelling die zorg op maat wil realiseren, vertrekkend van de mogelijkheden van de mensen, dat de kwantitatieve en kwalitatieve instroom in de zorgberoepen blijvend wordt gepromoot.

Gezien de toenemende vergrijzing van de bevolking en de toenemende pensioneringsgolf in de sector is het verder inzetten op 'werk maken van werk in de zorgsector' een blijvende noodzaak, zoals ook is aangetoond in de recente studie 'Tempus Fugit'. Het actieplan 2.0 wordt verder afgewerkt en geëvalueerd. Daarnaast wordt actieplan 3.0 voorbereid met een aantal bijkomende elementen die speciale aandacht vragen. We denken dan onder meer aan (...) aandacht voor (potentiële) allochtone medewerkers, (...).

Bij de strategische doelstelling die de implementatie van het actieplan jeugdhulp beoogt wordt gesteld dat de toegang tot een participatieve en krachtgerichte jeugdhulp voor minderheden, mensen in armoede en personen met een beperking om gerichte acties vraagt.

De toegang tot een participatieve en krachtgerichte jeugdhulp voor minderheden, mensen in armoede en personen met een beperking vraagt om gerichte acties. We werken een cultuurgevoelige jeugdhulp uit in dialoog met de doelgroep en het werkveld. We bundelen de krachten over de sectoren en beleidsdomeinen heen, om versnippering te vermijden.

De niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV) worden in een aparte paragraaf vermeld.

Tijdens de vorige regeerperiode werd voor de Vlaamse Regering een conceptnota goedgekeurd die uitgaat van een inclusief beleid ten aanzien van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV) en de contouren vastlegde voor de onderhandelingen met de federale overheid. Samen met de collega bevoegd voor Integratie zullen we onze verantwoordelijkheid opnemen en engageren we ons om met de betrokken overheden spoedig het overleg aan te gaan zodat een samenwerkingsprotocol inzake de opvang en hulpverlening aan NBMV gekoppeld aan duidelijke afspraken over de opvolging van de uitvoering ervan, gefinaliseerd wordt.

Tot slot wordt op het terrein van jeugdhulp ook ingezet op acties in verband met (de)radicalisering.

Naast de uitbouw van een cultuursensitieve jeugdhulp, dragen we actief bij tot en participeren we aan de actieplannen die worden ontwikkeld om radicalisering van jongeren tegen te gaan en die inzetten op deradicalisering. We doen dit in overleg met de Vlaamse collega-ministers en met de lokale en federale overheden, gelet op het feit dat een transversale aanpak nodig is. In eerste instantie zetten we daarbij in op kennisvermeerdering. De betrokken federale en lokale diensten informeren we over de mogelijkheden van de jeugdhulp. Jeugdhulpvoorzieningen informeren we over de bevindingen van deze diensten. We brengen ze ook met elkaar in contact. De Ondersteuningsteams Allochtonen kunnen daarbij een verbindende rol spelen.

Ook de expertise van de centra voor buitenlandse niet-begeleide minderjarigen schakelen we in. De diensten voor herstelgerichte afhandeling kunnen, in samenwerking met deze actoren, in dit verband een flexibel en innovatief aanbod uitwerken. Het leerproject dat gericht is op geradicaliseerde jongeren zullen we opvolgen en evalueren met het oog op ontsluiten ervan.

Bij de eerste strategische doelstelling over eerstelijns hulp lezen we volgende visie betreffende maatwerk in de regioteams van Kind en Gezin:

Daarnaast krijgen de regioteams meer ruimte om bij elk gezin die instrumenten in te zetten die nodig zijn, zoals een huisbezoek, online dienstverlening, de portaalwebsite mijnkindengezin.be en groepscontacten. Maatwerk laat toe in te zetten waar we het verschil kunnen maken en mee een antwoord te bieden op de vraag naar sociale cohesie, de stijgende kansarmoede en de super-diversiteit.

Verder in de beleidsnota lezen we ook volgende passage over de realisatie van de Huizen van het Kind:

Binnen het Vlaamse gezinsbeleid neemt het Huis van het Kind een centrale positie in. De volgende jaren werken we verder aan het bundelen van de krachten en het samenbrengen van partners in samenwerkingsverbanden. Via deze samenwerkingsverbanden bouwen we lokaal een kwaliteitsvol en geïntegreerd dienstverleningsaanbod uit dat aansluit op de noden en verwachtingen van ouders en kinderen vandaag, met daarbij bijzondere aandacht voor maatschappelijk kwetsbare gezinnen en de superdiversiteit die in het bijzonder in de grootsteden enorm toeneemt.

(...)

De Huizen van het Kind zijn tevens een belangrijke actor in het stimuleren van de taalontwikkeling bij jonge (anderstalige) kinderen en een hefboom naar kleuterparticipatie en betrokkenheid van ouders op de opvoeding. In samenwerking met de minister van Integratie en Inburgering zullen we hierop inzetten.

Bij de tweede strategische doelstelling rond zorg op maat lezen we:

Binnen de ouderenzorg tot slot wordt de nodige sensitiviteit ontwikkeld voor de behoeften van onder meer ouderen in armoede en met een verhoogd armoederisico, holebi's en transgenders en mensen met een andere culturele achtergrond.

Bij de 6de strategische doelstelling die beoogt om de toenemende zorgvragen te beantwoorden werken we samen met andere beleidsdomeinen, de verschillende bestuursniveaus, de wetenschap, de actoren op het terrein en de gebruikers.

We werken gericht samen, zowel tussen de agentschappen van ons beleidsdomein als met de overige beleidsdomeinen om de uitdagingen die steeds complexer worden efficiënt aan te pakken.

Met betrekking tot het thema inburgering en integratie lezen we het volgende:

In overleg met de minister bevoegd voor inburgering en integratie maken we werk van een toegankelijke hulp- en dienstverlening voor diverse doelgroepen en in het bijzonder mensen van vreemde origine. We ontwikkelen hulpverleningsstrategieën die hiermee rekening houden en sensibiliseren de diverse sectoren. De inburgerings- en integratiesector verleent daarbij de nodige ondersteuning. Hiermee geven we mee uitvoering aan één van de speerpunten van het Vlaams integratiebeleid, namelijk het verhogen van de socio-culturele en socio-economische participatie van personen van vreemde herkomst. We zullen meewerken aan en ons inschrijven in een gezamenlijk beleidsplan integratie en gelijke kansen.

Concluderend kunnen we stellen dat de probleemstelling, via de omgevingsanalyse, helder is geformuleerd met bijzondere aandacht voor het verhoogde armoederisico, voor de gekleurde vergroening en vergrijzing en voor de evolutie naar superdiversiteit, in het bijzonder in de steden. Er wordt aandacht gevraagd voor de toegankelijkheid van het aanbod, voor methodische kaders en voor personeel. In het vervolg van de beleidsnota heeft men binnen een aantal sectoren aandacht voor etnische diversiteit: men wil een cultuurgevoelige jeugdhulp uitbouwen in dialoog met de doelgroep en het werkveld, men heeft aandacht voor de specifieke doelgroep van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (finalisatie van het interfederaal samenwerkingsprotocol), participatie aan acties i.v.m. (de)radicalisering. Daarnaast wil men binnen Kind en Gezin aandacht hebben voor de toenemende superdiversiteit in de werking van de Huizen van het Kind en de regioteams. Men wil daarnaast inzetten op het stimuleren van de taalontwikkeling in samenwerking met de Vlaamse minister van Inburgering. Binnen de ouderenzorg zegt men de nodige sensitiviteit te willen ontwikkelen voor mensen met een andere culturele achtergrond. Meer in het algemeen wil men aandacht hebben voor de instroom van (potentiële) allochtone medewerkers in zorgberoepen en wil men samen met de Vlaamse minister van Inburgering werk maken van een toegankelijke hulp- en dienstverlening voor mensen van vreemde origine. Met steun van de inburgerings- en integratiesector wil men gepaste hulpverleningsstrategieën ontwikkelen en sensibiliseren in verschillende sectoren.

3.1.2.2 Analyse van een aantal sectorspecifieke beleidsdocumenten

Om de beleidsanalyse te verdiepen en verder te verfijnen opteren we ervoor om, in aanvulling op de beleidsnota's van Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin, een aantal strategische beleidsdocumenten voor WVG bijkomend op te nemen. Het betreffen in hoofdzaak sectorspecifieke plannen die de toekomstige visie en richting van het beleid mede bepalen. Zo staan we stil bij hoe de jeugdzorg, de kinderopvang, de gehandicaptenzorg, de ouderenzorg alsook de preventieve gezondheidszorg en de geestelijke gezondheidszorg in de nabije toekomst aandacht voor etnische diversiteit vorm geven. Ook de beleidsplannen van het algemeen welzijnswerk en van de hulp- en dienstverlening aan gedetineerden worden mee in de analyse opgenomen. In die zin vormen deze bijkomende sectorspecifieke beleidsplannen een belangrijke aanvulling op de beleidsnota's en brieven.

Voor de jeugdzorg screenen we het **'Actieplan Jeugdhulp, met de kracht van de jeugd naar 2020'** (herziening december 2014). Bij 2 van de 30 acties vinden we een verwijzing naar diversiteit en/of naar cultuurgevoelige jeugdhulp. Bij actie 8 ('we bundelen expertiseontwikkeling en -deling in een overkoepelend steunpunt voor jeugdhulp) wordt verwezen naar diversiteit en cultuurgevoeligheid binnen de jeugdhulp als voorbeeld van specifieke deskundigheid die steunpunten inventariseren. Bij actie 9 ('we zetten in op competentie management') wordt gesteld dat de basisopleiding de hulpverleningsprincipes van de jeugdhulp bevatten. De voorbeelden van principes die vermeld worden zijn krachtgericht en participatief werken alsook cultuurgevoelige jeugdhulp/mensen in armoede.

Voor de afdeling Welzijn en Samenleving screenen we de beleidsnota **Een sterk eerstelijns welzijnswerk. Een nieuw uitzicht voor de CAW** uit 2011 en het **Strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden 2013-2015**. We vinden in geen van beide documenten referenties naar het thema van etnische diversiteit. Er wordt enkel in het Strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden gesteld dat er een grote heterogeniteit is in de gevangenispopulaties, wat goed afstemmen op noden en behoeften bijzonder moeilijk maakt. Bij de doelgroepen worden anderstaligen wel vermeld naast geïnterneerden, beklagden, veroordeelden en gedetineerden met psychische en/of psychiatrische problematiek.

Voor de entiteit **Kind en Gezin** screenen we de nota **Krijtlijnen voor de uitbouw van een versterkte preventieve gezinsondersteuning** en het **Actieplan zelfstandige kinderopvang**. In de eerstgenoemde is er aandacht voor gekleurde kansarmoede in de omgevingsanalyse:

"Kansarmoede is gekleurd. Wanneer we naar de origine van de moeder kijken dan zien we overduidelijk dat de Marokkaanse (15,7% van de gezinnen in kansarmoede) en Turkse gezinnen (8,4% van de gezinnen in kansarmoede) relatief veel zwaarder getroffen worden, naast ook de groep andere origine (36,8%) en kansarme autochtonen (38,7%)."

Voor het overige vinden we geen referentie terug in deze twee documenten naar personen van buitenlandse herkomst.

Een belangrijk referentiedocument voor het Vlaams beleid ten aanzien van **personen met een handicap** is **Perspectief 2020**. De minister zet hiermee een veranderingstraject op touw dat tot een nieuw ondersteuningsbeleid voor personen met een handicap moet leiden. Er wordt in dit document geen referentie gemaakt naar personen van buitenlandse herkomst.

Voor de **ouderenzorg** screenen we het **Ouderenbeleidsplan 2010-2014**, het **Dementieplan 2010-2014**, het **Transitieplan Dementie** en de **Discussienota programmatie**. In de twee laatste documenten vonden we geen verwijzing naar personen van buitenlandse herkomst, in de twee eerste beleidsdocumenten wel. Bij de geformuleerde doelstellingen en acties zien we wel een nagenoeg perfecte overlap tussen beide documenten.

Het **Ouderenbeleidsplan 2010-2014** en het **Dementieplan 2010-2014** delen tevens dezelfde omgevingsanalyse en benoemen het aandeel 55-plussers in het Vlaams Gewest met een niet-Belgische geboortenationaliteit en hun landen van herkomst. Verder benoemen zij als belangrijke vaststellingen met betrekking tot allochtone ouderen *“een tendens van vervrouwelijking en veroudering/ een niet gelijkmatige verspreiding over het Vlaamse grondgebied/ de impact van ouderdom laat zich op een jongere leeftijd voelen/ vaak een slechtere gezondheid dan autochtone ouderen/ een groter risico op armoede/ onbekendheid met het bestaande zorgaanbod/ taalachterstand/ geprangd tussen twee culturen (terugkeerdilemma).”* In het Ouderenbeleidsplan werden ook projecties opgenomen van het aantal Italiaanse, Marokkaanse en Turkse 60-plussers tegen 2020 met de belangrijke conclusie dat de *“zorgvraag van de allochtone ouderen in de nabije toekomst zal vergroten”*.

Een van de tien hoofdstukken van het **Ouderenbeleidsplan** is getiteld “Diversiteit en discriminatie”. De meeste nadruk ligt in dit hoofdstuk op leeftijdsdiscriminatie, maar ook volgende ambitie wordt geformuleerd *“Vlaanderen wil open staan voor alle ouderen, stimuleert hierbij interculturalisering en bestrijdt discriminatie op grond van leeftijd, etnische afkomst, seksuele voorkeur of gender.”* Onder de concrete doelstellingen en acties vinden we volgende passages:

“Het zorgaanbod moet ook voor ouderen van etnisch-culturele minderheden toegankelijk zijn. In dit aanbod moeten categoriale accenten mogelijk zijn.

- *De groeiende diversiteit onder alle ouderen vertaalt zich ook in hun zorgvragen. Een goede omgevingsanalyse moet leiden tot een beter afgestemde zorg.*
 - *De SEL's en de toekomstige zorgnetwerken hebben een zicht op zorgnoden van gebruikers van allochtone oorsprong en stimuleren een gecoördineerd zorgaanbod (2014).*
 - *De omgevingsanalyses van de lokaal sociaal beleidsplannen brengt diversiteit op lokaal vlak in kaart.*
- *Interculturalisering wordt op de agenda geplaatst van de woonzorgvoorzieningen en heeft tot resultaat dat meer ouderen van allochtone oorsprong een beroep doen op de zorgverlening. Het werkingsprincipe “bijzondere aandacht hebben voor diversiteit” uit het woonzorgdecreet wordt concreet gemaakt.*
 - *Een visie op interculturalisering van woonzorg wordt in overleg met de sector en het allochtone middenveld ontwikkeld (2011).*
 - *Huidige goede voorbeelden die leiden tot een betere toegankelijkheid en kwaliteit van de aangeboden zorg aan gebruikers van allochtone oorsprong worden voor elke woonzorgvoorziening in kaart gebracht (2011). Zij vormen de basis van beleidsaanbevelingen (2012). Indien nodig en budgettair haalbaar worden gerichte projecten voorzien (2012).*
 - *Implementatie van de beleidsaanbevelingen (2013-2014).”*

Belangrijke elementen zijn dus enerzijds de diversiteit beter in kaart krijgen en anderzijds werk maken van interculturalisering in de woonzorg voor ouderen. Het is hierin interessant dat men een mogelijk categoriale aanpak benoemt. Onder hoofding 6 gezondheid, sport en welzijn wordt een passage aan het zorgaanbod in Brussel gewijd: *“Ook ouderen van anders etnische oorsprong vinden hun weg naar het Brusselse zorgaanbod. Vanuit de grootsteden wordt een netwerk voor expertise-ontwikkeling en uitwisseling opgezet.”*

In het **Dementieplan 2010-2014** wordt er onder de vijfde hoofding van het dementieplan onder andere aandacht gevraagd voor ‘vergeten’ groepen, waaronder personen van buitenlandse herkomst. Men doet volgende vaststelling:

“De dementiezorg is vooral gericht op oudere mensen van westerse afkomst. Hierdoor vallen een aantal ‘vergeten’ groepen uit de boot. Voor jonge personen met dementie, personen met het syndroom van Down, allochtonen, vereenzaamde, arme ouderen in achtergestelde, meestal grootstedelijke buurten is de toegang tot een aangepaste zorg vaak niet evident.”

Daarom wil men ook hier tot een doelgroepenbeleid komen in woonzorgvoorzieningen. Men signaleert een nood aan gerichte initiatieven voor bijzondere doelgroepen waaronder *“allochtone ouderen met een dementie”*. Verder lezen we volgende probleemanalyse:

“Ook de Vlamingen van allochtone oorsprong zullen gezien de vergrijzing steeds meer geconfronteerd worden met dementie. Ze zijn vaak onbekend met allerlei regelingen en instanties. Van ondersteuning van de mantelzorg tot het aanbod van woonzorgvoorzieningen ... ze weten dikwijls niet wat er allemaal mogelijk is. De projecten ‘ouder worden in Vlaanderen’ tonen aan dat indien mantelzorgers of zorgbehoevenden van allochtone oorsprong het Vlaamse zorgaanbod kennen, zij hier gericht op zouden inspelen. De stappen die via diversiteitplannen in de zorgsector gezet zijn, werpen hun vruchten af en dienen verder gezet. Bovendien is dementie in veel culturen minder bespreekbaar. Alzheimer Nederland probeert daarom met specifiek voorlichtingsmateriaal en voorlichtingsbijeenkomsten dementie uit de taboesfeer te halen. Ook bekijken en beleven sommige culturen dementie anders. Door het samenspel van gebrekkige kennis van het zorgaanbod, de taboesfeer en een andere kijk op dementie, lopen de diagnose, de zorgplanning en de behandeling te veel vertraging op of zijn ze zelfs totaal afwezig. Gerichte informatiecampagnes en zorg die rekening houdt met culturele verschillen zijn bijgevolg een must.”

Bij de doelstellingen en acties lezen we vervolgens woordelijk dezelfde passages als in het Ouderenbeleidsplan. Dit omvat het toegankelijk zijn van het zorgaanbod, ook voor etnisch-culturele minderheden waarbij categoriale accenten mogelijk moeten zijn. Bovenstaande punten betreffende een goede omgevingsanalyse en interculturalisering van de woonzorgvoorzieningen worden herhaald.

Om accenten te leggen binnen het **preventieve gezondheidsbeleid** werkt de Vlaamse overheid met gezondheidsdoelstellingen. Om deze te realiseren werden er actieplannen gemaakt. Wij screenden: het Vlaams actieplan suïcidepreventie 2012-2020, het Vlaams actieplan over vaccinaties 2012-2020, het Vlaams actieplan voeding en beweging 2009-2015, het Vlaams actieplan tabak, alcohol en drugs 2009-2015 en het conferentieboek over bevolkingsonderzoeken naar kanker van de baarmoederhals, borst en dikke darm 2013. In het **Vlaams Actieplan over vaccinaties 2012-2020** vonden we geen relevante referenties terug, in de overige plannen wel.

In het **Vlaams actieplan suïcidepreventie 2012-2020** wordt er op drie plaatsen melding gemaakt van bijzondere aandacht voor personen van buitenlandse herkomst. Zo worden bij de strategieën voor specifieke doelgroepen aandacht gevraagd voor vluchtelingen en asielzoekers als één van de groepen waarvan wordt verondersteld dat verhoogde kwetsbaarheid geldt, naast land- en tuinbouwers en mensen

met een beperking. Er wordt bij vermeld dat voor deze groepen geen Vlaamse cijfers beschikbaar zijn, maar dat ervaringsdeskundigen en experts bij de uitwerking van acties bijzondere aandacht vragen voor deze groepen. Allochtonen worden verder ook vermeld als één van de doelgroepen waarop publiekscommunicatie zich dient te richten, naast jongeren/adolescenten, ouderen/senioren, mensen met psychische problemen, mensen die een suïcidepoging hebben gedaan, enz. Tot slot wordt ervoor gepleit om na evaluatie van de Goed Gevoel Stoel verdere uitbreiding door vertalingen naar andere doelgroepen te maken, waaronder allochtonen. De Goed Gevoel Stoel is een groepsmethodiek om met maatschappelijk kwetsbare mensen aan de slag te gaan rond geestelijke gezondheidsbevordering. Bij de ontwikkeling van de Goed Gevoel Stoel werden zowel de methodiek, inhoud en kanalen voor de verspreiding afgestemd op de doelgroep.

Met het **Vlaams actieplan voeding en beweging 2009-2015** beoogt men het gezond bewegen en evenwichtiger eten in de lokale gemeenschap te stimuleren. Om sociale risicogroepen aan te zetten tot gezond bewegen en evenwichtig eten bepleit men het aanreiken van geschikte hulpmiddelen aan lokale beleidsactoren en aan organisaties die met kansarmen en/of met etnisch-culturele minderheden werken. Ook wil men bij een volgende voedselconsumptiepeiling en gezondheidsenquête aandacht hebben voor mensen in armoede en voor allochtone groepen, zodat ook voor deze bevolkingsgroepen relevante gegevens beschikbaar zijn. Ook wil men prioritair inzetten op het ondersteunen van ouders, gezinnen en diensten voor opvoedingsondersteuning om kinderen en jongeren evenwichtiger te leren eten en meer te doen bewegen. Hiervoor wil men praktische tools voor koepels van jeugdbewegingen en sportverenigingen ontwikkelen om een evenwichtig voedings- en bewegingsaanbod te voorzien tijdens activiteiten, op kamp, enz. gekoppeld aan een gering budget. Men doelt dan in het bijzonder ook op jongerenorganisaties die met kansarmen en allochtonen werken. Ook aangepaste ondersteunende materialen en werkvormen wil men ontwikkelen voor en met ouders per doelgroep, zoals bijvoorbeeld menu ondersteuning of de multiculturele actieve voedingsdriehoek voor peuters en kleuters.

Vanuit de vaststelling dat het bereiken van mensen in armoede en etnisch-culturele minderheden nog ondermaats is, met vergroting van de gezondheidskloof tot gevolg als het over het gebruik van **tabak, alcohol en drugs** gaat formuleert men in het **Vlaams actieplan 2009-2015** hieromtrent een duidelijke krachtlijn. Men wil meer systematische aandacht voor genderverschillen en voor specifieke doelgroepen, met name voor mensen in armoede, voor etnisch-culturele minderheden en voor gedetineerden. In het bijzonder staat er ten aanzien van de doelgroep etnisch-culturele minderheden dat ze nood hebben aan specifieke preventieboodschappen rond alcohol en drugs. Bij problematisch gebruik geraken ze moeilijk tot bij de gepaste hulpverlening. Indien ze toch instemmen met een begeleiding, dan haken ze sneller af. Bij de ontwikkeling van nieuwe methodieken moeten deze aspecten (armoede, etnisch culturele achtergrond, gender, detentie) ingebouwd zijn in het ontwikkelingstraject. Relevante organisaties en overheden moeten structureel betrokken worden. Voor de bestaande methodieken moet worden onderzocht in welke mate ze in staat zijn om mensen in armoede, etnisch-culturele minderheden of gedetineerden te bereiken, en in welke mate ze rekening houden met een genderinvalshoek. Waar nodig moeten specifieke, aangepaste methodieken en materialen worden ontwikkeld. Er moet een samenwerkingsprotocol komen tussen de Vlaamse ministers van Volksgezondheid, Armoedebestrijding, Gelijke Kansen en Inburgering, enerzijds over systematische integratie van preventie van middelengebruik binnen hun werking, anderzijds over de integratie van de aspecten armoede, etnisch-culturele achtergrond en gender in de werking van de gezondheidsorganisaties.

De Vlaamse werkgroep Bevolkingsonderzoek adviseert tot slot een pilootproject bevolkingsonderzoek naar HIV met speekseltesten bij specifieke doelgroepen (Sub-saharaanse Afrikaanse Migranten en Mannen die seks hebben met Mannen).

In het **beleidsplan Geestelijke gezondheid** (2010) vinden we volgende passages terug in deel één over *Psychische problemen en de evolutie in de geestelijke gezondheidszorg*:

‘Door de vermenging van culturen, door immigratie- en emigratiebewegingen, is de wereld een multicultureel dorp geworden waar traditionele banden op de helling staan en nieuwe banden een uitdaging betekenen.’

Voorts wordt er vermeld dat er in 2008/9 100.000 euro werd voorzien voor de CGG voor outreachende psychische hulpverlening voor asielzoekers en vluchtelingen.

In deel vier waar de Vlaamse beleidspunten in de geestelijke gezondheidszorg worden gepresenteerd, vinden we in het gedeelte *Aandacht voor vroegdetectie en vroeginterventie* een referentie naar de beleidsnota WVG 2009-2015 i.v.m. het interculturaliseren van de zorgsectoren, verder staat er:

‘De CGG hebben de afgelopen jaren belangrijke outreachingopdrachten aangenomen waardoor ze belangrijke banden hebben gelegd met andere lijnen en sectoren: met de bijzondere jeugdzorg en met de centra algemeen welzijnswerk. Deze inspanningen moeten verder gezet en uitgebreid worden voor doelgroepen die nu maar beperkt bereikt worden, nl. mensen in armoede en allochtonen.’

Onder 4.3.1 *Meer geestelijke gezondheidszorg in de eerstelijnszorg* staat:

Behalve de vele gebruikers van de eerstelijnszorg bestaat er ook een grote groep van mensen met psychische problemen die de toegang tot de zorg niet vinden. Daarbij zijn achtergestelde groepen oververtegenwoordigd, zoals kansarmen, mensen met een andere etnische achtergrond of mensen die zeer zorgbehoefstig zijn maar zorg weigeren. Voor deze groepen zijn zeer specifieke methodieken en aangepaste voorzieningsoverschrijdende zorgvormen nodig. Een intensieve samenwerking tussen GGZ- en welzijnsdiensten kan op dit vlak eveneens een meerwaarde bieden.

Vervolgens vinden we onder 4.3.2 *Outreachend werken* een hele alinea terug over *Intercultureel werken in de geestelijke gezondheidszorg*, met daaraan verbonden de actie ‘het verhogen van de capaciteit van facilitatoren cultuursensitieve zorg in de Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg’. Dit is een van de centrale acties van de voorbije legislatuur voor het beleid voor geestelijke gezondheidszorg.

“De samenleving in Vlaanderen is multicultureel. Door de toegenomen mobiliteit zal ze almaar diverser gekleurd zijn. Vooral grootsteden zoals Brussel, Gent en Antwerpen trekken allochtonen aan. We mogen verwachten dat meer mensen van andere culturen een beroep zullen doen op geestelijke gezondheidszorg. Allochtonen lijken bijzonder kwetsbaar te zijn en deze kwetsbaarheid laat zich ook voelen in verschillende maatschappelijke domeinen: op de arbeidsmarkt, in het onderwijs, op de woonmarkt en in de gezondheidszorg. Bovendien blijkt uit een verkennende analyse dat personen van Marokkaanse of Turkse herkomst een zeer groot armoederisico kennen: ongeveer de helft van hen is inkomensarm.

Allochtonen zijn ondervertegenwoordigd in de voorzieningen van GGZ en hebben een lagere contactfrequentie bij de huisarts voor psychische aandoeningen dan autochtonen. Bovendien blijkt uit onderzoek in Vlaanderen dat er bij allochtonen meer misdiagnoses en eenmalige contacten zijn en dat zij een hogere drop-out en een kortere behandelduur hebben. Toch zijn er geen aanwijzingen dat de zorg wezenlijk verschilt van die van autochtone personen.

De doelgroep van allochtonen onderscheidt zich wel door een specifieke situatie (hogere kwetsbaarheid door de traumatiserende werking van het migratieverleden) en door de status van allochtoon (discriminatie, marginalisering in hun gastland), door de minder goede socio-economische situatie en door de drempels die zich vormen voor de hulpverlening. Deze drempels zijn communicatieverschillen (taalbarrières) en culturele verschillen (hechtere familierelaties en verschil in ziektebeleving). Tot slot zijn er drempels die afhankelijk zijn van de specifieke situatie van de hulpverlening: wachtlijsten en gebrek aan aangepaste doorverwijsmogelijkheden voor allochtonen.

Interculturalisatie moet in de praktijk van de geestelijke gezondheidszorg vorm krijgen. Het is gericht op personeelsbeleid en instellingsbeleid in het algemeen. Interculturalisatie houdt in dat GGZ-voorzieningen, vooral in de grootstedelijke context, cultuurgevoelig gemaakt worden om allochtonen met respect voor hun cultuur gelijke toegang te geven tot de GGZ met een gelijkwaardige kwaliteit van zorg.

De deskundigheid van hulpverleners moet versterkt worden in het werken met allochtonen. Het aanbieden van zorg op maat zal moeten rekening houden met de culturele verscheidenheid in de populatie. Het stigma dat door de allochtoon verbonden wordt met de geestelijke gezondheidszorg, het veelal somatiseren van de psychische klachten en het taalprobleem zijn belangrijke knelpunten in de opstart van een behandeling. Maar daarnaast is voor de hulpverleners ook kennis van de visie op gezondheid, zorgbehoeften en zorggebruik in andere culturen essentieel. Hulpverleners moeten bijgeschoold worden zodat ze werkelijk bijdragen aan een integrale hulpverlening. Het inschakelen van tolken, interculturele bemiddelaars, allochtone zorgconsulenten en allochtoon personeel in de gezondheidszorg levert een bijdrage aan de integrale hulpverlening. Daarnaast moet de kennis van het gezondheidssysteem verbeterd worden bij allochtonen.

De CAW (Centra Algemeen Welzijnswerk) en de CGG (Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg) richten zich conform hun respectievelijke decreten ook op de kwetsbare doelgroepen van etnisch-culturele minderheden, vluchtelingen en mensen met een precair verblijfsstatuut. Op dit moment werken drie halftijdse facilitatoren cultuursensitieve zorg in drie grootstedelijke CGG. Zij ondersteunen de CAW en de CGG voor cultuursensitieve zorg, ze bevorderen de deskundigheid van hulpverleners met vormingen en intervisie, maken het hulpverleningsaanbod van CAW en CGG bij mogelijke verwijzers bekend en faciliteren de toeleiding.

Actie: het verhogen van de capaciteit van facilitatoren cultuursensitieve zorg in de Centra voor Geestelijke Gezondheidszorg.”

Onder 4.4 *Uitbreiding van het basisaanbod geestelijke gezondheidszorg* wordt via een citaat uit de beleidsnota WVG 2009-2014 aandacht gevraagd voor de bijzondere doelgroep niet-begeleide buitenlandse minderjarigen. Onder deze zelfde hoofding van de uitbreiding van het basisaanbod worden ook de ouderen onder de etnische minderheden als risicogroep die extra aandacht verdiend genoemd.

3.2 ETNISCHE DIVERSITEIT IN BELEIDSDOCUMENTEN VAN HET VLAAMS ARMOEDEBESTRIJDINGSBELEID

Zoals eerder vermeld willen we, naast de beleidsdocumenten specifiek voor het beleidsdomein van welzijn, volksgezondheid en gezin en de verschillende sub-thema's tevens de beleidsdocumenten van de belangrijkste aanpalende beleidsdomeinen mee in de analyse betrekken. In eerste instantie gaan we dieper in op de aandacht die vanuit armoedebestrijding als horizontale bevoegdheid besteed wordt aan etnische diversiteit.

3.2.1 Op het niveau van de Vlaamse Regering

Niettegenstaande armoedebestrijding in het Vlaams Regeerakkoord van 2009 als een topprioriteit staat omschreven zijn er geen verdere verwijzingen naar het thema van migratie en armoede terug te vinden. De focus ligt in het bijzonder op de bestrijding van schuldenlast. Ook in het Regeerakkoord van 2014 zijn er bij de hoofding 'Armoedebeleid' geen linken naar het thema van armoede en mensen met een migratieachtergrond terug te vinden.

3.2.2 Op het niveau van de coördinerende minister van Armoedebestrijding

3.2.2.1 *Beleidsnota's*

In de omgevingsanalyse van de **Beleidsnota Armoede 2009-2014** 'Armoede uitsluiten, armen insluiten' (Vlaams minister van Armoedebestrijding mevrouw Ingrid Lieten tijdens de vorige legislatuur) wordt voor de thema's inkomen, onderwijs en gezondheid ingegaan op de relatie met migratie. Zo hebben vrouwen, 65-plussers, alleenstaanden, eenoudergezinnen, personen die niet werken, werkloze gezinnen en huurders een (veel) hoger armoederisico. Wat betreft personen van vreemde afkomst zijn er geen Vlaamse cijfers naar inkomensarmoede, maar onderzoek over België wijst er op dat het armoederisico meer dan drie keer hoger ligt. Meer dan de helft van de personen van Turkse of Marokkaanse afkomst leeft in armoederisico. Ook wordt ingegaan op de participatiegraad aan het onderwijs en de onderwijsachterstand van kinderen en jongeren met een buitenlandse nationaliteit (andere dan West-Europees of VS) of anderstaligen (in het bijzonder Turks, Maghrebijnse of Arabische taal). Waar gemiddeld bijna 1 op de 2 Vlaamse jongeren tegenwoordig een diploma hoger onderwijs behaalt, bedraagt dit bij migrantenjongeren 1 op de 6. Jongeren, ouderen, allochtonen en personen met een lage sociaaleconomische status vertonen in verhouding meer ongezond gedrag en zijn kwetsbaarder. Kinderen van Turkse en Maghrebijnse moeders vertonen een significant hoger risico op perinatale sterfte, ondanks een kleiner risico op vroeggeboorte of laag geboortegewicht. In tegenstelling tot deze omgevingsanalyse, wordt in de beleidsnota verder bij de beleidshefbomen niet in het bijzonder ingegaan op de problematiek van armoede bij personen met een buitenlandse afkomst.

In tegenstelling tot de omgevingsanalyse wordt in deze beleidsnota bij de strategische en operationele doelstellingen niet in het bijzonder ingegaan op de problematiek van armoede bij personen met een buitenlandse herkomst.

In de omgevingsanalyse van de **Beleidsnota Armoedebestrijding 2014-2019** (Vlaams minister van Armoedebestrijding mevrouw Liesbeth Homans) wordt vermeld dat personen geboren buiten de EU (35%) een bijzonder kwetsbare groep zijn inzake armoederisico. Het armoederisicopercentage ligt bij deze groep bijna vijf keer hoger dan bij personen die geboren zijn binnen de EU (inclusief België). Ook bij de cijfers voor ernstige materiële deprivatie zijn personen geboren buiten de EU (20%) bij de bijzonder kwetsbare groepen te onderscheiden. Ook bij de subjectieve beoordeling van de inkomenssituatie geven een groot aantal van personen geboren buiten de EU (38%) aan (zeer) moeilijk rond te komen. Bij vergelijking met de situatie in de andere EU-landen blijkt dat de lage werkzaamheidsgraad bij ouderen en vreemdelingen van buiten de EU het voornaamste pijnpunt blijft op de Vlaamse arbeidsmarkt. Op het vlak van onderwijs ligt het aandeel personen van vreemde herkomst duidelijk hoger in de zwakkere studierichtingen.

De schoolse achterstand bij leerlingen met een niet-Nederlandstalige thuistaal ligt beduidend hoger bij leerlingen die thuis Nederlands spreken. Ook de deelname aan het hoger onderwijs wijst op achterstand van vreemdelingen, zeker als geen rekening wordt gehouden met de buitenlandse studenten die tijdelijk in ons land komen studeren. Dat alles resulteert in een opvallende opleidingsachterstand van niet-EU-burgers. In 2012 was 49% van de niet-EU-burgers tussen 25 en 64 jaar laagopgeleid. Bij de Belgen gaat het om 25%. Er is een vergelijkbare kloof naar geboorteland: bij de personen geboren buiten de EU, bedraagt het aandeel laagopgeleiden 45%; bij de personen die geboren zijn in België, bedraagt het aandeel 24%. Bij vergelijking met de situatie in de andere EU-landen blijkt dat de lage werkzaamheidsgraad bij ouderen en vreemdelingen van buiten de EU het voornaamste pijnpunt blijft op de Vlaamse arbeidsmarkt (SVR, 2013b). We scoren hier zeer slecht op Europees vlak.

In het vervolg van de beleidsnota 2014-2019 vinden we de volgende passages terug waar er zeer summier wordt verwezen naar herkomst, met name wanneer het gaat over onderbescherming en over het voeren van een structureel participatief armoedebestrijdingsbeleid:

Het tweede actieplan dat ik zal opzetten rond het bestrijden van onderbescherming is het proactief informeren van mensen over hun sociale rechten en het aanbod aan maatschappelijke dienstverlening waar ze terecht kunnen. Het ondersteunen en verder uitbouwen van de Interbestuurlijke producten- en dienstencatalogus en een daaraan verbonden toegankelijke website is daarbij een belangrijk instrument. Hierbij houden we rekening met de culturele achtergrond van de mogelijke gebruikers.

Ik wil tijdens deze regeerperiode een structureel participatief beleid tot stand brengen en daarbij de nodige aandacht schenken aan gezinnen met jonge kinderen. Het gehele Vlaamse armoedebestrijdingsbeleid richt zich naar alle mensen die armoede en sociale uitsluiting ervaren, namelijk mensen met onvoldoende bestaansmiddelen, nieuwe armen en generatiearmen, ongeacht herkomst, van jong tot oud, van sociale huurder tot dakloze, ... Bij de uitvoering van het beleid houd ik rekening met de diversiteit van mensen in armoede, met bijzondere aandacht voor kinderarmoede en generatiearmoede.

3.2.2.2 Analyse van het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding

Ook voor het beleidsdomein armoedebestrijding zijn we verder op zoek gegaan naar beleidsdocumenten die een verdere uitwerking zijn van de beleidsnota. Het Vlaams Actieplan Armoedebestrijding is dan een centraal beleidsdocument.

Het **Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2010-2014** vertrekt vanuit de 9 grondrechten waarbij het recht op gezondheid en welzijn er één van is en sluit nauw aan bij de doelstellingen geformuleerd in het kader van het Pact 2020, waarbij Doelstelling 12 toegankelijk en betaalbaar kwaliteitsvol aanbod van hulp- en zorgverlening inhoudt en Doelstelling 13 armoedebestrijding. De nota bepleit een inclusief beleid omtrent armoedebestrijding en heeft hierbij tevens aandacht voor de toenemende diversiteit binnen de groep mensen in armoede. Zo wordt er meer aandacht gevraagd voor armoede bij personen van vreemde herkomst (gekleurde armoede), naast kinderen ouderen, alleenstaande moeders, enz. Ook wordt er aandacht gevraagd voor groepen met meervoudige risico's zoals allochtone vrouwen in armoede. In het actieplan gaat ook aandacht uit naar kennisverwerving, sensibilisering en vorming. Er wordt bepleit dat alle welzijnssectoren die mensen in armoede en kwetsbare allochtone gezinnen bereiken hun medewerkers stimuleren om vorming over de leefwereld van mensen in armoede te volgen.

Bij het recht op gezin worden 2 acties vermeld met aandacht voor gezinnen van allochtone afkomst. Bij de pre- en perinatale begeleiding van kwetsbare zwangere vrouwen wordt vermeld dat de vroegtijdige inzet van interculturele bemiddeling en ervaringsdeskundigen kan bijdragen tot het voorkomen van achterstand op het vlak van sociaal-emotionele ontwikkeling, taalontwikkeling en motoriek bij kansarme kinderen van diverse origine.

Bij de uitwerking van een laagdrempelig aanbod van jeugdhulpverlening en eerstelijnswelzijnszorg onder de vorm van 'de brede instap' worden extra inspanningen gedaan om kansengroepen te bereiken waaronder jongeren en gezinnen van allochtone afkomst.

Bij het recht op gezondheid en welzijn wordt aan de CAW's en de instituten samenlevingsopbouw de uitwerking van concrete acties verwacht om de toegankelijkheid van hun aanbod voor kwetsbare personen te verhogen. Hierbij wordt opgeroepen om dit in samenwerking te doen met de verenigingen waar armen het woord nemen alsook met andere actoren zoals allochtone zelforganisaties, het straathoekwerk, Kind en Gezin, Logo's en andere relevante actoren. Ook bij de afgestemde meerjarenplanning van deze sectoren dient de nodige aandacht te gaan naar onder andere gekleurde armoede.

Een volgende actie met aandacht voor etnische diversiteit heeft betrekking op het signaleren en aanpakken van problemen in het functioneren van de maatschappelijke basisvoorzieningen zoals bij de centra voor algemeen welzijnswerk en de OCMW's. Als één van de te betrekken actoren worden allochtone zelforganisaties genoemd, naast het straathoekwerk, Kind en Gezin, samenlevingsopbouw en de verenigingen waarin armen het woord nemen.

Ook wil men CAW's meer betrekken bij preventie-initiatieven (bv. rond seksuele gezondheid, rookstop, gezonde voeding en beweging, bevordering geestelijke gezondheid, vaccinaties, CO-ongevallen ...) omwille van hun bereik van kansarme en allochtone gezinnen.

De goede praktijken voor het bevorderen van gezond leven bij mensen in armoede en bij allochtone gemeenschappen worden sector-overstijgend verspreid.

Ook staat de oprichting ingeschreven van een werkgroep 'interculturaliseren participatie armoedebestrijdingsbeleid'. Deze werkgroep krijgt als opdracht mee na te gaan hoe nieuwe Vlamingen die in armoede leven nauwer kunnen betrokken worden bij het armoedebestrijdingsbeleid en bij de verenigingen waarin armen het woord nemen. Dit gebeurt anticiperend op de commissie integratie en op initiatief van het Agentschap Binnenlands Bestuur, in samenwerking met o.a. het Vlaams Netwerk tegen armoede, het Minderhedenforum en het Departement WVG.

In het **Vlaams Actieplan Armoedebestrijding 2015-2019** worden 17 doelstellingen geformuleerd die de mede de realisatie van de kerndoelstelling conform het Pact 2020 beogen, nl. de Vlaamse Regering halveert tegen 2020 het aandeel kinderen dat in armoede geboren wordt en doet het algemene armoederisico in Vlaanderen dalen met 30%.

In de omgevingsanalyse lezen we dat ondanks de toegenomen welvaart in Vlaanderen een behoorlijke groep in onze samenleving achter blijft. Het gaat niet alleen om mensen in een mindere inkomenspositie, maar meer in het algemeen om bevolkingsgroepen die om uiteenlopende redenen minder participeren in verschillende domeinen van het maatschappelijke leven. Het gaat om vrouwen, ouderen, laaggeschoolden, alleenstaande ouders, personen met een functiebeperking en personen van buitenlandse herkomst.

We lezen iets verder in de omgevingsanalyse waar de link met opleidingsniveau wordt gemaakt het volgende: 'Vooraf laagopgeleiden participeren duidelijk minder in de diverse domeinen van het maatschappelijke leven. We kunnen hier een link leggen met het onderwijs (SVR, 2013b). Vandaag verlaat nog altijd een behoorlijk grote groep jongeren het onderwijs zonder diploma (volgens EAK-enquête: 7,5% in 2013). Zeker in economisch moeilijker tijden dreigen ze in een sociaaleconomisch erg kwetsbare positie terecht te komen. Daarnaast merken we in dit kader op dat het aandeel personen met een buitenlandse herkomst duidelijk hoger ligt in de zwakkere richtingen. De schoolse achterstand bij leerlingen met een niet-Nederlandse thuistaal ligt beduidend hoger dan bij leerlingen die thuis Nederlands spreken. Ook de deelname aan het hoger onderwijs wijst op achterstand van personen van een buitenlandse herkomst, zeker als geen rekening wordt gehouden met de buitenlandse studenten die tijdelijk in ons land komen studeren. Dat alles resulteert in een opvallende opleidingsachterstand van niet-EU-burgers.'

Men wil versterkt inzetten op het voorkomen en bestrijden van armoede bij gezinnen met jonge kinderen, naast een structureel participatief armoedebestrijdingsbeleid voeren en het ondersteunen van een beleid met een geïntegreerd bestuur. Hierbij wordt gesteld dat gezinnen (al dan niet in armoede) geen homogene maar een heel diverse groep zijn. De diversiteit situeert zich onder meer in de gezinssamenstelling, de sociaal-economische en de etnisch-culturele achtergrond. Vervolgens stelt men dat het belangrijk is om met deze diversiteit rekening te houden om voor iedereen een gepast beleid te kunnen voeren. Dan wordt nog eens verwezen naar het hogere armoederisico bij onder meer gezinnen uit etnisch-culturele minderheden. Ook wordt verwezen naar de demografische evolutie die ervoor zorgt dat de meerderheid van de inwoners in Brussel, en in de toekomst ook in andere steden, een migratie-achtergrond heeft.

Bij 4 van de 17 doelstellingen vinden we een verwijzing naar etnische diversiteit terug. Bij doelstelling 2 (De Vlaamse overheid zal mensen proactief informeren over hun rechten en actief toeleiden naar toegankelijke hulp- en dienstverlening) wordt aangegeven dat men bij het ondersteunen en verder uitbouwen van de Interbestuurlijke producten- en dienstencatalogus en een daaraan verbonden toegankelijke website rekening dient te houden met de culturele achtergrond van de mogelijke gebruikers.

Bij doelstelling 6 (Elk lid van de Vlaamse Regering zal tijdens deze legislatuur werken aan de realisatie van de doelstellingen uit het VAPA binnen het kader van zijn of haar verantwoordelijkheden) wordt aandacht gevraagd voor de diversiteit van mensen in armoede, met bijzondere aandacht voor die groepen die een aanzienlijk hoger armoederisico hebben zoals personen van buitenlandse herkomst maar ook eenoudergezinnen of ouderen met de bedoeling dat de genomen maatregelen ook deze doelgroepen bereiken.

Bij doelstelling 8 (De Vlaamse Regering zet in op het sterker maken van kinderen, jongeren en ouders door middel van het stimuleren van participatie aan de maatschappij) lezen we in een eerste rubriek omtrent inburgering en integratie: 'We streven er naar een inburgeringsaanbod op maat te organiseren zodat ook personen van buitenlandse herkomst volwaardig aan de samenleving kunnen participeren. Toch blijkt het niet evident om bepaalde groepen bij de nieuwkomers te bereiken, zoals laaggeletterde moeders of 16- tot 18-jarigen. Zij worden minder goed bereikt door het reguliere aanbod en lopen een groter risico in armoede terecht te komen. Via experimentele projecten zullen wij proberen samenwerkingsverbanden van actoren te stimuleren die, vertrekkend vanuit de noden van de doelgroep, een aanbod uitwerken. Wij willen dat uitwisseling van deze bijdragen uiteindelijk bijdraagt tot nieuw beleid.'

Wanneer het over onderwijs en werk gaat, meer in het bijzonder over het STEM-beleid (Science, Technology, Engeneering and Mathematics) vinden we ook nog een kleine verwijzing naar het thema onder de vorm van samenwerking met het Minderhedenforum als één van de te betrekken partners: 'Het STEM-beleid bindt zich voor deze acties aan partners die specialisten zijn op hun eigen terrein: de lerarenopleidingen en bijscholers, de steden en gemeenten, en organisaties zoals het Minderhedenforum. Zij weten immers het best hoe de doelgroep in functie van thematische accenten benaderd kan worden.'

Tot slot, bij de voorlaatste doelstelling 17 (De Vlaamse Regering voert een efficiënt en onderbouwd beleid inzake kennisverwerving van de armoedeproblematiek) lezen we dat men wil investeren in het opzetten van een leernetwerk diversiteit, vanuit de visie dat met betrekking tot diversiteit samen verder leren (zowel door jeugdwerkers als (lokale) beleidsmakers) een belangrijk gegeven blijft. Het JOP werkt aan een themagerichte studie over diversiteit. Ook wil men de Vlaamse en lokale integratiemonitor (VLIM en LIIM) verder actualiseren en aanvullen met indicatoren om een goed zicht te hebben op de (achterstands)positie van personen met een buitenlandse herkomst. Zodat hier ook gericht mee aan de slag gegaan kan worden.

3.3 ETNISCHE DIVERSITEIT IN BELEIDSDOCUMENTEN VAN HET VLAAMS GELIJKE KANSENBELEID

3.3.1 Op het niveau van de Vlaamse Regering

In het **Vlaamse Regeerakkoord van 2009** onder de hoofding ‘Gelijke kansen, diversiteit, inburgering en samenleven’ wordt volgende visie meegegeven (Vlaamse Regering, 2009:73):

‘De aanwezigheid van meerdere culturen in onze samenleving is een feit, waar we positief mee aan de slag gaan, een belangrijke bron van vernieuwing. Het is een voortdurend leerproces van interactie, waarin ruimte is voor uitwisseling en onderhandeling. Bij conflicten wordt er samen gezocht naar oplossingen. Interculturaliteit is nu al een dagelijkse realiteit die we moeten inzetten als motor voor onze gezamenlijke toekomst. Interculturaliteit betekent niet dat mensen hun eigenheid verliezen. Mensen die met respect voor elkaars eigenheid in interactie gaan, creëren een nieuw perspectief en bouwen zo samen aan de toekomst van Vlaanderen.’

In het **Regeerakkoord 2014** onder de hoofding ‘Gelijke Kansen’ wordt de ambitie als volgt geformuleerd (Vlaamse Regering, 2014:157):

‘Gelijke kansen garanderen en discriminatie bestrijden zijn een opdracht van elke dag en voor eenieder. De Vlaamse overheid heeft hierbij een voorbeeldfunctie, zowel als werkgever als in de uitvoering van het beleid. De Vlaamse Regering maakt werk van een sterk, gecoördineerd en gedifferentieerd gelijke-kansenbeleid. Elke groep (vrouwen en mannen, holebi’s en transgenders, personen met een beperking, mensen met een migratieachtergrond ...) verdient daarbij specifieke aandacht. Tegelijk verbeteren we de afstemming tussen het horizontaal gelijke-kansenbeleid, het integratiebeleid en het intern diversiteitsbeleid van de Vlaamse overheid. Waar personen in armoede de toegang tot gelijke kansen missen, vormen ook zij een aandachtspunt voor het Vlaamse gelijke-kansenbeleid.’

‘Tevens wordt een beleid uitgebouwd ter ondersteuning en gelijke verdeling van gezin, zorg, huishouden, betaalde arbeid en vrije tijd. Specifieke aandacht gaat uit naar kwetsbare groepen zoals alleenstaande ouders, herintreders/herintreedsters, vrouwen in armoede en vrouwen met een migratieachtergrond.’

‘In aanvulling op het integratiebeleid waakt de Vlaamse Regering over het waarborgen van gelijke kansen voor personen met een migratieherkomst in alle domeinen van het maatschappelijk leven.’

3.3.2 Op het niveau van het beleidsdomein Gelijke Kansen

3.3.2.1 Beleidsnota’s

In de **Beleidsnota 2009-2014 Samen gelijke kansen versterken** (van Vlaams minister van Onderwijs, Jeugd, Gelijke Kansen en Brussel de heer Pascal Smet) lezen we het volgende:

‘Als Vlaams minister van Gelijke Kansen wil ik werken rond vijf thema’s: ‘gender’, ‘seksuele identiteit’, ‘integrale toegankelijkheid’, ‘handicap’ en ‘etnisch-culturele diversiteit’.’

Op dezelfde toon gaat hij verder in verband met het thema 'etnische diversiteit':

'Het diversiteitsvraagstuk verdient een eigen finaliteit binnen het gelijkekansenbeleid. Het beleid situeert zich hier vooral op een meta-niveau. Ik wil een brede en constructieve dialoog opzetten met nieuwe Vlamingen en hun vertegenwoordigers, en meetingpoints organiseren met jonge nieuwe Vlamingen. Daarbij wil ik vooral de nadruk leggen op bewustmaking op het vlak van gender, op de evenredige en evenwichtige participatie tussen vrouwen en mannen bij huishoudelijk en zorgtaken, op de toegenomen relatieproblemen gelinkt aan confligerende genderopvattingen, en op de houding van jonge nieuwe Vlamingen ten aanzien van holebi's.'

Zonder de finaliteit van het gelijkekansenbeleid ten aanzien van deze diversiteit te wijzigen of er een aparte kansengroep van te maken, wenst deze minister samen met zijn collega's in de Vlaamse Regering, en in het bijzonder met de minister bevoegd voor Inburgering, bijzondere aandacht te besteden aan dit diversiteitsvraagstuk. De minister neemt de volgende maatregelen die tot doel hebben ook etnisch-culturele diversiteit te empoweren. De minister wil specifieke problemen bestrijden die zich voordoen wanneer gendermechanismen en achterstellingsmechanismen op basis van etniciteit elkaar kruisen. Hij wil dit realiseren door het ontwikkelen van een genderbewustzijn bij mannen en vrouwen met een andere origine, door mannen en vrouwen met een andere origine aan te zetten tot een evenwichtige participatie aan zorg- en huishoudtaken en door het organiseren van discussies tussen adolescenten nieuwe Vlamingen (jongens en meisjes) over hun verwachtingen en wensen van mannen en vrouwen in een klassieke en nieuwe relaties.

Ook het thema van homoseksualiteit krijgt aandacht in de beleidsnota. We lezen het volgende:

'De thematiek 'holebiseksualiteit en allochtonen' is een complex gegeven waarin er oog moet zijn voor verschillende componenten: de specifieke situatie van allochtone holebi's, de geslotenheid binnen de allochtone gemeenschap voor holebiseksualiteit, de openheid binnen de 'witte' holebibeweging voor etnisch-culturele verscheidenheid, de rol en invloed van godsdienst op de perceptie van holebiseksualiteit. Ik zal werken op deze verschillende componenten via het versterken van het middenveld voor en door allochtone holebi's. In overleg met hen zal ik knelpunten en behoeften in kaart brengen en stapsgewijs een beleid ontwikkelen dat enerzijds allochtone holebi's empowert, en dat anderzijds werkt aan het bespreekbaar en aanvaard maken van holebiseksualiteit binnen de allochtone, in eerste instantie de moslimgemeenschappen.'

In de **Beleidsnota Gelijke Kansen 2014-2019** (van viceminister-president en Vlaams minister van Gelijke Kansen mevrouw Liesbeth Homans) lezen we in de managementsamenvatting over personen van vreemde herkomst het volgende:

'Als minister van Gelijke Kansen richt ik mij in eerste orde op de thema's gender, seksuele identiteit en handicap. Ook voor personen van vreemde herkomst voer ik een gelijkekansenbeleid om een volwaardige participatie te realiseren. Personen van vreemde herkomst maken wel deel uit van het Gelijke Kansenbeleid, wanneer het gaat om het reactief optreden tegen discriminatie (o.a. Meldpunten).'

De managementsamenvatting sluit af met: 'Tot slot bestrijd ik alle vormen van discriminatie, met een bijzondere aandacht, voor leeftijdsdiscriminatie'. Wat verder in de omgevingsanalyse lezen we nochtans het volgende: 'In 2013 ontving het CGKR ontving 3.713 meldingen. Discriminatie op grond van raciale criteria (37,5%) kwam meest voor, gevolgd door handicap en gezondheidstoestand (23,7%), geloof (18,7%), leeftijd (6,2%) en seksuele geaardheid (6,1%).'

Eén van de duidelijke aandachtspunten in de beleidsnota in verband met etnische diversiteit heeft betrekking op de houding tegenover holebi's en transgenders.

'Religie speelt een belangrijke rol in de houding tegenover holebi's en transgenders. Hoe belangrijker de positie van religie in het leven van mensen, hoe moeilijker de acceptie van holebiseksualiteit. Bepaalde gemeenschappen waar religie een belangrijk rol speelt, hebben een minder positieve houding tegenover seksuele diversiteit. Het kruispunt 'etniciteit versus seksuele identiteit' blijft tot op vandaag een complexe beleidsuitdaging. Enerzijds ligt de uitdaging in het verhogen van de zelfredzaamheid van holebi's en transgenders met een migratie-achtergrond, anderzijds in het verhogen van de holebi- en transgendervriendelijkheid binnen bepaalde etnisch-culturele en/of religieuze gemeenschappen. Het is belangrijk dat binnen die gemeenschappen een grotere openheid rond seksuele diversiteit gecreëerd wordt.'

Wanneer we de beleidsdocumenten van de aanpalende beleidsdomeinen van armoedebestrijding en gelijke kansenbeleid analyseren stellen we vast dat er in beperkte mate aandacht is voor etnische diversiteit. Wat het armoedebestrijdingsbeleid betreft vinden we hier op het niveau van het Vlaams regeerakkoord noch in 2009 noch in 2014 een expliciete link tussen armoede en etnische diversiteit. In de twee beleidsnota's van de elkaar opvolgende ministers is er wel aandacht voor zogenaamd 'gekleurde armoede', weliswaar telkens enkel in de omgevingsanalyse en niet bij de strategische doelstellingen. Enkel in de actuele beleidsnota vinden we twee summiere passages waarin verwezen wordt naar herkomst, met name wanneer het gaat over onderbescherming en over het voeren van een structureel participatief armoedebestrijdingsbeleid. In het Actieplan armoedebestrijding dat loopt tot en met 2014 en dat vertrekt vanuit de 9 grondrechten worden bij het recht op gezin en het recht op gezondheid en welzijn meerdere acties geformuleerd. In het actuele actieplan armoedebestrijding worden geen concrete acties vermeld. Enkel hier en daar wordt melding gemaakt van mensen met een buitenlandse herkomst als één van de doelgroepen in armoedebestrijding en wordt er aandacht gevraagd om ook deze doelgroep te betrekken en te bereiken. In de regeerakkoorden is er ook aandacht voor het thema van etnische diversiteit als het aankomt op gelijke kansenbeleid. De uitwerking hiervan in de twee beleidsnota's van twee opeenvolgende ministers loopt hier wel sterk uit elkaar, in die zin dat in de eerste nota – die betrekking heeft op de bestuursperiode tot 2014 – etnisch-culturele diversiteit veel uitdrukkelijker als integraal onderdeel wordt beschouwd van een gelijke kansenbeleid dan in de tweede beleidsnota (2014-2019), waar dit beperkt wordt tot het 'reactief optreden tegen discriminatie'.

Dus we kunnen globaal stellen dat de aandacht voor etnische diversiteit noch voor het armoedebeleid noch voor het gelijke kansenbeleid actueel veel aandacht krijgt in de beleidsdocumenten. Voor het gelijke kansenbeleid stellen we zeker op het niveau van de beleidsnota een inperking van de betrokkenheid op het thema vast.

3.4 HET VLAAMS INTEGRATIE- EN INBURGERINGSBELEID IN RELATIE TOT WELZIJN, VOLKSGEZONDHEID EN GEZIN⁵

Voor de analyse van het Vlaams integratie- en inburgeringsbeleid verruimen we de scope naar de beleidsdocumenten van de Vlaamse minister van Inburgering en naar het Agentschap Binnenlands Bestuur. Het is namelijk vanuit deze minister en dit agentschap dat het horizontaal integratie- en inburgeringsbeleid van de Vlaamse Regering wordt gecoördineerd, o.a. via de Commissie Integratiebeleid en tijdens de vorige legislatuur via de Vlaamse MOE-werkgroep als vaste werkgroep van de Commissie Integratiebeleid.

⁵ De beleidsdocumenten van het beleidsdomein integratie en inburgering doorzochten we aan de hand van de volgende zoektermen: 'welzijn' – 'gezondheid' – 'armoede' – 'kind' – 'oudere' – 'handicap' – 'zorg' – 'voorziening'.

3.4.1 Op het niveau van de Vlaamse Regering

In het **Vlaamse Regeerakkoord van 2009** onder de hoofding 'Gelijke kansen, diversiteit, inburgering en samenleven' wordt volgende visie meegegeven (Vlaamse Regering, 2009:73):

'De aanwezigheid van meerdere culturen in onze samenleving is een feit, waar we positief mee aan de slag gaan, een belangrijke bron van vernieuwing. Het is een voortdurend leerproces van interactie, waarin ruimte is voor uitwisseling en onderhandeling. Bij conflicten wordt er samen gezocht naar oplossingen. Interculturaliteit is nu al een dagelijkse realiteit die we moeten inzetten als motor voor onze gezamenlijke toekomst. Interculturaliteit betekent niet dat mensen hun eigenheid verliezen. Mensen die met respect voor elkaars eigenheid in interactie gaan, creëren een nieuw perspectief en bouwen zo samen aan de toekomst van Vlaanderen.'

De ambities op het vlak van inburgering en integratie zijn in het **Regeerakkoord 2014** gedetailleerd uitgewerkt en daar beoogt men zo snel mogelijk de uitvoering van de hervorming van de inburgerings- en integratiesector met de oprichting van het Agentschap Integratie en Inburgering. De twee speerpunten van het horizontaal integratiebeleidsplan zijn enerzijds het Nederlands leren en gebruiken en anderzijds het bevorderen van de socio-economische en socio-culturele participatie in de onderwijs-, jeugd-, sport-, welzijns- en zorgsector. Dit vereist volgens de beleidsnota het verhogen van de toegankelijkheid van het aanbod en het toeleiden van jongeren van vreemde herkomst naar een baan of een opleiding in die sectoren. Verder wil men aandacht besteden aan het bestrijden van racisme en discriminatie. Tevens zal men een cel met experts oprichten om radicalisering te voorkomen, te detecteren en te remediëren. Ook wil men in Brussel de verplichte inburgering ingang doen vinden.

3.4.2 Op het niveau van het beleidsdomein Integratie en Inburgering

3.4.2.1 Beleidsnota's

In de omgevingsanalyse van de **Beleidsnota Inburgering en Integratie 2009-2014** (van viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Bestuurszaken, Binnenlands Bestuur, Inburgering, Toerisme en de Vlaamse Rand de heer Geert Bourgeois) heeft men aandacht voor volgende welzijns- en gezondheidsgerelateerde onderwerpen: huwelijksmigratie als risicofactor voor kansarmoede en verschillende indicatoren voor sociale achterstand. In de managementsamenvatting staat onder andere dat er een blijvende en versterkte aandacht moet zijn voor de toegankelijkheid van reguliere voorzieningen voor alle burgers, dus ook voor nieuwe Vlamingen. Verder in de nota staat onder andere ingeschreven om de sector van het sociaal tolken en vertalen verder uit te bouwen als een nieuwe deelsector.

In het overige van de beleidsnota ziet men nog een aantal dwarsverbanden tussen Inburgering en Integratie en andere Vlaamse beleidsdomeinen waaronder welzijn. Volgende passages zijn relevant:

'Inburgering houdt ook in dat minderjarige nieuwkomers hun weg vinden naar welzijns- en gezondheidsvoorzieningen als ze daar nood aan hebben en dat ze de kans krijgen om een passend vrijetijdsaanbod te vinden.'

'Daarnaast start ik met een doorgedreven sensibiliserings- en ontmoedigingsbeleid ten aanzien van transnationale huwelijken van de tweede en derde generatiemigranten. Dat kan door de 'gezaghebbende instanties' (vertegenwoordigers van de moskeeën, de moslimexecutieve en de lokale overheden) hierbij te betrekken samen met het welzijnswerk, het onderwijs, de onthaalbureaus en de zelforganisaties. Daarnaast geef ik de opdracht om verder wetenschappelijk onderzoek te doen naar de grootte van het fenomeen en naar de sociale kenmerken van en het welbevinden in deze nieuwe gezinnen.'

'We moeten inspanningen doen om zoveel mogelijk inburgeraars te motiveren om in een secundair traject te stappen en de betrokken sectoren moeten hun aanbod voldoende toegankelijk maken voor deze nieuwe Vlamingen. Vanuit haar expertise kan de integratiesector ondersteuning bieden. Concreet denk ik alvast aan het volgende:

(...)

- samen met welzijn, cultuur en sport inburgeraars motiveren tot actieve deelname aan het verenigingsleven en tot vrijwilligerswerk. In het primaire traject komt er een volwaardig aanbod LO-sociaal.'

'Het feit dat nieuwe Vlamingen nog steeds slechter scoren op tal van beleidsdomeinen, geeft aan dat er nog werk aan de winkel is van het verhogen van de toegankelijkheid van de reguliere voorzieningen en de evenredige participatie aan tal van maatschappelijke sectoren. Integratiecentra kunnen een stimulerende rol spelen ten aanzien van reguliere voorzieningen door methodieken te ontwikkelen, experimenten op te zetten, vorming te geven, enz. Het ondersteunen van reguliere voorzieningen bij het toegankelijk maken van hun aanbod voor inburgeraars tijdens het secundair inburgeringstraject is uitdrukkelijk in het integratiedecreet ingeschreven. Het is mijn bedoeling om in overleg met alle beleidsdomeinen en in overleg met de lokale besturen, de concrete taken van de integratiecentra duidelijker af te bakenen; op elkaar af te stemmen en hiervoor duidelijke richtlijnen op te nemen in de uitvoeringsbesluiten. Het Vlaams Expertisecentrum voor Migratie en Integratie (VLEMI) zal op basis van de bevraging van de noden binnen de verschillende beleidsdomeinen, op basis van de analyses bij de lokale besturen en bij de provinciale en lokale integratiecentra een strategisch planningskader ontwikkelen waarin de taken van de verschillende integratiecentra duidelijk omschreven en op elkaar worden afgestemd.'

'Als minister van inburgering wil ik extra werk maken van een betere toeleiding van mensen zonder wettig verblijf naar de programma's voor vrijwillige terugkeer. Tijdens de vorige regeerperiode werd hierover een protocol gesloten tussen de toenmalige Vlaamse ministers bevoegd voor inburgering en voor welzijn en voor gezondheid. Dit protocol bepaalde onder meer dat beide ministers samen een instrumentarium zouden ontwikkelen om voor mensen zonder wettig verblijf, zowel volwassenen als jongeren, die wegens hun noodsituatie opvang of bijstand vragen, de afdwingbare rechten te waarborgen, met name het recht op dringende medische zorgen en het recht op onderwijs voor minderjarigen, gekoppeld aan een begeleiding bij de voorbereiding van de terugkeer naar hetzij het land van herkomst, hetzij een derde land. Het Algemeen Welzijnswerk en het Vlaams Minderhedencentrum kregen de opdracht een regeling uit te werken. In overleg met mijn collega bevoegd voor welzijn en gezondheid zal ik - op basis van een gedocumenteerde stand van zaken - een nieuw protocol sluiten. Om het samenleven in onze steden en gemeenten leefbaar te houden en om te voorkomen dat mensen zonder wettig verblijf in menonwaardige omstandigheden moeten leven is het van belang dat de basisrechten, vooral met betrekking tot gezondheidszorg en onderwijs, gewaarborgd worden. Als coördinerend minister voor het Vlaamse integratiebeleid zal ik daarvoor afspraken maken met de betrokken sectoren. Concrete doelstellingen en acties zullen hun beslag krijgen in het geïntegreerd actieplan dat door commissie Integratie zal worden uitgewerkt.'

'De achterstand van nieuwe Vlamingen situeert zich op de diverse beleidsdomeinen: onderwijs, tewerkstelling, huisvesting, sport, cultuur, welzijn ... Het integratiebeleid kan enkel slagen indien in alle relevante beleidsdomeinen bij het Integratiebeleid betrokken worden en concrete resultaten vooropstellen. Als coördinerend minister van Inburgering zie ik het als mijn taak om hiertoe initiatief te nemen. De commissie Integratie zal hiervoor een van de belangrijkste beleidsinstrumenten zijn, zoals bepaald in het integratiedecreet. De commissie zal, in overleg met de relevante beleidsdomeinen, een geïntegreerd actieplan opstellen.'

De afstemming tussen dat plan en het masterplan gelijke kansen van de Vlaamse Regering alsook met het Vlaams plan armoedebestrijding zal bewaakt worden.'

'Voor de ontwikkeling van een set van lokale integratie-indicatoren is in de loop van 2008 en 2009 een onderzoeksopdracht uitgevoerd. Bij de afbakening van de indicatoren werd de doelgroepdefinitie van het integratiedecreet gehanteerd: 'personen die legaal en langdurig in België verblijven en die bij hun geboorte niet de Belgische nationaliteit beschikken of van wie minstens een van de ouders niet de Belgische nationaliteit beschikt.' Het eindresultaat is een 80-tal indicatoren van lokale beleidsdomeinen zoals werkgelegenheid, onderwijs en vorming, cultuur, jeugd en sport, het algemeen beleid, huisvesting, welzijn en het samenleven in diversiteit. De voorlopig ontwikkelde integratie-indicatoren hebben betrekking op de drie beleidslijnen van het integratiedecreet. Op basis van de aangeleverde indicatorenset kan nu een ondersteunend datasysteem worden ontwikkeld'.

'Een monitoring van de maatschappelijke positie en de mate van integratie van nieuwe Vlamingen in Vlaanderen en lokaal veronderstelt een eenduidige doelgroepafbakening over alle beleidsdomeinen heen. Momenteel wordt in de diverse beleidsdomeinen een andere doelgroepafbakening gehanteerd, waardoor gegevens vanuit de beleidsdomeinen niet zonder meer met elkaar kunnen worden vergeleken. Het is mijn ambitie dat de doelgroepdefinitie uit het integratiedecreet in de relevante beleidsdomeinen eenduidig zou worden gehanteerd. In samenspraak met de minister bevoegd voor Gelijke Kansen en voortbouwend op de werkzaamheden hierrond tijdens de vorige regeerperiode, zal ik hiertoe de nodige initiatieven nemen.'

In de **Beleidsnota Integratie en Inburgering 2014-2019** (van viceminister-president van de Vlaamse Regering en Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Inburgering, Wonen, Gelijke Kansen en Armoedebestrijding mevrouw Liesbeth Homans) heeft men in de *omgevingsanalyse* onder andere aandacht voor de armoede en kinderarmoede in groepen van vreemde herkomst. Een van de oorzaken van de zogenaamde 'etnische kloof' is de 'onvoldoende toegankelijkheid van de diensten':

'Er zijn drempels die de toegankelijkheid van diensten beperken voor personen van vreemde herkomst, zoals financiële of sociale hindernissen of het gevoerde taalbeleid.

Wat bijvoorbeeld de zorginstellingen betreft, blijkt dat personen met een vreemde herkomst vaak onvoldoende toegang hebben. Er zijn drempels waar kwetsbare doelgroepen in het algemeen mee te maken hebben (onoverzichtelijkheid van het aanbod, de afstand tot de voorzieningen, de onbekendheid van de diensten, wantrouwen in hulp- en dienstverleners en de kostprijs, enz.). Daarnaast zijn deze instellingen veelal onvoldoende voorbereid op de specifieke drempels voor personen van vreemde herkomst, zoals onvoldoende kennis van het Nederlands of het niet vertrouwd zijn van de cliënt met de 'Westerse' manier van hulpverlening.'

In het vervolg van de beleidsnota worden vier strategische doelstellingen naar voor geschoven:

- 1) in alle relevante maatschappelijke domeinen de etnische kloof⁶ verminderen⁷ ('Alle beleidsdomeinen moeten de noden hieromtrent detecteren en zoeken naar methodieken die zorgen voor een betere afstemming van vraag en aanbod. Het Agentschap Integratie en Inburgering biedt hierbij ondersteuning');
- 2) blijven investeren in het verhogen van de kennis van Nederlands ('Vanuit Welzijn zal er over gewaakt worden dat de dienstverlening in het Nederlands gegarandeerd wordt.');
- 3) de bestuurskracht van lokale besturen inzake lokaal integratiebeleid versterken en

⁶ De 'etnische kloof' (of ethnic gap in de internationale onderzoeksliteratuur) is het verschil tussen personen van Belgische herkomst en personen van vreemde herkomst op bepaalde indicatoren die te maken hebben met grondrechten, zoals opgenomen in artikel 23 van de Belgische Grondwet, nl. recht op waardig werk, recht op sociale zekerheid, bescherming van de gezondheid en sociale, geneeskundige en juridische bijstand, recht op een behoorlijke huisvesting, recht op de bescherming van een gezond leefmilieu en het recht op culturele en maatschappelijke ontplooiing.

⁷ Binnen de OESO hinkt België achterop ten opzichte van de andere landen wat betreft het inschakelen van hun inwoners van vreemde herkomst. Vier domeinen vragen speciale aandacht: arbeidsdeelname, onderwijs, (kinder)armoede en huisvesting.

- 4) een behoefte-dekkend individueel vormings- en begeleidingsaanbod organiseren voor personen van vreemde herkomst.

Een duidelijke link naar beleidsdomein Welzijn heeft betrekking op de ontwikkeling van een gericht aanbod van inburgering naar niet-begeleide minderjarige vreemdelingen (NBMV).

Hiernaast wil men verder werk maken van een inclusief beleid ten aanzien van niet-begeleide minderjarige vreemdelingen, zoals ook in de Beleidsnota Welzijn vermeld:

‘Samen met de collega bevoegd voor Welzijn zullen we onze verantwoordelijkheid opnemen en engageren we ons om met de betrokken overheden spoedig het overleg aan te gaan zodat een samenwerkingsprotocol inzake de opvang en hulpverlening aan NBMV gekoppeld aan duidelijke afspraken over de opvolging van de uitvoering ervan, gefinaliseerd wordt.’

Het integratiebeleid zal opnieuw horizontaal gevoerd worden:

‘Om deze horizontale aanpak te ontwikkelen, zal ik verder gebruik maken van de commissie Integratiebeleid. De overdracht van het voorzitterschap naar de nieuwe Vlaamse diversiteitsambtenaar is een eerste stap in de versterking van het mandaat van deze commissie. Daarnaast zullen de Europese middelen van het Asiel, Migratie en Integratiefonds maximaal ingezet worden om de speerpunten van het horizontaal integratiebeleidsplan te ondersteunen, bovenop de middelen voor projecten om een stimulerend en innoverend integratiebeleid te kunnen voeren en antwoorden te kunnen bieden op bestaande en nieuwe uitdagingen.’

Verder ziet de beleidsnota nog volgende taken en uitdagingen weggelegd voor welzijn:

‘Er zijn nog altijd veel kinderen die te weinig Nederlands kunnen in het lager- en secundair onderwijs. Ik wil daarom nog meer inzetten op de Nederlandse taalverwerving voor 6 jaar. Het leren van een taal verloopt het makkelijkst voor 6 jaar. We moeten de kleuterparticipatie van anderstaligen stimuleren en maatregelen nemen om te werken aan taalstimulering van anderstalige kinderen voor de leeftijd van 3 jaar. Ik wil hier deze regeerperiode samen met mijn collega-ministers bevoegd voor Welzijn en Onderwijs werk van maken.’

3.4.2.2 Analyse van het geïntegreerd actieplan integratiebeleid

In het **Geïntegreerd actieplan integratiebeleid 2012-2015** wordt het integratiebeleid voorgesteld als een driesporenbeleid dat streeft naar emancipatie, toegankelijkheid en naar samenleven in diversiteit. In lijn hiermee worden de volgende 3 strategische doelstellingen geformuleerd: het realiseren van evenredige en volwaardige participatie (1), het versterken van de sociale cohesie binnen de samenleving (2) en komen tot een onderbouwd, gecoördineerd en inclusief integratiebeleid.

- > Voor het beleidsdomein Armoedebestrijding wil men het middenveld versterken en zet men in op een versterkte samenwerking tussen het Minderhedenforum en het Netwerk tegen Armoede in het project ‘gekleurde armoede’. Men biedt financiële ondersteuning in het bereiken van bijzondere doelgroepen, met name bij de aanpak van kinderarmoede met een focus op gekleurde armoede.
- > Voor het beleidsdomein Jeugd roept men op om bij de doelgroep niet begeleide minderjarigen aandacht te besteden aan de aaneensluiting van beleid welzijn, onderwijs, jeugd en sport.

- > Voor het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin beoogt men in het kader van het versterken van het middenveld het Minderhedenforum te subsidiëren in functie van een samenwerking rond interculturalisering van de zorg. Als het om het bereiken en betrekken van bijzondere doelgroepen gaat, worden de sectoren Samenlevingsopbouw, Algemeen Welzijnswerk en de verenigingen waarin armen het woord nemen gevraagd aandacht te besteden voor de doelgroepen van het integratiebeleid. Ook wil men in het kader van het VAPA het aanbod van de gezondheids- en zorgverlening beter afstemmen op de diversiteit van de zorggebruikers en de stijgende zorgvragen van allochtone ouderen. Ook zet het VAZG en de LOGO's extra in op kwetsbare allochtone gezinnen om hen naar de geschikte dienstverlening toe te leiden. Kind en Gezin heeft aandacht voor bijzondere doelgroepen, inclusief de doelgroep van het integratiebeleid. En initiatieven rond opvoedingsondersteuning worden beter bekend gemaakt naar anderstalige ouders en moeilijk bereikbare allochtone ouders.

Woonwageneigenaren vormen in Vlaams perspectief een relatief kleine doelgroep van het beleid. Door hun specifieke woonvorm, unieke culturele bagage en hun beperkte onopvallende aanwezigheid in de samenleving durft deze doelgroep gemakkelijk aan de beleidsaandacht te ontsnappen. Zoals uit de omgevingsanalyse van het **Strategisch Plan Woonwageneigenaren 2012-2015** blijkt, wordt deze doelgroep nochtans op diverse domeinen met grote uitdagingen geconfronteerd. Het is dan ook een bewuste keuze van de Vlaamse Regering om door middel van de opmaak van het strategisch plan woonwageneigenaren expliciete beleidsinitiatieven te coördineren voor deze doelgroep. Voor het beleidsdomein Welzijn en Gezondheid worden 2 concrete acties nagestreefd:

- > Project 1: Kind en Gezin volgt woonwageneigenaren systematisch op.
Dit project omvat vier acties:
 - Kind en Gezin volgt haar dienstverlening ten aanzien van woonwageneigenaren op in het kader van de organisatie van de preventieve gezinsondersteuning. (Actie 28)
 - Kind en Gezin streeft naar de optimale vaccinatiegraad van kinderen van rondtrekkenden en werkt hiervoor een aanpak uit. (Actie 29)
 - Kind en Gezin werkt een aanpak uit voor de toeleiding van de woonwageneigenaren naar haar dienstverlening. (Actie 30)
 - Kind en Gezin ondersteunt haar medewerkers in het werken met rondtrekkenden en woonwageneigenaren, onder meer door gerichte competentieontwikkeling. (Actie 31)
- > Project 2: Samenlevingsopbouw werkt aan de versterking van woonwageneigenaren.
Dit project omvat één actie:
 - Al naargelang de aanwezigheid van woonwagenterreinen kunnen instituten voor samenlevingsopbouw een aantal specifieke ondersteuningsmogelijkheden uitwerken voor, met en door woonwageneigenaren. Deze hebben betrekking op de leef- en woonsituatie, het verhogen van de maatschappelijke participatie en de sociale activering. (Actie 32)

De migratie uit de Midden- en Oost-Europese landen (MOE-landen) is de laatste jaren sterk gestegen. Dit is in sterke mate het gevolg van het openstellen van onze arbeidsmarkt op 1 mei 2009 voor werknemers uit de acht MOE-landen die op 1 mei 2004 zijn toegetreden tot de Europese Unie. In het **Vlaams Actieplan MOE (Roma)-migranten 2012** staat de doelstelling om tot evenredige participatie te komen centraal. Dit houdt in de MOE(Roma)-migranten volwaardig en in verhouding tot hun aandeel in het totale doelpubliek toegang krijgen en hebben tot alle maatschappelijke en politieke instellingen en dat hun evenredige participatie gewaarborgd wordt.

In het 'Actieplan MOE-Roma 2012' staan er 2 aandachtspunten opgenomen m.b.t. de begeleiding bij psychosociale problemen, op te nemen door de minister bevoegd voor welzijn en/of voor armoedebestrijding:

- > Netwerkvorming tussen hulpverleners
- > Uitklaren van rol en positie Ondersteuningsteams Allochtonen (OTA's).

Bij het aanreiken van vorming en expertise staan volgende acties vermeld:

- > Er is een vormingsaanbod voor hulpverleners
- > Inzetten van het aanbod sociaal tolken en vertalen
- > Er is een webpagina en nieuwsbrief MOE & Roma
- > Organisatie van een juridische helpdesk MOE/Roma

In het **Vlaams Horizontaal Integratiebeleidsplan 2015-2019 – Ontwerp van doelstellingenkader** staat als hoofddoel omschreven om tegen 2019 de herkomstkloof in alle relevante maatschappelijke domeinen te verkleinen. Hierbij wil men onder andere streven naar een volwaardige participatie van alle groepen uit de samenleving in het zorg- en welzijnsaanbod. Om de herkomstkloof te verkleinen zet de Vlaamse overheid in op drie strategische lijnen:

- > Verbeteren van de socio-economische en socioculturele participatie van personen van buitenlandse herkomst tegen 2019.
- > Investeren in de kennis en het gebruik van het Nederlands (als tweede taal) met het oog op een verhoogde participatie van personen met een buitenlandse herkomst in het maatschappelijk leven.
- > Garanderen van fundamentele grondrechten, investeren in correcte beeldvorming en wederzijds respect ten aanzien van personen van buitenlandse herkomst.

3.4.3 Actieplan voor de preventie van radicalisering

Tot slot includeren we hier ook het horizontale actieplan omtrent (de)radicalisering, dat valt onder de bevoegdheid van coördinerend Vlaams minister mevrouw Homans. Het **actieplan voor de preventie van radicalisering**, in april 2015 goedgekeurd door de Vlaamse Regering, heeft als doelstelling ‘jongeren en jongvolwassenen die risico lopen om te radicaliseren zo snel mogelijk te detecteren en hen zo aan boord te houden van onze samenleving’. Hierbij focust men op informatiedeling, betere samenwerking en sterkere coördinatie. Tegelijk wordt gezegd: “specifieke maatregelen ter preventie van radicalisering zijn enkel zinvol indien tegelijkertijd wordt ingezet op een inclusieve samenleving, waar elkeen zich thuis voelt en dezelfde kansen krijgt.” Werken aan een toegankelijke hulpverlening wordt hierin ook vernoemd als een belangrijke factor. Er worden relatief veel engagements gevraagd van het beleidsdomein WVG in dit plan.

Het actieplan omvat 40 concrete maatregelen, gegroepeerd rond 11 assen. WVG is in heel wat van deze maatregelen gevat, soms naast andere actoren en soms als enige actor.

Onder de As 1. *We zorgen voor informatiedeling, afstemming en coördinatie, intern en met de andere overheden:*

“Actie 1.2 Een Vlaams Platform radicalisering bundelt de expertise en zorgt voor een geïntegreerd beleid.

Een Vlaams Platform radicalisering wordt opgestart met daarin een afgevaardigde van de administraties van Welzijn, Werk, Jeugd, VDAB, Integratie, Stedenbeleid en Onderwijs die als aanspreekpunt radicalisering voor de betreffende sector fungeert, aangevuld met een ambtenaar van de VGC, een afgevaardigde van de VVSG en een federaal ambtenaar van de FOD Binnenlandse Zaken, Dienst Veiligheid en Preventie. Zij komen op structurele basis samen om de verdere uitvoering van de conceptnota en het actieplan op te volgen, informatie uit te wisselen en om in te spelen op acute vragen van de lokale besturen of anderen. Het Agentschap Binnenlands Bestuur coördineert het Platform radicalisering.”

“Actie 1.3 Binnen elk betrokken departement of agentschap zorgt een verbindingspersoon/aanspreekpunt voor interne informatiedeling en afstemming.

De ambtenaren die deelnemen aan het Platform zorgen voor interne informatiedeling en afstemming binnen de eigen structuren van het departement of agentschap dat ze vertegenwoordigen. Vragen die via het centraal aanspreekpunt binnen het Agentschap Binnenlands Bestuur terechtkomen, worden aan hen doorgegeven voor verdere opvolging.”

Onder actie 1.4 valt specifiek: *“vanuit het Departement WVG werd een werkgroep opgestart om de toepasbaarheid en de vertaling van ‘Protocol van Moed’ en CO3 te onderzoeken en na te gaan of en hoe gegevensuitwisseling m.b.t. radicalisering geformaliseerd kan verlopen.”*

As 2. *We zorgen voor afstemming tussen de noden van lokale actoren en de subsidiërende overheid:*

“In gemeenten met een radicaliseringsproblematiek versterken we de capaciteit van aanbodverstrekkers binnen welzijn, onderwijs en werk.

Actie 2.2 We faciliteren de toegang tot en versterken waar mogelijk de ondersteuningsprojecten in het onderwijs in gemeenten met een radicaliseringsproblematiek.

De bestaande ondersteuningsprojecten in het onderwijs maken we toegankelijker en we versterken waar mogelijk het aanbod in gemeenten die te kampen hebben met een acute problematiek van radicalisering (dit kan bijvoorbeeld gaan over time-out-projecten, brugfiguren ...).”

Actie 2.3 is exclusief voor WVG:

“Actie 2.3 We zorgen voor een voldoende preventief welzijns- en jeugdhulpaanbod in gemeenten met een radicaliseringsproblematiek.

Binnen het jeugdhulp- en welzijnsaanbod voor jongeren en jongvolwassenen wordt in afstemming met het actieplan jeugdhulp verkend waar accenten en versterking mogelijk zijn. Hierbij worden binnen de integrale jeugdhulp en naar jongvolwassenen gerichte acties uitgezet gericht op diversiteit, versterking en een andere aanpak zoals outreachende aanpak en ingezet via sociale media en onlinehulpverlening.”

Actie 2.5 is een gedeelde verantwoordelijkheid voor WVG en andere Vlaamse beleidsdomeinen:

“Actie 2.5 We garanderen structureel overleg met lokale partners.

Door op lokaal niveau ambtenaren en organisaties samen te brengen leren ze elkaar en het bestaande aanbod kennen, worden noden afgestemd en kunnen efficiënte werkafspraken worden gemaakt. Dit verhoogt de toegankelijkheid van het aanbod.”

As 4. *We stimuleren onderzoek naar motieven en verklaringen voor radicalisering:*

“In samenspraak met de verschillende overheidsinstanties, en rekening houdend met Europees en internationaal onderzoek, beheren we een onderzoeksagenda om het fenomeen van radicalisering te monitoren (bv. naar het profiel van deze jongeren en jongvolwassenen in Vlaanderen), zodat we tijdig kunnen inspelen op een wijzigende context en beleidsmatig kunnen bijsturen indien nodig.”

“Actie 4.1 We brengen sectorspecifiek onderzoek inzake radicalisering in kaart en stimuleren interdisciplinaire uitwisseling. Elk betrokken beleidsdomein monitort het sectorspecifiek onderzoek inzake radicalisering en koppelt hierover terug binnen het Platform radicalisering. Hierbij wordt ook gekeken naar federaal of Europees onderzoek. Indien er nood is aan nieuwe onderzoeksinitiatieven worden die in afstemming met de verschillende beleidsdomeinen op het Platform radicalisering besproken. Daarnaast brengen we onderzoekers vanuit verschillende disciplines bij elkaar om ervaringen uit te wisselen.”

As 5. We optimaliseren de ondersteuning van eerstelijnswerkers (hulpverleners, leerkrachten, jeugdwerkers, VDAB-consulenten, imams ...) met betrekking tot het verwerven van kennis en vaardigheden door vorming, expertiseontwikkeling en ontsluiting van goede praktijken:

“Het vormingsaanbod voor eerstelijnswerkers rond dit thema dient geoptimaliseerd te worden, zowel op vlak van theoretische vorming (herkennen van signalen, wanneer is iets problematisch), als op vlak van praktische vorming (gesprekstechnieken, hoe adequaat reageren). Centraal staan informatieoverdracht, bewustwording en deskundigheidsbevordering maar ook praktijksituaties en mogelijke reacties daarop. We nemen initiatief om vorming/trainingen verder mogelijk te maken (ontwikkeling, organisatie, promotie). Het is evenwel belangrijk dat elke sector zijn eigen verantwoordelijkheid opneemt voor de uitrol van dergelijke vormingsinitiatieven. Het aanbod (inhoud) wordt Vlaanderenbreed uitgewerkt zodat elke sector eenzelfde boodschap krijgt. Daarnaast dienen de ondersteuningsstructuren binnen de verschillende sectoren knowhow op te bouwen en goede praktijken te delen.”

“Actie 5.2 We zetten de ontwikkelde expertise van vzw Motief ruimer in d.m.v. train-the-trainer-programma’s. Het pilootproject van vzw Motief is beperkt tot 30 eerstelijnswerkers in 6 steden. Om de ontwikkelde expertise ruimer in te zetten, organiseren de betrokken beleidsdomeinen train-the-trainer-programma’s om zo bijkomende eerstelijnswerkers de nodige vorming te kunnen geven.”

“Actie 5.3 We organiseren vormingsinitiatieven voor eerstelijnswerkers in samenwerking met de sectorale steunpunten en koepels met aandacht voor intersectorale uitwisseling. We organiseren verschillende vormingsdagen voor eerstelijnswerkers (leerkrachten, hulpverleners, jongerenwerkers, VDAB-consulenten, integratie- en inburgeringsmedewerker, ...) en imams. Elk beleidsdomein werkt hiervoor samen met de sectorale steunpunten en koepels. De aanpak en inhoud wordt via het Platform radicalisering afgestemd.”

“Actie 5.4 De sectorale steunpunten en koepels brengen goede praktijken, methodieken, materialen in kaart en ontsluiten ze. De ondersteuningsstructuren binnen de verschillende sectoren zorgen voor expertiseontwikkeling en ontsluiting van goede praktijken, methodieken en materialen, waarbij ook gekeken wordt naar goede praktijken uit het buitenland. Hierbij is ook aandacht voor intersectorale uitwisseling. Bestaande toolboxen en expertisenetwerken voor diversiteit en cultuurgevoelig werken ontwikkelen een focus op radicalisering.”

Actie 5.9 is specifiek voor WVG, meer bepaald voor Jongerenwelzijn, de sociale diensten van de jeugdrechtbank en de justitiehuisen:

“5.9 Referentiepersonen ‘radicalisering’ binnen Jongerenwelzijn, de sociale diensten van de jeugdrechtbank en de justitiehuisen zorgen voor interne ondersteuning en fungeren als extern aanspreekpunt.”

Bij de gemandateerde voorzieningen (OCJ en VK) bijzondere jeugdzorg en de sociale diensten van de jeugdrechtbank worden referentieconsulenten ‘radicalisering’ aangeduid, binnen de justitiehuisen worden referentie justitie-assistenten aangeduid. Zij worden opgeleid in de thematiek zodat zij hun collega’s kunnen ondersteunen. Externen kunnen hen aanspreken op de bijdragen die onze diensten in deze problematiek kunnen bieden. Jongerenwelzijn zal voor de referentieconsulenten ook intervisie voorzien ter aanscherping van hun expertise.”

As 6. We gaan het overleg aan met vertegenwoordigers van verschillende levensbeschouwingen. In actie 6.7 vinden we een andere actie waarin WVG een coördinerende rol heeft:

“Actie 6.7 We informeren de moskeeverenigingen over het onderwijs-, jeugdhulp- en welzijnsaanbod. Voorzitters van moskeeën en imams worden geïnformeerd over het onderwijs-, jeugdhulp- en welzijnsaanbod zodat zij gericht kunnen toeleiden.”

“Actie 6.8 Departement WVG ontwikkelt met lokale moslimconsulenten een afsprakenkader voor de gemeenschapsinstellingen. In nauw overleg met de lokale moslimconsulenten ontwikkelen de gemeenschapsinstellingen een afsprakenkader (richtorder) aangaande het omgaan met radicalisering op het niveau van het leefgroepsklimaat, het groepsaanbod en individuele casussen.”

As 7. We ondersteunen de ouders. Ook hier vinden we exclusieve engagementen van WVG:

“Ook ouders spelen een belangrijke rol in de preventieve aanpak van radicalisering. Ouders van radicaliserende of geradicaliseerde jongeren hebben evenwel nood aan ondersteuning, informatie, deskundigheidsbevordering en gesprekken met lotgenoten – vóór dat gezinsleden afreizen naar Syrië, tijdens hun verblijf daar én na hun terugkeer van elders. Zij komen nu vaak aankloppen bij lokale ambtenaren. Zij hebben niet de mensen en middelen om aan deze nood tegemoet te komen. Daarom is het belangrijk dat ze aansluiting vinden bij de Integrale Jeugdhulp. Binnen de regionale structuren van Integrale Jeugdhulp staat dit op de agenda. De verbinding tussen de lokale ambtenaren en de partners binnen de Integrale jeugdhulp (CLB’s, CAW’s, Jongerenwelzijn, Kind en Gezin, VAPH en de CGG) is cruciaal om de ondersteuning van de gezinnen gezamenlijk te organiseren.”

“Actie 7.1 We richten binnen een netwerk van experts een helpdesk op voor ouders, vrienden en kennissen van radicaliserende jongeren. De helpdesk moet een platform zijn met een dispatchende rol naar het reguliere aanbod. Ze moet vraagverheldering bieden, informeren door bijvoorbeeld tegenverhalen, ondersteunen en gericht kunnen doorverwijzen naar het geschikte reguliere aanbod. Hij wordt ingebed in een netwerk van experts en is toegankelijk, o.a. online. De OTA’s (ondersteuningsteams allochtonen) kunnen hier een belangrijke rol in spelen.”

“Actie 7.2 Departement OND en Departement WVG stemmen de ondersteuning van ouders af en focussen op de problematiek van radicalisering. Kind en Gezin, met o.a. de Huizen van het Kind, die sterk inwerken op ontmoeting en opvoedingsondersteuning, de CAW’s, de CLB’s en Jongerenwelzijn stemmen binnen een integrale jeugdhulp hun aanbod af op radicalisering en een regionaal en aangepast aanbod (via IROJ) wordt verzekerd (aandacht voor outreachend werken, huisbezoeken, lotgenotengroepen, counseling, rouwverwerking ...).”

“Actie 7.3 We maken de ondersteuning van ouders beter bekend via Minderhedenforum en federaties van etnisch-culturele minderheden (ECM). Met het Minderhedenforum en de federaties van ECM bekijken we op welke manier we ouders kunnen toeleiden naar het aanbod.”

As 8. *We verhogen de weerbaarheid van jongeren:*

“Hoewel er geen eenduidig profiel van ‘kwetsbare jongere’ te plakken valt op de radicaliserende jongeren, is het zeker zinvol om de weerbaarheid van jongeren te versterken. Op die manier worden ze in een vroeg stadium gesterkt om positief en kritisch om te gaan met radicale boodschappen die geweld aanvaarden, goedkeuren of aanmoedigen en worden ze gestimuleerd om zelf verantwoordelijkheid op te nemen voor de keuzes die zij maken. We maken actief gebruik van instrumenten en trainingstools die in dit kader werden ontwikkeld.”

“Actie 8.1 We maken weerbaarheidstrainingen voor jongeren snel inzetbaar binnen onderwijs, welzijn en jeugdwerk. Weerbaarheidstrainingen zoals BOUNCE (Arktos), SLIM-R (HCA Elegast), ZAPP (CAW), het aanbod van De Touter,... worden geïnventariseerd en bekendgemaakt binnen onderwijs, welzijn en jeugdwerk. We zorgen binnen deze sectoren voor een aanbod dat snel inzetbaar is.”

As 9. *We versterken organisaties die jongeren kunnen ondersteunen in hun zoektocht naar een eigen identiteit:*

“Tal van middenveldorganisaties, jeugd- of sportwerkingen, samenlevingsopbouw, zelforganisaties of moskeeverenigingen kunnen een positieve bijdrage leveren aan de zoektocht van jongeren naar een eigen identiteit. Zij hebben immers vaak de meeste voeling met de leefwereld van de jongeren.”

Hier worden echter geen concrete WVG-acties aan gekoppeld.

As 10. *We stellen ons instrumentarium ter beschikking van de federale overheid in het kader van deradicalisering en de aanpak van radicalisering in gevangenissen.*

“Terugkeerders die niet vervolgd worden of onder bepaalde voorwaarden vrij komen, zouden een deradicaliseringsprogramma opgelegd kunnen krijgen door een rechter. We bekijken samen met de federale overheid op welke manier onze instrumenten hierin kunnen ingeschakeld worden (trajecten naar werk, opleiding, hulpverleningstrajecten ...). De justitiehuisen hebben hierin een belangrijke rol. Daarnaast zoeken we aansluiting bij eventuele gemeenschappelijk Europese projecten in partnerschap met de federale overheid. De thematiek van de deradicalisering zal tevens opgenomen worden binnen het overleg met het College van procureurs-generaal.”

“Actie 10.2 We zorgen voor een voldoende en onmiddellijk beschikbaar aanbod jeugdhulp-, hulpverlenings-, opleidings- en tewerkstellingstrajecten.

In risicosituaties is een voldoende en onmiddellijk beschikbaar aanbod jeugdhulp-, hulpverlenings-, opleidings- en tewerkstellingstrajecten cruciaal om jongeren snel de juiste begeleiding te kunnen bieden. Met name in gemeenten met een radicaliseringsproblematiek versterken we daarom de capaciteit van de aanbodverstrekkers (zie ook actiedomein 2).”

Actie 10.3 omvat exclusief WVG, met name het *Strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden* en de afdeling *Justitiehuizen*:

“Actie 10.3 De aanpak van radicalisering wordt opgenomen in het strategisch plan hulp- en dienstverlening aan gedetineerden.

We ontwikkelen in overleg met het directoraat-generaal penitentiaire inrichtingen en afgestemd met het Platform radicalisering een beleid betreffende de preventie en opvolging van radicalisering in de gevangenissen. Er worden hierover per gevangenis afspraken gemaakt. Indien er aparte afdelingen komen voor zogenaamde ‘terro-gedetineerden’ wordt gestreefd naar toegang tot (specifieke) hulpen dienstverlening voor die groep gedetineerden. ‘terro-gedetineerden’ die vrijkomen onder voorwaarden worden opgevolgd door justitieassistenten en kunnen daderbegeleiding krijgen. Binnen de afdeling justitiehuizen zullen werkafspraken worden gemaakt voor het omgaan met justitiabelen die worden opgevolgd in het kader van deelname aan een terroristische organisatie. Voor de justitieassistenten zullen ook infosessies georganiseerd en handvatten worden aangereikt in het kader van signalering en opvolging van verontrusting inzake radicalisering. Ook in het overleg met het gesubsidieerd aanbod van dadercursussen en -therapie zal radicalisering op de agenda worden gezet en zullen, indien nodig, handvatten worden ontwikkeld.”

3.5 CONCLUSIE

Algemeen kunnen we concluderen dat de belangrijke maatschappelijke evolutie in de bevolking naar superdiversiteit via de omgevingsanalyses in de beleidsnota’s WVG wordt opgemerkt. In de actuele beleidsnota WVG wordt de term superdiversiteit ook expliciet vermeld. Tegelijk stellen we vast dat de urgentie die uit de morfologische beschrijving van de sociale en economische situatie van personen van buitenlandse herkomst blijkt slechts schoorvoetend een antwoord krijgt in de voorgestelde beleidsdoelen. Globaal zijn de voorgestelde beleidsdoelen algemeen van aard in termen van het verhogen van de toegankelijkheid door onder andere het ontwikkelen en inzetten van aangepaste hulpverleningsstrategieën en van het verhogen van de instroom van personen van buitenlandse herkomst in zorgberoepen, gezien de vergrijzing in de bevolking en de pensioengolf in het verzorgend personeel.

Zo bieden de twee beleidsnota’s WVG relatief weinig aanknopingspunten om aan de slag te gaan omtrent etnische diversiteit en het terugdringen van de etnische kloof in zorggebruik. De weinige aanknopingspunten die er zijn, zijn zeer algemeen van aard.

Er is actueel - slechts - één doelgroep die in de beide nota’s expliciet vermeld wordt en dat zijn de niet-begeleide minderjarigen. Verder wordt er geen melding gemaakt van in het bijzonder kwetsbare doelgroepen wanneer we het hebben over personen van buitenlandse afkomst.

In de sectorspecifieke plannen vinden we de uitwerking van meer concrete acties en aandachtspunten terug. De sectoren van de jeugdzorg, kindercare, preventieve gezondheidszorg, geestelijke gezondheidszorg en ouderenzorg voorzien in hun actieplannen verschillende aanknopingspunten om beleid omtrent etnische diversiteit te versterken onder de vorm van bijzondere aandacht, publiekscommunicatie, methodieken, samenwerkingsverbanden, vorming, ontwikkeling van hulpmiddelen, enz. Wel dient ook opgemerkt dat dit in een aantal gevallen tot een projectmatige aanpak beperkt blijft waarbij de continuïteit op langere termijn niet zo goed gewaarborgd lijkt. We denken hier in het bijzonder aan het 3-jarig project ‘Armoede gekleurd’ en het 2-jarig project ‘Cultuurgevoelige jeugdhulp’. Voor wat de gehandicaptenzorg betreft, vinden we noch in de beleidsnota’s noch in het sectorspecifieke plan aanknopingspunten naar etnische diversiteit terug.

In de twee beleidsnota's WVG wordt er belang gehecht aan volwaardige participatie van etnisch-culturele groepen in zorg en welzijn en wordt de dialoog met het allochtone middenveld vermeld en aangemoedigd. Toch vinden we hieromtrent in het uitzetten van operationele doelen weinig meer van terug. Ook in de analyse van de sectorspecifieke plannen wordt de dialoog met het allochtone middenveld (bijvoorbeeld via de etnisch-culturele zelforganisaties) zo goed als niet vermeld als een belangrijke hefboom naar het verhogen van de participatie en naar het verkleinen van de toegankelijkheidsdrempel.

Tot slot merken we ook op dat er naar het monitoren en evalueren van de uitgestippelde beleidsdoelen in de beleidsdocumenten (algemeen of sectorspecifiek) voor WVG weinig wordt ondernomen, noch via beleidsmonitoring noch via wetenschappelijk onderzoek, behalve voor het thema radicalisering. Omtrent dit thema wil men onderzoek stimuleren naar motieven en verklaringen voor radicalisering.

In de beleidsdocumenten van de aanpalende beleidsdomeinen armoedebestrijding en gelijke kansenbeleid komt het thema van etnische diversiteit slechts in heel beperkte mate aan bod. Voor het gelijke kansenbeleid stellen we zeker op het niveau van de beleidsnota een inperking van de betrokkenheid op het thema vast.

Wanneer we de beleidsdocumenten in verband met het integratie- en inburgeringsbeleid onder de loep nemen stellen we eerst en vooral vast dat er een gedeelde analyse wordt gemaakt omtrent de maatschappelijke positie waarin personen van buitenlandse herkomst zich bevinden. In de beide regeerakkoorden is er aandacht voor het thema van integratie en inburgering met een duidelijke toename van de aandacht in het recente regeerakkoord van 2014, waarin uitgebreid en meer concreet ingegaan wordt op dit thema en op de speerpunten van het Vlaamse beleid hieromtrent. In de omgevingsanalyses van de beide beleidsnota's wordt de probleemstelling, die we ook terugvinden in de beleidsnota's van WVG, duidelijk geformuleerd in termen van te weinig toegankelijke dienstverlening op het vlak van de reguliere diensten voor welzijn en gezondheid en te lage participatie op het vlak van verenigingsleven en vrijwilligerswerk. Voor het dichten van deze 'etnische kloof' stelt men verschillende maatregelen voor gaande van een grotere nadruk op het verwerven van de Nederlandse taal, tot een meer doorgedreven ontmoedigingsbeleid ten aanzien van transnationale huwelijken van 2de en 3de generatie migranten, tot betere toeleiding tot terugkeerprogramma's, tot het vergroten van de toegankelijkheid van de reguliere zorg- en welzijnsvoorzieningen, tot het bestrijden van racisme en discriminatie. Bij al deze acties worden soms specifieke actoren (zoals bijvoorbeeld het AWW bij programma's vrijwillige terugkeer) maar meestal de gehele sector van welzijn en gezondheid genoemd voor de uitwerking hiervan. Ook bij het nieuwe thema van radicalisering wordt het beleidsdomein WVG genoemd als belangrijke partner, wat overeenkomt met wat we reeds lezen in de beleidsnota en in het actieplan hieromtrent. De Commissie Integratiebeleid speelt globaal een cruciale verbindende rol om de horizontale bevoegdheid omtrent integratie en inburgering ook in het domein van WVG mee vorm te geven. Telkens wordt vermeld dat het Agentschap Integratie en Inburgering ook ten aanzien van het beleidsdomein WVG en zijn diverse actoren bij de uitwerking hiervan een ondersteunende rol zal vervullen. Nog een punt van overeenstemming vinden we terug in het accent dat in de recente beleidsnota gelegd wordt op de specifieke doelgroep van niet-begeleide minderjarigen, waarvoor een gericht aanbod tot inburgering dient opgezet, onder de vorm van een samenwerkingsprotocol inzake de opvang en hulpverlening aan deze jongeren. Voor het verwerven van de Nederlandse taal bij anderstalige kleuters wil men vanuit Integratie en Inburgering ook expliciet samenwerking met Welzijn aangaan. Het is nu uitkijken naar het Geïntegreerd actieplan 2015-2019 voor de verdere invulling van het doelstellingenkader. Ook is het afwachten of er naar de bijzondere doelgroepen van woonwagewoners enerzijds en MOE-migranten (waaronder Roma) anderzijds opnieuw gerichte aandacht zal gaan of niet.

4 BELANGENORGANISATIES IN ZORG EN WELZIJN AAN HET WOORD OMTRENT ETNISCHE DIVERSITEIT

INLEIDING

In aansluiting op de analyse van beleidsdocumenten werden een aantal interviews met experts op het domein van welzijn en etnische diversiteit gerealiseerd. Op deze wijze willen we in dit vierde hoofdstuk de sterktes en de zwaktes van het beleid omtrent etnische diversiteit mee in ogenschouw laten nemen door een aantal centrale stakeholders in het werkveld van welzijn en zorg. We bevragen een aantal vertegenwoordigers van koepelorganisaties, van werkgeversorganisaties en van het Minderhedenforum omtrent hun perceptie van het actueel gevoerde beleid vanuit welzijn. Vervolgens zoomen we in op waar zich voor deze organisaties aanknopingspunten situeren met hun eigen organisatie en omtrent welke thema's er zich hiaten voordoen. Tot slot bevragen we hen op ideeën en voorstellen voor nieuw beleid en voor verder wetenschappelijk onderzoek. We sluiten af met te informeren naar hun kennis omtrent de meest kwetsbare groepen onder deze populatie van personen van buitenlandse herkomst.

4.1 DE PERCEPTIE VAN HET BELEID VANUIT WVG OMTRENT ETNISCHE DIVERSITEIT

De startvraag van het interview luidde als volgt: *'Hoe neemt u, vanuit de organisatie waarin u werkzaam bent, het huidige beleidskader vanuit het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin waar met betrekking tot etnische diversiteit? Rond welke topics ziet u beleid ontstaan?'*

De algemene indruk die bij de respondenten leeft, is dat er vanuit het Vlaamse welzijns- en gezondheidsbeleid slechts in zeer beperkte mate aandacht is voor het onderwerp van etnische diversiteit in relatie tot welzijn en zorg. Eén van de respondenten spreekt over een zekere 'inertie' bij 'beleidsverantwoordelijken' om met dit thema om te gaan, maar breidt dit ook onmiddellijk uit naar 'verantwoordelijken van zorg- en welzijnsinstellingen'. Vervolgens maakt deze respondent een onderscheid met die organisaties *'die het spreekwoordelijk 'in hun gezicht gegooid krijgen'. Die kunnen niet om deze realiteit heen.'*(14) Een andere respondent omschrijft het gevoerde beleid als 'pop-up'-beleid, afhankelijk van wat er zich in de actualiteit aandient. *'Ik zie dat er te weinig strategisch en langdurig beleid gemaakt wordt omtrent etnische diversiteit en zorg en welzijn.'* (19)

Ook wordt er gewezen op het feit dat het beleid dat gevoerd wordt vanuit het beleidsdomein van integratie en inburgering ook afstraalt op het welzijnsbeleid. Eén van de experts brengt dit als volgt in: *'De teneur is sterk veranderd naar 'iedereen is verantwoordelijk voor zijn eigen leven'. Sterk die individuele benadering en veel minder die groepsbenadering. En als het niet lukt: eigen schuld, dikke bult! (...) Het beleid vanuit welzijn wordt vanuit 'I&I' mede beïnvloed, waar de harde lijn zeer sterk wordt doorgezet.'* (19) Deze inschatting van een eerder 'passief' beleid ten aanzien van het thema etnische diversiteit staat dus in contrast met de vaststelling bij een groot deel van het werkveld, zo melden de respondenten, dat het doelpubliek met hulpverleningsvragen sterk verkleurd. Dit is zeker de waarneming in de grootsteden Antwerpen, Gent en Brussel. Maar er wordt ook onmiddellijk op gewezen dat deze trend zich niet meer enkel hiertoe beperkt. Er wordt aangegeven dat deze evolutie zich intussen in heel Vlaanderen voordoet. Gezien de actualiteit van het thema vluchtelingen en het spreidingsbeleid dat men hier beoogt, zal deze trend zich zeker ook op korte termijn sterk doorzetten, menen de respondenten. Ook de gegevens aangeleverd door bijvoorbeeld de VVSG m.b.t. de OCMW's die in heel Vlaanderen en Brussel tot op gemeentelijk niveau georganiseerd zijn, bevestigen deze evolutie.

Wanneer vervolgens concreet de actuele beleidsnota van Vlaams minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin de heer Vandeuren ter sprake komt (legislatuur 2014-2019), reageert men positief op het feit dat er in de omgevingsanalyse aandacht is voor de maatschappelijke evolutie van diversiteit naar superdiversiteit.

Dit wordt door meerdere respondenten opgemerkt en beantwoordt aan wat ze uit de praktijk vernemen. Uit de interviews beluisteren we dan ook dat het publiek dat hulp zoekt niet enkel sterk verkleurt maar ook dat de diversiteit in de diversiteit sterk toeneemt. De aandacht in de omgevingsanalyse van de beleidsnota wordt dan ook gelezen als een erkenning voor deze belangrijke uitdaging waar het werkveld en het beleid voor staan.

Deze evolutie naar superdiversiteit raakt aan de grote uitdaging waar ook de hulp- en dienstverlening nu voorstaat en aan de vraag hoe hier een gepast antwoord op te formuleren, ook vanuit zorg en welzijn. Eén respondent aarzelt om te concluderen of hier dan ook een bepaalde visie mag onder verstaan worden. De term superdiversiteit impliceert immers *'dat personen meer zijn dan enkel een categorie van bepaalde etnisch-culturele herkomst'*. (16) Dit roept onmiddellijk de vraag op of het doelgroepenbeleid nog een afdoend antwoord kan bieden. Indien niet, in welke richting het antwoord dan wel best kan worden gezocht. Eén enkele keer wordt de notie van 'kruispuntdenken' als alternatief antwoord op superdiversiteit vermeld. (15) Een andere respondent bepleit dan weer sterk een doelgroepgerichte aanpak. *'Vaak onder de noemer van 'gelijke behandeling'. Terwijl als je wil uitkomen op 'gelijke kansen' heb je ongelijke behandeling nodig, anders kom je daar niet. Ja, om op gelijkheid uit te komen is die ongelijke behandeling van cruciaal belang! Je kan niet iedereen gelijk behandelen en dan gelijke uitkomst verwachten'*. (19)

Ook stelt men vast dat personen van buitenlandse herkomst sterk gekenmerkt worden door armoede en sociale uitsluiting. *'Als je ziet hoe schrijnend de armoedecijfers zijn bij mensen van Turkse en Marokkaanse origine, bij migranten van Oost-Europese origine of bij de vluchtelingen die nu toekomen, is dat immens'*. (19)

Tevens wordt opgemerkt dat er in het vervolg van de beleidsnota bij de uitwerking van doelstellingen en acties onvoldoende omtrent deze thematiek terug te vinden is. Er wordt aangegeven dat men een globale visie mist voor het beleidsdomein WVG, van waaruit men etnische diversiteit en de ontwikkeling naar superdiversiteit benadert. Ook mist men een centrale aansturing in de beleidsvoering omtrent dit thema. Men wijst erop dat dit als gevolg heeft dat de weinige acties die er zijn vervolgens als te versnipperd overkomen. Men mist verdere uitwerking en meer samenhang op het niveau van doelstellingen en acties omtrent etnische diversiteit. Men geeft aan dat er nood is aan meer kapstukken of richtingwijzers hieromtrent. Door het gebrek aan centrale aansturing of coördinatie zijn sectoren ook niet op de hoogte van elkaars beleid en inspanningen op dit terrein. Het overzicht ontbreekt in belangrijke mate voor het beleidsdomein WVG.

Concreet mist men beleidsvoering vanuit het beleidsdomein WVG omtrent het topic van sociaal tolken en vertalen. Hier is nochtans een zeer grote behoefte aan in het werkveld, gezien hulpverleners regelmatig op taalbarrières stoten. Door de reorganisatie van de integratiesector is het momenteel niet duidelijk hoe de financiering hiervan verder zal verlopen en wat de effecten hiervan op het aanbod zullen zijn.

Globaal wordt er ook gewezen op een spanning in de relatie tussen het beleid enerzijds en de grote hoeveelheid aan spontane initiatieven in de stedelijke contexten anderzijds. De kant van de overheid wordt gekenmerkt door ingrijpende processen van fusioneren en rationaliseren vanuit een sterke top-down benadering. In de superdiverse context van de grootsteden ontstaan tegelijkertijd een hele reeks initiatieven van onderuit, vaak tussen de plooiën van het overheidsoptreden door. Respondenten geven aan dat men observeert hoe bijvoorbeeld zelforganisaties van etnisch-culturele minderheden een aantal taken op het domein van zorg en welzijn opnemen, gaande van voedselbedeling over psychologische begeleiding bij huwelijksmoeilijkheden tot groepstherapie bij nabestaanden van zelfdoding. Dit aanbod is tot op zekere hoogte aanvullend aan het reguliere aanbod. Maar er wordt ook vastgesteld dat deze initiatieven soms noodgedwongen bepaalde taken overnemen van de professionals of bepaalde hiaten in het aanbod proberen in te vullen. Dit roept talrijke vragen op zoals: hoe kan een overheid deze initiatieven op een goede wijze valoriseren? Is er meer samenwerking mogelijk en zo ja, onder welke condities? Kunnen deze ontwikkelingen door het beleid mede ondersteund en versterkt worden? Hoe kan kwaliteitsborging er vervolgens uitzien?

Ook leren experimenten in het opzetten van samenwerkingen met zelforganisaties op het domein van welzijn en zorg, zoals bijvoorbeeld 'Powercare' in Brussel, dat zeer vooruitstrevende ideeën omtrent participatie, omtrent solidariteit, omtrent burgerschap, omtrent (on)betaalde (zorg)arbeid, enz. hier heel sterk leven. Dit roept de vraag op hoe een overheidsbeleid hier verder mee vorm kan aan geven?

Tot slot wordt ook nog gewezen op het positieve element dat het beleidsdomein WVG zijn bijdrage levert in de Commissie Integratie en bij de opmaak van het horizontaal integratiebeleidsplan, uitgezet door de Vlaamse minister van Inburgering. Dit wordt als positief benoemd omdat het uiteindelijk om een meer globaal proces van 'interculturaliseren' gaat dat alle beleidsdomeinen raakt. Tegelijk stelt er zich wel een probleem van verkokering, wat dan weer samenwerking over sectoren en/of beleidsdomeinen heen soms ernstig kan bemoeilijken.

4.2 AANKNOPINGSPUNTEN MET HET GEVOERDE BELEID

De tweede vraag luidde als volgt: *'waar zitten voor de organisatie waarin u werkzaam bent de aanknopingspunten tussen de beleidsdoelen vanuit WVG en de beleidsdoelen van uw organisatie?'*

De volgende rode draden worden door meerdere respondenten als belangrijke aanknopingspunten met het gevoerde beleid aangehaald. Zo leeft sterk de overtuiging dat het omgaan met etnische diversiteit een integraal onderdeel dient te zijn enerzijds van het personeelsbeleid en anderzijds van het ruimere kwaliteitsbeleid binnen de organisatie of voorziening. Dit zijn twee belangrijke ingangen om dit thema op de agenda te zetten.

Wat de ingang van het personeelsbeleid betreft: meerdere respondenten zijn van mening dat het belangrijk is om meer medewerkers met een buitenlandse herkomst in de hulpverlening tewerk te stellen. Werkgeversorganisaties bepleiten duidelijk de urgentie van een meer divers personeelsbeleid en ondersteunen en stimuleren hun leden hier ook in. Ze gaan hiervoor ook samenwerkingsverbanden aan met o.a. VERSO en Jobkanaal. De recente beslissing van de Vlaamse minister van Werk die de stopzetting van de werkzaamheden van de consultants van Jobkanaal inhoudt, wordt dan ook betreurd.

Drie motieven spelen een rol in het pleidooi voor een divers personeelsbeleid. Eerst en vooral vanuit de intentie van de Vlaamse overheid, hierin gevolgd door de social-profit sector, om een meer evenredige participatie van alle bevolkingsgroepen op de arbeidsmarkt te realiseren. Zo beoogt men ook het optrekken van de tewerkstellingsgraad van personen van allochtone herkomst in zorgberoepen. Het invullen van de vele openstaande vacatures in de zorg- en welzijnssectoren en dus het aanboren van 'nieuwe groepen' op de arbeidsmarkt is een tweede motief. En tot slot een derde reden is de overtuiging dat het aantrekken van meer personeel van allochtone afkomst de cultuursensitiviteit binnen de organisatie ten goede komt en het sociaal kapitaal van talenkennis op de werkvloer zo ook kan toenemen. Maar er is op dit vlak nog veel werk aan de winkel. We zoomen in op 1 cijfer aangereikt door één van de respondenten. Uit de jaarlijkse publicatie van het Vlaams Welzijnsverbond 'Welzijn@work' (oktober 2014) blijkt dat de welzijnssector duidelijk een 'witte sector' blijft. De personeelscijfers aangeleverd door 187 werkgevers uit de welzijnssector (personen met een handicap, bijzondere jeugdbijstand, gezinsondersteuning en kinderopvang) leveren 1,96% personeelsleden van 'allochtone' afkomst op in 2013. Dit is een lichte stijging tegenover 5 jaar ervoor. Toen bedroeg het percentage personeelsleden van 'allochtone' afkomst 1,41% van het totale aantal personeelsleden in deze steekproef. Erbij wordt vermeld dat de positieve evolutie voornamelijk te danken is aan een beperkt aantal voorzieningen, veelal uit de kinderopvang en/of gelegen in grootsteden, waar deze groep een betere vertegenwoordiging kent.

Wat de ingang van het kwaliteitsbeleid betreft: een aantal respondenten zien als tweede structureel aanknopingspunt meer aandacht in het kwaliteitsbeleid voor de hulp- en dienstverlening aan cliënteel met een buitenlandse herkomst. In een beleidsnota⁸ waar de FDGG, het SAW en het VMC aan meewerkten, staat te lezen dat het diversiteitsbeleid dient te worden opgenomen in het beleidsplan van voorzieningen en deel dient uit te maken van het ruimere kwaliteitsbeleid. Ze bepleiten tevens dat de overheid hierop dient toe te zien en dit in de subsidiëringnormen dient in te schrijven (2008:20).

Een ander aanknopingspunt met het gevoerde beleid heeft betrekking op de voor deze minister belangrijke beleidslijn van de vermaatschappelijking van de zorg. Dit wordt door meerdere respondenten als een belangrijke opportuniteit gezien om beleidsinspanningen beter op elkaar af te stemmen. Het is een thema dat ook sterk leeft bij gemeenschappen van buitenlandse herkomst en bij zelforganisaties en federaties. Zo geeft bijvoorbeeld het Minderhedenforum aan dat deze beleidskeuze tevens een kans inhoudt om het vele werk dat verricht wordt aan informele zorgarbeid meer zichtbaar te maken. Ook houdt het een kans in om zelforganisaties omtrent dit thema meer te sensibiliseren. Er wordt veel informele zorgarbeid verricht, maar dit wordt niet benoemd in termen als bijvoorbeeld 'mantelzorg'. Tegelijk leeft er een zekere ongerustheid over de effecten van deze ingrijpende beleidsontwikkeling op de meest kwetsbare groepen o.a. onder personen van buitenlandse herkomst. Er wordt duidelijk gewaarschuwd voor mogelijke negatieve gevolgen verbonden aan deze beleidskeuze. We beluisteren in één van de interviews een volgende situatie: *'Wij zien bij momenten een evolutie naar 'de kwetsbaarheid die de kwetsbaarheid gaat ondersteunen'. Misschien werkt dit (vermaatschappelijking van de zorg) voor middenklasse en dan nog ... Maar als de ene 'borderliner' gaat slapen bij de andere 'borderliner' om te hoeden voor accidenten, dan zijn we accidenten aan het creëren, vrees ik ... Bij het beleid te weinig realiteitsbesef van wat kan en wat niet kan, volgens mij.'* (I9) Vermaatschappelijking van de zorg is een belangrijke en betekenisvolle beleidskeuze maar men bepleit een aanwezige overheid om dit proces te ondersteunen. Een expert verwoordt het als volgt: *'Vermaatschappelijking van de zorg: dan komt ook besparing om de hoek kijken ... Maar dit kan niet met een terugtrekkende overheid. Je hebt professionele ondersteuning nodig om netwerken te ondersteunen. Misschien een andere inzet maar zeker geen mindere inzet vanuit de overheid.'* (I9)

Ook het thema van de toegankelijkheid van het aanbod voor cliënteel van vreemde herkomst vormt een aanknopingspunt en een gedeelde bezorgdheid. *'Als ik zie dat mensen van autochtone origine het vaak al zo moeilijk hebben in het vinden van de weg, omwille van taalbarrières, schaamte, enz. Dan kunnen we ervan uitgaan dat mensen van andere etnische origine zeker ook moeilijkheden hebben in de weg vinden.'* (I9) *'Bovendien kennen veel mensen van buitenlandse herkomst de hulpverlening niet goed. Soms had men er negatieve ervaringen mee in het thuisland, heeft men negatieve verwachtingen of is men bang om geregistreerd te worden.'* (I6)

In verschillende sectoren ontwikkelt men expertise hieromtrent en doet men aan methodiekontwikkeling. Zo wordt een meer 'outreachinge en proactieve benadering' van de hulp- en dienstverlening als erg drempelverlagend vermeld. Tegelijk leeft de bezorgdheid omtrent de uitbouw van een goede eerstelijns-dienstverlening, o.a. door het fusieproces in het algemeen welzijnswerk. We beluisteren dat de CAW's zich voor de uitdaging gesteld weten om het aanbod van een laagdrempelig onthaal te blijven realiseren. De lokale verankering van de OCMW's in elke gemeente vormt dan weer wel een sterkte. Ook bijvoorbeeld vanuit het straathoekwerk slaagt men erin om de meest kwetsbare personen te blijven bereiken. Om dit bereik te vergroten kunnen minder voor de hand liggende samenwerkingsverbanden buiten de welzijnssector (bijvoorbeeld met moskeeën) een belangrijke verbindende rol vervullen, melden verschillende experts. Het kunnen samenwerken met sociaal tolken en vertalers alsook met de 'Ondersteuningsteams Allochtonen' (OTA's) (voor de bijzondere jeugdzorg) wordt als erg ondersteunend ervaren in het werkveld, om de contacten met personen met een buitenlandse herkomst kwaliteitsvol te laten verlopen. We beluisteren het belang van het kunnen rekenen op een goed werkende tolkdienst bij zowat alle geïnterviewde respondenten.

⁸ Beleidsnota Hulpverlening aan etnisch-culturele minderheden: interculturalisering van het CAW en het CGG, 2008, opgesteld door de Federatie van Diensten voor Geestelijke Gezondheidszorg (FDGG), het Vlaams Minderhedencentrum (VMC), het Steunpunt Algemeen Welzijnswerk (SAW) en het Verbond der Verzorgingsinstellingen (VVI).

Hiernaast vormen de reeds bestaande structuren en organisatievormen soms ook een aanknopingspunt voor de respondenten. Zo maakt het feit dat zelforganisaties van etnisch-culturele minderheden en hun federaties formeel erkend, gesubsidieerd en georganiseerd zijn hen tot evidente en belangrijke gesprekspartners. Ook het belang van onafhankelijke 'knooppunten' tussen beleid en praktijk wordt vermeld. Tenslotte vermeldt het Minderhedenforum ook hun structurele deelname in een aantal participatie- en overlegfora zoals de IROJ's in de jeugdhulp, de Vlaamse Ouderenraad en verschillende fora van Kind en Gezin. Hoewel deze betrokkenheid als positief wordt ervaren, wordt het in één adem genoemd met de moeilijkheid dat men intern het welzijnsluik niet op een structurele manier kan uitbouwen (cf. infra).

Tot slot wordt het thema van deradicalisering en de acties die vanuit het beleid hieromtrent zijn opgestart als een herkennings- of aanknopingspunt vermeld. Vanuit de Vlaamse overheid wordt op de expertise in verschillende sectoren een beroep gedaan om hierrond gezamenlijk acties op te zetten.

4.3 HIATEN EN MOEILIKHEDEN

De derde vraag luidde *'waar zitten voor uw organisatie de hiaten in beleidsvoering?'*

Een eerste knelpunt is de wijze waarop de zelforganisaties en de federaties van etnisch-culturele minderheden worden erkend en gesubsidieerd. Zij verwerven hun erkenning via het beleidsdomein Cultuur, nl. vanuit het sociaal-cultureel volwassenenwerk. Vanuit het beleidsdomein WVG is er geen erkenning en financiering voorzien. Toch nemen deze organisaties in de praktijk een heel aantal taken op met betrekking tot armoedebestrijding, welzijnszorg en gezondheidszorg. Ook is de observatie dat zelforganisaties vaak juist rond voor de overheid 'moeilijke' thema's actief zijn (zoals bijvoorbeeld mensen zonder wettig verblijf). Een van de respondenten omschreef wat zelforganisaties doen en ontwikkelen als *'hybride en niet zomaar in hokjes onder te brengen'*. (I1) Specifiek voor Brussel komt hierbij dat zelforganisaties weinig voeling hebben met de communautaire organisatie van Brussel en dit voor hen eigenlijk een 'non-issue' is, waarmee ze wel geconfronteerd worden bij het voldoen aan subsidiecriteria. Dit heeft als concreet gevolg dat zelforganisaties soms als oplossing overgaan tot de oprichting van twee vzw's, één voor elke taalgemeenschap.

Het Minderhedenforum signaleert dat veel zelforganisaties en federaties onderbemand en overbevrraagd zijn en niet op een meer gestructureerde wijze het welzijnsluik kunnen uitbouwen. Als er samenwerking tot stand komt met de reguliere welzijnsorganisaties - bijvoorbeeld in het kader van bepaalde projecten - wordt de rol van de zelforganisaties vaak ingevuld als die van 'toeleider' naar het aanbod of tot het aanbrenge van vertegenwoordigers in bepaalde inspraakorganen. Dit wordt als een inperking van hun werk en van hun expertise ervaren. Dit heeft ook als gevolg dat de koepelorganisatie, namelijk het Minderhedenforum dat een belangrijke gesprekspartner is voor de overheid, op onvoldoende systematische wijze input krijgt van hun achterban omtrent de thema's van welzijn en gezondheid.

Ook wijzen de respondenten op een aantal drempels naar de hulp- en dienstverlening. Zo stelt er zich geregeld voor personen met een vreemde herkomst een taaldrempel. Deze wordt in een bepaalde mate ingelost door de samenwerking met sociaal tolken en vertalers. Maar gezien de organisatorische wijzigingen met betrekking tot de inrichting van dit aanbod en de beleidskeuze om dit eerder af te bouwen dan wel te versterken, staat deze oplossing onder grote druk.

Een andere drempel is deze van de sterk gebureaucratiseerde wijze waarop men aan de nodige hulp en ondersteuning dient te geraken. Deze administratieve drempel vormt een reëel probleem voor personen die het Nederlands niet (goed) machtig zijn, die laag- of ongeletterd zijn, enz. In combinatie met een trend naar vermaatschappelijking van de zorg en het appel op de individuele burger om zijn of haar rechten te realiseren, houdt dit risico's op ondergebruik en sociale uitsluiting in.

De ervaring in de hulpverlening leert ook dat bepaalde groepen van personen van buitenlandse herkomst niet of zeer laat tot bij de hulpverlening komen, waardoor meer gespecialiseerde of meer intensieve vormen van hulpverlening nodig zijn. Het (tijdig) bereik van deze groepen blijft een belangrijk aandachtspunt. Vaak leeft er ook een bepaald wantrouwen ten aanzien van de overheid en/of vormt een ander referentiekader een bijkomende drempel om een beroep te doen op het reguliere aanbod. Enerzijds wordt een evolutie opgemerkt waarbij bepaalde gemeenschappen zich meer op zichzelf gaan terugplooiën en eigen voorzieningen, rusthuizen, scholen, enz. inrichten. *'Dit is nefast voor de sociale cohesie'* wordt door één van de respondenten opgemerkt. (13) Anderzijds wordt gesignaleerd dat de zorg die in belangrijke mate over generaties heen in familiaal verband verleend wordt, ook onder druk komt te staan. Wat betekent dat nieuwe groepen van cliënten nood hebben aan thuiszorg, mantelzorg, enz.

Er wordt ook gesignaleerd dat geloofsovertuiging een heel belangrijke plaats inneemt bij verschillende van deze etnisch-culturele gemeenschappen. Een expert geeft dan ook aan dat *'respect voor levensbeschouwing dan ook als noodzakelijk beschouwd wordt om een toegankelijk aanbod uit te bouwen'*. (13) Ook het al dan niet toestaan van het dragen van een hoofddoek bijvoorbeeld bij verzorgend personeel, wordt als een gevoelig item omschreven door deze zelfde respondent.

Ook leeft de ervaring dat wanneer zelforganisaties rond bepaalde thema's naar het reguliere hulpverleningsaanbod doorverwijzen (bv. naar CAW of CGG), men toch terug bij hen komt aankloppen omdat hun vraag niet afdoende is beantwoord (bv. omtrent seksuele geaardheid in de moslimgemeenschap).

Een meer 'gekleurd' personeelsbeleid wordt door meerdere respondenten als een belangrijke strategie aangeduid. Werkgeversorganisaties ondersteunen hierbij door hun leden in deze richting te stimuleren. Maar ze wijzen ook onmiddellijk op de moeilijkheid om hulpverleners met een buitenlandse herkomst aan te werven. Er studeren te weinig jongeren met een buitenlandse herkomst af in sociale beroepen waardoor er zich te weinig kandidaten op de arbeidsmarkt aanbieden, is hun ervaring. Bovendien vermelden verschillende respondenten dat er vaak hogere diplomaveristen gelden in de bijzondere jeugdzorg waardoor potentiële hulpverleners van buitenlandse herkomst moeilijk instromen in deze sector. Parallel hieraan is er het probleem van de niet-erkenning van buitenlandse diploma's.

Doordat de aanwezigheid van personen van buitenlandse herkomst zich niet meer beperkt tot de grootsteden maar zich over heel Vlaanderen verspreidt, wordt de aanwezigheid van voldoende en gepast aanbod in heel Vlaanderen een aandachtspunt. Ook de federaties en zelforganisaties alsook de integratiecentra hebben een veel beperkter aanbod en dus ook een lager bereik buiten de grootsteden.

En de evolutie naar superdiversiteit stelt niet enkel de hulp- en dienstverlening voor een belangrijke uitdaging. Ook de federaties en zelforganisaties worden meer en meer 'multi-etnisch' in hun samenstelling en ervaren dat enkel een doelgroepenbeleid niet meer volstaat. Ook zij ervaren de nood aan visie- en praktijkontwikkeling als meer actuele antwoorden op de maatschappelijke evolutie naar superdiversiteit.

4.4 VOORSTELLEN VOOR NIEUW BELEID

De vierde vraag luidde *'welke zijn jullie concrete voorstellen voor verbetering en/of versterking van beleidsvoering vanuit WVG?'*

Uit alle interviews komt naar voren dat er nood is aan meer aandacht en visie en ook aan meer actie omtrent het thema van etnische diversiteit op het domein van welzijn en zorg. Hiervoor kijkt men enerzijds naar de beleidsmakers op Vlaams niveau om dit meer uitdrukkelijk op te nemen. Anderzijds geven bepaalde stakeholders aan om ook in eigen boezem te durven kijken en *'verder te gaan dan het in te schrijven in de missie en visie van de organisatie'*. (12) Vastgesteld wordt tijdens de interviews dat wanneer over beleidsaanbevelingen wordt nagedacht er niet zoveel nieuwe ideeën op tafel komen. Er wordt opgemerkt dat verschillende van de voorstellen die ze in de loop van de interviews uitwerken, reeds eerder zijn gesignaleerd, via bijvoorbeeld sectorale beleidsnota's. Zo vormt de reeds eerder aangehaalde

'Beleidsnota Hulpverlening aan etnisch-culturele minderheden: interculturalisering van het CAW en het CGG' (2008), het vertrekpunt voor het interview met de FDGG. In het gesprek met het Vlaams Welzijnsverbond wordt verwezen naar een standpuntbepaling uit 2006: 'Diversiteit: een keuze voor meerwaarde door verscheidenheid'⁹.

Volgende voorstellen worden door de respondenten aangebracht:

Men bepleit dat het interessant zou zijn om, bijvoorbeeld naar analogie met het actieplan online-hulpverlening, een gelijkaardig plan omtrent het thema van etnische diversiteit vanuit de overheid in samenspraak met de belangrijkste stakeholders op te maken. Omwille van het transversale van deze thematiek lijkt het hiervoor een heel geschikt onderwerp te zijn en zou het goed zijn om dit onmiddellijk beleidsdomein breed uit te werken. Dit actieplan zou dienst kunnen doen als een soort hernieuwde 'wake-up call', ook gezien de actualiteit van de instroom van nieuwe vluchtelingen, melden verschillende respondenten.

Doorheen de verschillende interviews komt het element 'visie' op verschillende manieren terug. Mogelijks is de verheldering of explicitering van een visie vanuit het beleid omtrent het thema van etnische diversiteit in zorg en welzijn een goed vertrekpunt voor de opmaak van zo'n 'actieplan'.

We horen ideeën omtrent al dan niet doelgroepgericht werken, door één van de respondenten als volgt verwoordt: *'Vandaag is er een sterke tendens naar één gelijk beleid voor iedereen, door bijvoorbeeld op de thema's te werken en niet meer op de doelgroepen. Volgens mij is het veel sterker te werken in een matrix waar thema's én doelgroepen elkaar vinden en waar ook sectoren elkaar vinden. Je moet die knooppunten opzoeken. Je kan de wereld niet meer eendimensionaal benaderen, en dat is wat ze dreigen te doen, door die verschillende invalshoeken eruit te halen.'* (19) Een andere respondent meldt dan juist dat *'men in vele federaties deze klik al gemaakt heeft en beseft dat een doelgroepenbeleid moeilijk is geworden. Dit probleem met doelgroepenbeleid leeft sterk onder de bevolking van Afrikaanse origine. In sommige gevallen werkt een doelgroepenbeleid (bv. omtrent Roma) maar dit mag niet het enige zijn.'* (15) Het Minderhedenforum meent dat de expertise rond het werken in superdiversiteit en kruispuntdenken centraal zal moeten ontwikkeld worden. Zij zien hier een rol voor wetenschappers, steunpunten en koepelorganisaties in weggelegd.

Andere respondenten gaan in op de ervaringen en inzichten omtrent 'cultuursensitief werken', opgedaan in projecten als 'cultuursensitieve jeugdhulpverlening' of 'cultuursensitieve hulpverlening in GGZ'. Cultuurgevoeligheid wordt hierbij als één van de strategieën aanbevolen in het streven naar hulpverlening die toegankelijk is voor etnisch-culturele minderheden¹⁰.

Ook de grondslagen van de welvaartstaat toepassen op personen van buitenlandse herkomst door in te zetten op het verwerven van een sterkere sociaal-economische positie en op de meer gelijke realisatie van sociale grondrechten worden als uitgangspunten voor een visieontwikkeling aangebracht.

Dit zijn allen verschillende bouwstenen die te maken hebben met het ontwikkelen van een visie op dit thema van etnische diversiteit en hoe hierop vanuit de hulpverlening in te spelen. Andere onderdelen in dit actieplan, naast visieontwikkeling, zouden vervolgens kunnen zijn de invoering van een diversiteitstoets en het werken met diversiteitsmedewerkers. Een diversiteitstoets screent alle beleidsmaatregelen op een systematische wijze met betrekking tot de effecten op personen met een buitenlandse herkomst. Hiervoor kan te rade gegaan worden bij de beleidsaanpak omtrent de armoedetoets. Een ander voorstel, door één van de respondenten geformuleerd dat tevens een plek zou kunnen krijgen in zo'n ruimer actieplan omtrent etnische diversiteit, is de aanduiding van een diversiteitsmedewerker binnen elke organisatie met de nodige expertise die vervolgens gericht acties kan opzetten.

⁹ Ter info: Zorgnet Vlaanderen verwijst in haar ethisch advies 'Advies 15: Goede zorg bij etnisch-culturele diversiteit' naar vier te betrekken niveaus: organisatiebeleid, personeelsbeleid, zorgontvangers en zorgaanbod.

¹⁰ Nota 'Beleidsaanbevelingen over het bevorderen van cultuurgevoelige jeugdhulp', opgesteld door Steunpunt Algemeen Welzijnswerk, Brusselse Welzijnsraad en Steunpunt Jeugdhulp, juni 2014.

Op deze manier kan de aandacht voor dit thema op een meer permanente basis warm worden gehouden en kan de expertise blijvend gedeeld worden onder collega's.

Projecten in het werkveld leveren de ervaring op dat vooral *'het concrete leren door 'te doen' boeiende resultaat oplevert'*. (11) Door het aangaan van samenwerkingen over sectoren en over klassieke organisaties heen doet men nieuwe ervaringen op. Door het innemen van creatieve ruimtes en door zaken samen uit te proberen, kunnen nieuwe inzichten en praktijken ontstaan. Dit soort van doorleefde ervaringen zetten soms meer in beweging dan een meer formele aanpak, beluisteren we doorheen de interviews. Zo werd in het werken met mensen zonder wettig verblijf vanuit het algemeen welzijnswerk en samenlevingsopbouw veel expertise opgedaan omtrent 'toekomstoriëntering' als invalshoek voor hulpverlening. In het kader van inburgeringstrajecten werd vanuit de geestelijke gezondheidszorg een aanbod ontwikkeld aan psycho-educatie voor nieuwkomers (project 'Mindspring').

De overheid kan hierin een ondersteunende rol opnemen door deze vrije ruimte voor experimenten mee verder mogelijk te maken. Deze vernieuwende trajecten onmiddellijk ook laten observeren, notuleren en becommentariëren door wetenschappelijk medewerkers werd bij bepaalde projecten (zoals bijvoorbeeld Powercare) als een belangrijke troef ervaren.

Om het aanhoudende tekort aan kandidaat-werknemers met een buitenlandse herkomst weg te werken is er nood aan een grotere doorstroom in het onderwijs en aan een grotere instroom in sociale opleidingen. Hiervoor dient blijvend ingezet worden op een goede samenwerking met het beleidsdomein onderwijs. De aantrekkelijkheid van een job in de non-profit sector meer onder de aandacht brengen van studenten van buitenlandse herkomst alsook werken aan de beeldvorming omtrent sociale beroepen zijn hier verder te ondernemen acties, aldus de respondenten. *'Er is in het algemeen de indruk dat zorgopleidingen niet zo in trek zijn bij allochtonen.'* (18) Ook het probleem van het niet-erkennen van bepaalde buitenlandse diploma's en het hanteren van te strikte diplomaveristen zijn pijnpunten die opgelost dienen te worden. Eén respondent oppert het idee van een korte maar intensieve opleiding gericht op een aantal kwetsbare doelgroepen op de arbeidsmarkt, waaronder personen van buitenlandse herkomst, die in de sociale sector willen werken. Op deze manier zou er heel specifieke expertise kunnen worden opgebouwd. Ook werkgeversorganisaties zouden erg geïnteresseerd zijn in deze doelgroep met hun specifieke profiel en kennis.

Om een meer gekleurd personeelsbeleid te realiseren wordt door verschillende experts de invoering van 'quota' als ondersteunende maatregel naar voren geschoven. *'Ik ben voorstander van het invoeren van quota. Er is een inhaalbeweging nodig in de welzijns- en gezondheidsorganisaties. Dit stimuleren mag verder gaan dan een vraag stellen of incentives geven.'* (16) Daarbij wordt onmiddellijk telkens de Vlaamse overheid in haar voorbeeldrol hieromtrent vermeld.

Concreet ten aanzien van de overheid leeft de verwachting dat deze haar 'informatie'-opdracht op een meer intensieve wijze ook realiseert ten aanzien van personen van buitenlandse herkomst. Hierbij aansluitend wordt het ter beschikking stellen van een voldoende uitgebouwd en betaalbaar aanbod van tolken sterk bepleit door meerdere respondenten¹¹. Gezien we leven in een sterk geïnformateerde en gebureaucratiseerde omgeving neemt de nood aan 'gidsen' sterk toe, zoals één van de respondenten het verwoordde (11), ook voor bepaalde groepen onder personen met een buitenlandse herkomst. Zelforganisaties spenderen zeer veel tijd aan het begeleiden van mensen in hun weg in onze complexe informatiemaatschappij.

Zelforganisaties zijn in de praktijk reeds belangrijke wegbereiders als het gaat om het vergroten van de toegankelijkheid van het zorg- en welzijnsaanbod. Hier de juiste erkenning en waardering aan verlenen kan hen in de rol van volwaardige samenwerkingspartner versterken.

¹¹ Deze aanbeveling is zowel in de nota's 'Cultuurgevoelige jeugdhulp' als in de 'Beleidsnota Hulpverlening aan etnisch-culturele minderheden: interculturalisering van het CAW en het CCG' opgenomen.

Ook wordt de uitbouw van een sterker middenveld van personen van buitenlandse herkomst bepleit, door verschillende experts. De noodzaak van belangenbehartiging vanuit een onafhankelijke positie wordt ingebracht. *‘Geef hen de kans zich te organiseren, die belangenbehartiging te doen. Ik denk dat de rol van de overheid erin kan bestaan om dit te stimuleren. En er rekening mee houden dat dit om heel diverse groepen gaat. Bijvoorbeeld woonwagenbewoners die nood hebben aan terreinen, de Turkse en Marokkaanse groepen, de nieuwe vluchtelingen vaak met oorlogstrauma’s, de conflicten tussen oude en nieuwe groepen, enz. Er spelen hele verschillende thema’s bij deze verschillende groepen.’* (19)

In het verlengde hiervan wordt in verschillende interviews gewezen op het belang van het aangaan van de dialoog met kwetsbare doelgroepen. En dan zijn zelforganisaties en een sterk middenveld hier belangrijke gesprekspartners in.

Een ander interessant voorstel gaat in op de spanningen die er momenteel zijn tussen de verschillende groepen die leven in maatschappelijk kwetsbare situaties. Er is een bepaalde mate van solidariteit en herkenning mogelijk tussen deze groepen. Maar er speelt ook een sterke concurrentiestrijd omwille van schaarste in het publieke welzijnsdomein. Het voorstel bestaat erin om meer werk te maken van het opheffen van die concurrentie door allen meer gelijke toegang tot sociale grondrechten te bieden. Een belangrijk signaal dat we als volgt beluisterden: *‘Want op den duur wordt het ‘er ligt een Albanees in het bed van de nachtopvang waar ik wil in liggen en dus: alle Albanezen zijn slecht.’ Terwijl het gaat over het tekort aan bedden in de nachtopvang. En dat is wat we vandaag opmerken: dat die concurrentie nu eerder toeneemt dan afneemt, bijvoorbeeld tussen autochtonen en allochtonen.’* (19) Tenslotte wordt door een aantal respondenten aangehaald dat een meer doorgedreven beleid rond racisme en discriminatie nodig is binnen de welzijnssector. Racisme en discriminatie beïnvloeden de relatie tussen hulpverlener en cliënt, en kan bepalend zijn voor het traject dat wordt afgelegd in de hulpverlening. Het is hierbij belangrijk te vermelden dat het niet steeds over openlijk racisme gaat, maar ook om meer subtiele vormen of stereotype beeldvorming kan gaan.

4.5 VOORSTELLEN VOOR WETENSCHAPPELIJK ONDERZOEK

De vijfde vraag luidde *‘rond welke onderwerpen zouden jullie verder wetenschappelijk onderzoek wenselijk achten? Welke kennisvragen willen jullie naar voren schuiven als prioritair met betrekking tot het beleidsdomein WVG?’*

Kennisvragen die door de respondenten zijn aangereikt zijn de volgende.

Een fundamentele vraag die bij de respondenten leeft is hoe we de zorg best dienen te organiseren in een superdiverse samenleving. Ook raakt deze vraag cruciale thema’s als de relatie tussen vrijwilligerswerk versus betaalde/professionele arbeid en de visies die personen met een buitenlandse herkomst hieromtrent hebben. Deze algemene vraag kan verder ontrafeld worden in verschillende deelaspecten.

Hoewel de respondenten vanuit de praktijk problemen zien in de aansluiting van vraag en aanbod, is het hen toch ook niet duidelijk wat het huidige gebruik van zorg- en welzijnsdiensten bij personen van buitenlandse herkomst precies is. Er wordt bijvoorbeeld de vraag gesteld in welke mate er gebruik wordt gemaakt van de Zorgverzekering, en er wordt geopperd dat het interessant zou zijn gegevens van het beleidsdomein WVG te koppelen met gegevens van de Kruispuntbank Sociale Zekerheid om een beter zicht te krijgen op de problematiek.

Er zijn ook lacunes in de kennis omtrent tot wie het aanbod zich dient te richten. Hoe ziet die diversiteit in de diversiteit er meer in detail uit? Met welke combinaties van kenmerken moet er best rekening worden gehouden? Tot hoe ver dient de individualisering en de zorg op maat te gaan als aanvulling op of als alternatief voor een doelgroepenbeleid?

Ook zijn er blinde vlekken in de kennis omtrent wat dan juist de noden en behoeften zijn van die steeds meer diverser wordende groep van personen met een buitenlandse herkomst. Het periodiek monitoren van de zorgbehoefte van personen met een migratie-achtergrond wordt als onderzoeksitem aangebracht, waarbij behoefte ruimer dient opgevat dan het stellen van een hulpvraag. Ook het thema van vermaatschappelijking van de zorg in relatie tot etnische diversiteit en kwetsbare groepen wordt als een onderzoeksthema aanbevolen.

En tot slot zijn er ook nog vele onbeantwoorde vragen omtrent hoe de zorg dan precies vorm kan krijgen. Hiervoor ontbreekt momenteel een duidelijk zicht op hoe de zorg bij deze personen momenteel verloopt en welke evoluties zich hier afspelen. Er ontbreekt ook kennis over nieuwe potentiële partners om deze zorg beter te realiseren. Welke rol spelen religieuze instanties zoals moskeeën en evangelische kerken momenteel op het domein van zorg? Hoe kan reguliere professionele zorg verbonden en/of versterkt worden met expertise ontwikkeld bij andersoortige partners (zoals bijvoorbeeld zelforganisaties of moskeeën)?

Uit de interviews blijkt ook duidelijk dat er zich op het terrein al heel wat aan expertise, praktijkervaring en samenwerking heeft ontwikkeld. De nood is dan ook groot om deze nieuwe kennis en inzichten beter te documenteren, om good practices uit te schrijven en ruimer beschikbaar te stellen. Wetenschappelijk onderzoek kan hier aan de hand van kwalitatieve onderzoeksmethoden als diepte-interviews, participerende observaties, enz. een ondersteunende rol in vervullen.

Bijzondere aandacht wordt gevraagd voor het thema van informele zorg en voor mantelzorg.

Ook thema's als zelfmoord, intra-familiaal geweld en verslaving worden opgemerkt als verder te onderzoeken.

4.6 KWETSBARE DOELGROEPEN

De zesde en laatste vraag luidde *'welke zijn volgens jullie de meest kwetsbare groepen van personen met een buitenlandse herkomst, waar we vanuit het beleidsdomein WVG bijzondere aandacht dienen aan te besteden?'*

De doelgroep van 'personen zonder wettig verblijf' wordt door zowat alle experts als zeer kwetsbaar benoemd. Eén van de respondenten beschrijft het als de overtreffende trap: *'je hebt armoede, je hebt gekleurde armoede en je hebt gekleurde armoede zonder papieren.'* (18) Ook wordt gesignaleerd dat *'mensen zonder wettig verblijf moeilijker en moeilijker hun grondrechten kunnen realiseren. Het systeem voor dringende medische hulp is ingewikkeld en het proces duurt lang. Hierdoor schiet het vaak zijn doel voorbij. Bij deze mensen zitten gezinnen met kinderen waarvan de ouders verstoken zijn van een aantal basisrechten.'* (16)

Bij Samenlevingsopbouw Vlaanderen kiezen ze ervoor om in het nieuwe meerjarenplan de doelgroepen 'mensen zonder wettig verblijf' en 'etnisch-culturele minderheden' als aandachtsgroepen expliciet op te nemen.

Andere doelgroepen binnen de ruime doelgroep van personen met een buitenlandse herkomst, die genoemd worden zijn:

- > ouderen met dementie
- > Roma afkomstig uit Oost-Europa
- > gekleurde armoede
- > met bijzondere aandacht voor eenoudergezinnen in armoede (met hoog risico voor vrouwen)
- > sociaal-economisch kwetsbare allochtonen, omwille van kortgeschooldheid, werkloosheid in combinatie met sociaal isolement.

Deze meest kwetsbare doelgroepen vragen zowel in het beleid als in onderzoek bijzondere aandacht.

Eén van de experts geeft tevens aan dat praktijkwerkers signaleren dat er een evolutie is naar een meer bestraffende maatschappij. Jongeren die al in moeilijkheden zitten worden nog eens extra bestraft en krijgen nog weinig kansen in plaats van hulp en ondersteuning. *'We zitten in een neerwaartse spiraal, waardoor het nog moeilijker wordt voor de meest kwetsbare groepen.'* (17)

BESLUIT

Deze analyse van de expertinterviews leert ons dat er een consensus leeft omtrent de noodzaak aan een meer actief beleid omtrent dit thema van welzijn en etnische diversiteit, zeker in het licht van een toenemende verkleuring van het cliënteel in Vlaanderen en Brussel. Als aandachtspunten voor verder beleid beluisteren we vragen omtrent verdere visieontwikkeling en noden omtrent coördinatie en overzicht bieden. Er zijn meer en sterkere stimulansen nodig om te komen tot een meer gekleurd personeelsbeleid. Om dit te kunnen realiseren is een intensere samenwerking hieromtrent met onderwijs noodzakelijk. Ook een sterkere aansturing via het kwaliteitsbeleid wordt als een hefboom aanbevolen. Gemeenschappelijke doelen zijn het vergroten van de inspanningen om de toegankelijkheid van het aanbod sterk te verbeteren door het aanpakken van allerhande drempels en in het mee verder vorm geven aan vermaatschappelijking van de zorg, gepast ingebed in andere culturele gemeenschappen. Belangrijke partners voor de welzijnssector en de gezondheidszorg om mee omtrent al deze topics in gesprek te treden zijn de zelforganisaties van etnisch-culturele minderheden en hun federaties, die al erg actief zijn op het domein van zorg en welzijn, maar die momenteel hiervoor de erkenning missen.

5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN VOOR BELEID EN VOOR WETENSCHAPPELIJK ONDERZOEK

5.1 CONCLUSIES

Op de eerste onderzoeksvraag, namelijk **‘wat is de maatschappelijke positie van personen van buitenlandse herkomst in Vlaanderen en Brussel?’** formuleren we een antwoord op basis van gegevens uit onderzoeksliteratuur. Uit deze lezing blijkt dat er sprake is van een zogenaamde ‘etnische kloof’ d.w.z. dat de maatschappelijke positie van personen van buitenlandse herkomst globaal veel zwakker is dan van personen van Belgische afkomst. Voor dit rapport werden gegevens verzameld omtrent de socio-economische positie van personen van buitenlandse herkomst, omtrent hun gezondheid, omtrent sociale banden en informele zorg, omtrent discriminatie en stereotypering en omtrent armoede. Deze etnische kloof geldt in het bijzonder voor de werkgelegenheidssituatie, kwaliteit van de werkgelegenheid, schoolse prestaties en verschillende gezondheidsindicatoren. Het zijn met name vaak die groepen met een herkomst uit een niet-EU land voor wie de kloof met de groep van Belgische herkomst groot is. Personen met een EU-origine nemen vaak een middenpositie in. In Europees perspectief scoort Vlaanderen bovendien niet goed qua werkintensiteit, armoede en onderwijsprestaties wat betreft de kloof tussen personen van Belgische en buitenlandse herkomst. Hierbij dient opgemerkt dat er vooral een focus ligt in onderzoek op de situatie van twee grote niet-EU groepen, met name de personen van Turkse en van Marokkaanse herkomst. Hun socio-economische situatie is relatief uitgebreid gedocumenteerd, maar over andere specifieke groepen is minder geweten. Bovendien mogen we aannemen dat de meest kwetsbare groepen onder- of niet vertegenwoordigd zijn in het type cijfergegevens dat wordt gebruikt (survey en administratieve gegevens). Dit is uiteraard een probleem voor een beleidsdomein welzijn dat zich tevens naar de meest kwetsbare groepen wil richten. Voor welzijn is het interessant om ook naar andere domeinen dan het socio-economische te kijken. Zo zien we bijvoorbeeld indicaties dat er in de groepen van voornamelijk Turkse en Marokkaanse origine een grotere nadruk ligt op familiale solidariteit. Ouderen wonen vaker in een ‘meergeneratie-huishouden’, er wordt minder gebruik gemaakt van kinderopvang door personen van buitenlandse herkomst, en ook attitude-onderzoek wijst op een eerder traditionele familiesolidariteit. Er worden wel indicaties gevonden dat de solidariteit in deze gemeenschappen dalende is over de generaties heen. Andere aandachtspunten voor het welzijnsbeleid zijn onder andere huwelijksmigratie, en de ontbinding van deze huwelijken voor bepaalde groepen, wat tot een bijzondere persoonlijke en maatschappelijke kwetsbaarheid kan leiden. Ook de thematiek van transnationale banden en zogenaamde ‘wereldfamilies’ binnen groepen van buitenlandse herkomst verdient aandacht (cf. het onderzoek van het Hoger Instituut voor Gezinswetenschappen over ‘transmigranten’). Tenslotte is dankzij relatief recente studies het probleem van stereotypering, racisme en discriminatie aan de kaak gesteld. Op het gebied van werk en op de huizenmarkt blijkt discriminatie op basis van herkomst regelmatig voor te komen. Uit zelfrapportage-studies rapporteert een meerderheid van de Turkse en Marokkaanse tweede generatie ervaringen van persoonlijk discriminatie.

Vanuit dit overzicht van de maatschappelijke positie van personen van buitenlandse herkomst mogen we veronderstellen dat er relatief hogere welzijnsnoden leven bij deze groep. Daarom is het voor WVG van belang de vraag te stellen naar hoe het dan precies zit met de aansluiting van deze groepen bij het geboden welzijns- en zorgaanbod. Voor de tweede onderzoeksvraag, namelijk **‘wat weten we over het gebruik van het welzijns- en gezondheidsaanbod vanuit WVG door personen van buitenlandse herkomst?’** zijn we bij alle entiteiten van het beleidsdomein WVG te rade gegaan. We hebben navraag gedaan naar wat er momenteel aan registratiegegevens hieromtrent voor handen is. Informatie werd ingewonnen bij de afdeling Justitiehuisen, bij de afdeling Welzijn en Samenleving, bij het Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap, bij Jongerenwelzijn, bij het Agentschap Zorg en Gezondheid en bij Kind en Gezin. Deze ronde leert ons dat de vraag naar het gebruik van de WVG-dienstverlening over het algemeen niet cijfermatig te beantwoorden is op basis van de huidige registratiegegevens. Hier zijn twee belangrijke redenen voor.

Eerst en vooral wordt er soms geen indicator voor herkomst opgenomen in de registraties van cliënten of is deze (te) beperkt geoperationaliseerd (bijvoorbeeld enkel nationaliteit of geboorteplaats). En de tweede reden is de (te) beperkte kwaliteit van de registratiegegevens: als er herkomstindicatoren zijn, worden ze niet altijd goed ingevuld. Bovendien gebruiken de verschillende entiteiten verschillende definities en operationalisering voor herkomst waardoor de gegevens onderling niet vergelijkbaar zijn en moeilijk of niet naast populatiegegevens voor die regio of gemeente te leggen.

Vervolgens richten we onze blik op de beleidsvoering omtrent dit thema van etnische diversiteit en zorg en welzijn. De derde onderzoeksvraag luidt **'wat is het beleidskader omtrent etnische diversiteit in zorg en welzijn dat richtinggevend is voor WVG?'** met als subvragen **'wat zijn de sterktes van dit beleidskader?'** en **'waar situeren zich de opportuniteiten voor versterking van beleidsdoelen en voor innovatie?'**. Voor deze vraag hebben we in eerste instantie de belangrijkste beleidsdocumenten aan een systematische screening onderworpen. Vervolgens hebben we reflecties verzameld bij een aantal centrale stakeholders in het werkveld van zorg en welzijn.

Algemeen kunnen we concluderen dat de belangrijke maatschappelijke evolutie in de bevolking naar meer etnische diversiteit via de omgevingsanalyses in de beleidsnota's van de Vlaamse minister van Welzijn, Volksgezondheid en Gezin wordt opgemerkt. In de actuele beleidsnota WVG wordt deze evolutie ook met de term superdiversiteit omschreven. Tegelijk stellen we vast dat de urgentie die uit de morfologische beschrijving van de sociale en economische situatie van personen van buitenlandse herkomst blijkt slechts schoorvoetend een antwoord krijgt in de voorgestelde beleidsdoelen. Globaal zijn de voorgestelde beleidsdoelen algemeen van aard in termen van het verhogen van de toegankelijkheid door onder andere het ontwikkelen en inzetten van aangepaste hulpverleningsstrategieën en van het verhogen van de instroom van personen van buitenlandse herkomst in zorgberoepen, gezien de vergrijzing in de bevolking en de pensioengolf in het verzorgend personeel.

In de sectorspecifieke plannen vinden we de uitwerking van meer concrete acties en aandachtspunten terug. De sectoren van de jeugdzorg, kindercare, preventieve gezondheidszorg, geestelijke gezondheidszorg en ouderenzorg voorzien in hun actieplannen verschillende aanknopingspunten om beleid omtrent etnische diversiteit te versterken onder de vorm van bijzondere aandacht, publiekscommunicatie, methodieken, samenwerkingsverbanden, vorming, ontwikkeling van hulpmiddelen, enz. Wel dient ook opgemerkt dat dit in een aantal gevallen tot een projectmatige aanpak beperkt blijft waarbij de continuïteit op langere termijn niet zo goed gewaarborgd lijkt. We denken hier in het bijzonder aan het 3-jarig project 'Armoede gekleurd' en het 2-jarig project 'Cultuurgevoelige jeugdhulp'. Voor de sector van de gehandicaptenzorg vinden we in de analyse van de algemene beleidsnota's WVG en van het sectorspecifieke plan zo goed als geen aanknopingspunten naar etnische diversiteit.

In de twee beleidsnota's WVG wordt er belang gehecht aan volwaardige participatie van etnisch-culturele groepen in zorg en welzijn en wordt de dialoog met het allochtone middenveld vermeld en aangemoedigd. Toch vinden we hieromtrent in het uitzetten van operationele doelen weinig meer van terug. Ook in de analyse van de sectorspecifieke plannen wordt de dialoog met het allochtone middenveld (bijvoorbeeld via de etnisch-culturele zelforganisaties) zo goed als niet vermeld als een belangrijke hefboom naar het verhogen van de participatie en naar het verkleinen van de toegankelijkheidsdrempel.

Tot slot merken we ook op dat er naar het monitoren en evalueren van de uitgestippelde beleidsdoelen in de beleidsdocumenten (algemeen of sectorspecifiek) voor WVG weinig wordt ondernomen, noch via beleidsmonitoring noch via wetenschappelijk onderzoek, behalve voor het thema (de)radicalisering. Omtrent dit thema wil men onderzoek stimuleren naar motieven en verklaringen voor radicalisering.

In de beleidsdocumenten van de aanpalende beleidsdomeinen armoedebestrijding en gelijke kansenbeleid komt het thema van etnische diversiteit slechts in heel beperkte mate aan bod.

Wanneer we de beleidsdocumenten in verband met het integratie- en inburgeringsbeleid onder de loep nemen stellen we eerst en vooral vast dat er een gedeelde analyse wordt gemaakt omtrent de maatschappelijke positie waarin personen van buitenlandse herkomst zich bevinden. In de beide regeerakkoorden is er aandacht voor het thema van integratie en inburgering met een duidelijke toename van de aandacht in het recente regeerakkoord van 2014, waarin uitgebreid en meer concreet ingegaan wordt op dit thema en op de speerpunten van het Vlaamse beleid hieromtrent. In de omgevingsanalyses van de beide beleidsnota's wordt de probleemstelling, die we ook terugvinden in de beleidsnota's van WVG, duidelijk geformuleerd in termen van te weinig toegankelijke dienstverlening op het vlak van de reguliere diensten voor welzijn en gezondheid en te lage participatie op het vlak van verenigingsleven en vrijwilligerswerk. Voor het dichten van deze 'etnische kloof' stelt men verschillende maatregelen voor gaande van een grotere nadruk op het verwerven van de Nederlandse taal, tot een meer doorgedreven ontmoedigingsbeleid ten aanzien van transnationale huwelijken van 2de en 3de generatie migranten, tot betere toeleiding tot terugkeerprogramma's, tot het vergroten van de toegankelijkheid van de reguliere zorg- en welzijnsvoorzieningen, tot het bestrijden van racisme en discriminatie. Bij al deze acties worden soms specifieke actoren (zoals bijvoorbeeld het AWW bij programma's vrijwillige terugkeer) maar meestal de gehele sector van welzijn en gezondheid genoemd voor de uitwerking hiervan. Ook bij het nieuwe thema van radicalisering wordt het beleidsdomein WVG genoemd als belangrijke partner, wat overeenkomt met wat we reeds lezen in de beleidsnota en in het actieplan hieromtrent. De Commissie Integratiebeleid speelt globaal een cruciale verbindende rol om de horizontale bevoegdheid omtrent integratie en inburgering ook in het domein van WVG mee vorm te geven. Telkens wordt ook vermeld dat het Agentschap Integratie en Inburgering ook ten aanzien van het beleidsdomein WVG en zijn diverse actoren bij de uitwerking hiervan een ondersteunende rol zal vervullen. Nog een punt van overeenstemming vinden we terug in het accent dat in de recente beleidsnota gelegd wordt op de specifieke doelgroep van niet-begeleide minderjarigen, waarvoor een gericht aanbod tot inburgering dient opgezet, onder de vorm van een samenwerkingsprotocol inzake de opvang en hulpverlening aan deze jongeren. Voor het verwerven van de Nederlandse taal bij anderstalige kleuters wil men vanuit Integratie en Inburgering ook expliciet samenwerking met Welzijn aangaan. Het is nu uitkijken naar het Geïntegreerd actieplan 2015-2019 voor de verdere invulling van het doelstellingenkader. Ook is het afwachten of er naar de bijzondere doelgroepen van woonwagengedwongen en MOE-migranten (waaronder Roma) anderzijds opnieuw gerichte aandacht zal gaan of niet.

Uit de interviews met stakeholders komt naar voren dat deze globale analyse van het beleid dat gevoerd wordt vanuit het beleidsdomein WVG in belangrijke mate wordt bevestigd. Deze analyse leert ons vervolgens dat er een consensus leeft omtrent de noodzaak aan een meer actief beleid omtrent dit thema van welzijn en etnische diversiteit, zeker in het licht van een toenemende verkleuring van het cliënteel in Vlaanderen en Brussel. Als belangrijke aandachtspunten voor verder beleid beluisteren we vragen omtrent verdere visieontwikkeling en noden omtrent coördinatie en overzicht bieden. Er zijn meer en sterkere stimulansen nodig om te komen tot een meer gekleurd personeelsbeleid. Om dit te kunnen realiseren is een intensere samenwerking hieromtrent met onderwijs noodzakelijk, o.a. om de instroom in sociale opleidingen te verhogen. Ook een sterkere aansturing via het kwaliteitsbeleid wordt als een hefboom aanbevolen. Gemeenschappelijke doelen zijn het vergroten van de inspanningen om de toegankelijkheid van het aanbod sterk te verbeteren door het aanpakken van allerlei drempels en in het mee verder vorm geven aan vermaatschappelijking van de zorg, gepast ingebed in andere culturele gemeenschappen. Belangrijke partners voor de welzijnssector en de gezondheidszorg om mee omtrent al deze topics in gesprek te treden zijn de zelforganisaties van etnisch-culturele minderheden en hun federaties, die al erg actief zijn op het domein van zorg en welzijn, maar die momenteel hiervoor de erkenning missen. Deze gesprekken met belangenorganisaties hebben mede inspiratie geboden tot de formulering van een reeks aanbevelingen voor beleid en wetenschappelijk onderzoek.

5.2 AANBEVELINGEN VOOR BELEID

De vierde onderzoeksvraag luidt **‘welke beleidsdoelen en daaraan gekoppelde beleidsacties kunnen vanuit het beleidsdomein WVG worden voorgesteld om de ongelijkheid in toegankelijkheid van het aanbod voor personen met een buitenlandse herkomst weg te werken?’**. De hierna volgende aanbevelingen zijn aangebracht tijdens de interviews met de bevoorrechte getuigen, aangevuld met eigen inzichten van de onderzoekers. Deze aanbevelingen zijn tevens afgetoetst in de stuurgroep samengesteld uit vertegenwoordiging van elke entiteit en van het kabinet van de minister.

Zowel de aanbevelingen voor het beleid als voor verder wetenschappelijk onderzoek kunnen opgenomen worden in een globaal *actieplan omtrent etnische diversiteit in zorg en welzijn*. We denken aan een actieplan omdat deze aanbevelingen wat ons betreft een logisch en samenhangend geheel vormen. Deze aanbevelingen strekken zich uit over verschillende facetten van het beleid. En de uitwerking van de ene aanbeveling kan soms niet zonder de realisatie van een andere aanbeveling. Ook kunnen ze een multiplicerend effect hebben indien ze als een coherent geheel opgenomen worden. De verdere onderbouwing van het beleid met wetenschappelijke inzichten vormt een integraal onderdeel van zo’n actieplan. We doen in een volgende paragraaf hieromtrent dan ook een aantal concrete voorstellen.

Tot slot bepleiten we dat de ontwikkeling van zo’n actieplan in nauw overleg met de sociale partners en met de doelgroeporganisaties van etnisch-culturele minderheden verloopt.

5.2.1 Ontwikkelen van een beleidsdomein brede visie op etnische diversiteit in zorg en welzijn

Het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin is een zeer breed beleidsdomein. In het kader van de 6de staatshervorming zijn hier recent nog tal van bevoegdheden aan toegevoegd, zoals de werking van de justitiehuisen en de uitwerking van een Vlaamse sociale bescherming. Uit de analyse van de beleidsdocumenten alsook uit de interviews met interne en externe bevoorrechte getuigen blijkt dat er voor dit brede beleidsdomein nood is aan een sterkere aansturing en visieontwikkeling omtrent het thema van etnische diversiteit. Een gemeenschappelijk vertrekpunt vormt de zgn. ‘etnische kloof’ die zich op tal van maatschappelijke domeinen voordoet voor personen van buitenlandse herkomst (ten aanzien van de Belgische bevolking). Het realiseren van een meer gepaste afstemming van preventie en van aanbod die beter in overeenstemming is met de noden en behoeften op het vlak van welzijn en gezondheid is hierbij het gemeenschappelijk algemeen doel.

Uit de onderzoeksgegevens blijkt dat er nood is aan een duidelijkere aansturing omtrent dit thema over de verschillende entiteiten heen. Een sterkere vorm van coördinatie is wenselijk om zo dit thema op een meer systematische wijze voor alle entiteiten meer prominent op de kaart te krijgen. We bevelen het werken met een ‘aandachtsambtenaar’ per entiteit voor dit thema aan alsook het voorzien van beleidsdomeinbreed overleg op geregelde tijdstippen voor informatie-uitwisseling en opvolging van beleidsinitiatieven. Het bestaande netwerk van ambtenaren in het kader van de bijdrage vanuit WVG aan de Commissie Integratie kan hiervoor mogelijks aangesproken worden. De visieontwikkeling binnen de Commissie kan inspirerend werken voor WVG en vice versa.

Ook is er nood aan een meer doorgedreven visieontwikkeling, om een sterker antwoord te kunnen bieden op de vraag waar het beleid omtrent dit thema juist naar toe wil evolueren. Deze visieontwikkeling is belangrijk om tot een duidelijke bepaling van doelstellingen te komen alsook om meer handvaten te krijgen omtrent de wijze waarop deze doelen vervolgens kunnen behaald worden. Deze visieontwikkeling kan helpend zijn om mede te bepalen welke concrete acties aan te bevelen zijn.

Tijdens de expertinterviews werden een aantal uiteenlopende elementen van visie naar voren gebracht, zoals de noodzaak om al dan niet categoriaal of doelgroepgericht te kunnen werken, over wat cultuursensitieve hulpverlening al dan niet kan betekenen, over ‘kruispuntdenken’ als mogelijk actueel antwoord op de nieuwe uitdagingen van de superdiverse bevolkingssamenstelling.

Een eerste blik op de wetenschappelijke literatuur hieromtrent leert ons dat we in grote lijnen twee dominante visies kunnen onderscheiden in het denken omtrent het omgaan met 'verschil'. Er is een *culturaliserende* benadering die verschillen in hoofdzaak via culturele factoren verklaart. En er is een *structurele* benadering die veel aandacht besteed aan de maatschappelijke positie van personen en groepen en die eerder in termen van meervoudige identiteit denkt. Deze beide benaderingswijzen zijn in het discours van de hulpverlening aanwezig en hebben zo hun voor- en nadelen.

In de culturaliserende benadering wordt kennis van culturen en religies sterk benadrukt en als een noodzakelijke en ook als een voldoende voorwaarde voor effectieve interculturele communicatie gezien (o.a. Hoffman, 2012). Sterktes aan deze benadering zijn dat kennis omtrent geloof, cultuur, de sociaal-economische positie en de migratiegeschiedenis van de etnische groeperingen helpt om het eigen referentiekader te decentreren, nl. het minder centraal stellen van de eigen opvattingen en waarden – van wat juist en goed is – en het oog krijgen voor andere culturele betekenisssystemen (Meurs & Gailly, 1987 in Hoffman, 2012). Professionals en anderen zijn zich dan bewust van de relativiteit van het eigen culturele referentiekader en kunnen vraagtekens zetten bij de eigen vanzelfsprekendheden. Dit helpt om etnocentrisme – het vanuit het eigen referentiekader meestal negatief oordelen over andere culturele opvattingen en waarden – te voorkomen. Verder helpt achtergrondkennis van cultuur, religie en migratie het perspectief van de cliënt te herkennen en te plaatsen. Het risico verbonden aan deze benadering is echter dat men in de ontmoeting met de ander de nationale, etnische of religieuze achtergrond – en daarmee het anders zijn – voorop stelt en als enige verklaring gebruikt. Hoffman wijst nog op andere risico's, nl. de culturele exotisering van het gedrag van een persoon, de oneigenlijke legitimatie van handelen, generalisatie en stereotypering en een sterk wij/zij-denken. Tot slot stelt Hoffman dat het grootste risico erin bestaat dat het professionals uit hun kracht haalt en handelingsverlegenheid oproept omdat ze denken niet over de vereiste kennis te beschikken.

Een structurele benadering van verschil is terug te vinden in het zgn. *kruispuntdenken* (of ook wel intersectioneel of *caleidoscopisch* denken genoemd). Kruispuntdenken is een manier van denken over verschil die vertrekt vanuit de samenhang en de verwevenheid van kenmerken die mensen en groepen doen verschillen van elkaar. Dit perspectief stelt dat wij allen een maatschappelijke positie toegewezen krijgen en gesitueerd zijn op het kruispunt van verschillende machtsassen of dimensies. Deze benadering werd vanuit de feministische zwarte en (post-)koloniale studies ontwikkeld in de jaren '90 door o.a. Crenshaw en Collins. In Nederland werd intersectioneel denken geïntroduceerd door o.a. Gloria Wekker en Helma Lutz. Deze onderzoekers vragen in het bijzonder aandacht voor de kwetsbare en onzichtbare positie van veel zwarte, migranten- en vluchtelingenvrouwen in Nederland. Volgens Wekker¹² moet je in je analyse minstens twee assen van identiteit betrekken: gender én ras/ethniciteit. In tegenstelling tot het 'verschil-denken' waarin binair denken dominant is (in- en uitsluiten, of-of-denken, één-dimensionaliteit), staat intersectionaliteit voor een én-én-perspectief, een inclusief en dynamisch denken en voor multidimensionaliteit. Intersectionaliteit is een benadering die de samenloop van discriminatiegronden ('meervoudige discriminatie') en de dynamiek die daaruit voortvloeit, zichtbaar maakt. Dit perspectief helpt meer complete oplossingen te formuleren die rekening houden met de verschillende aspecten die onze posities, onze kansen, onze privileges (of het gebrek daaraan) bepalen. Wekker stelt tenslotte vast dat 'ras' als as voor analyse er vaak bij inschiet, in vergelijking met gender als as voor analyse. Ook merkt ze op dat onderzoek naar gender vaak kleurenblind is en onderzoek naar ethniciteit vaak genderblind (Lutz et al, 2002; Botman e.a., 2001).

Beleidsvoering en het uitzetten van verdere concrete acties zal – bewust of onbewust – steeds in verhouding staan ten aanzien van deze twee (en mogelijk nog andere) benaderingswijzen in het omgaan met verschil in de samenleving. Om tot de uitwerking van een meer proactief beleid te komen kan een verdere verdieping van deze benaderingswijzen een beter inzicht geven in welke strategieën nu optimaal waarvoor gehanteerd worden. Inzichten uit wetenschappelijke onderzoeksliteratuur kunnen beleidsmakers hierbij helpen.

¹² Op basis van de lezing die Gloria Wekker gaf op de studiedag omtrent 'Intersectioneel denken' op 10 december 2013, georganiseerd door ella vzw, kenniscentrum gender en ethniciteit.

Naast het inzetten op een verdere visieontwikkeling vanuit het beleid is ook een doorvertaling van deze visie naar de verschillende sectoren in het beleidsdomein WVG aan te raden. Mogelijks is er een differentiatie en verdere verfijning aangewezen naar verschillende thematieken, doelgroepen of sectoren toe. Dit behoeft ook verdere exploratie door beleidsmakers, eventueel in samenspraak met wetenschappelijk onderzoek. Deze beleidsdomeinbrede visie kan zich tot slot ook laten inspireren door wat er zich binnen andere beleidsdomeinen afspeelt zoals jeugd, onderwijs, werk, enz.

5.2.2 Inzetten op structurele participatie van zelforganisaties en hun belangenbehartigers op het domein van WVG

Om het beleid omtrent etnische diversiteit in zorg en welzijn te versterken is het van cruciaal belang om personen van buitenlandse herkomst hierbij op een meer directe en systematische manier te betrekken. Een mogelijkheid hiertoe wordt gecreëerd door de structurele positie van de zelforganisaties van etnische minderheden en hun federaties te versterken, ook op het domein van welzijnsbeleid, gezondheidszorgbeleid en gezinsbeleid. Door sterker in te zetten op participatie en dialoog kan op een meer systematische en structureel verankerde wijze de stem van etnische minderheden in het debat ingebracht worden. Zoals we tijdens de interviews met experts konden beluisteren, bevinden zelforganisaties en hun federaties zich momenteel in een moeilijke positie. Zij verwerven hun erkenning en subsidiëring via het beleidsdomein Cultuur. Tevens nemen zij heel wat taken op zich op het domein van welzijn en gezondheid en ontwikkelen zij hier ook een bepaalde expertise omtrent. Vanuit welzijns- en gezondheidsactoren (beleidsorganen, voorzieningen, enz.) wordt er ook een beroep op hen gedaan, als samenwerkingspartner, als toeleider, als vertegenwoordiger, enz. Zelforganisaties en federaties werken samen met reguliere voorzieningen, ze vullen bepaalde leemtes op of ze creëren nieuwe vormen van aanbod. Zelforganisaties zijn tevens sterk verankerd in het sociale weefsel van etnisch-culturele minderheden op het lokale niveau, zeker in de steden en in verstedelijkte regio's. Mogelijks hebben zelforganisaties (en hun federaties) bijkomende ondersteuning nodig om ook in minder verstedelijkte gebieden een werking te kunnen uitbouwen. Zelforganisaties doen tevens aan belangenbehartiging ten aanzien van de overheid voor vaak zeer kwetsbare personen, die in mindere mate of helemaal niet door het reguliere aanbod worden bereikt.

We bevelen dan ook aan dat deze inzet en expertise ook vanuit het beleidsdomein WVG een voldoende en structurele erkenning krijgt. Zo kunnen zelforganisaties en federaties zich op deze domeinen van gezondheid, welzijn en gezin ook verder ontwikkelen. Het welzijns- en gezondheidsbeleid heeft nood aan een sterke gesprekspartner in het debat omtrent goed afgestemde preventie en hulp- en dienstverlening en in de strijd tegen stereotypering, racisme en discriminatie, die het perspectief van etnische minderheden kan inbrengen. Deze structurele erkenning kan verschillende vormen aannemen. Zo kan er voorzien worden in een financiële regeling die het voor zelforganisaties en de federaties mogelijk maakt om via een grotere personeelsinzet zich te versterken op het domein van zorg en welzijn. Ook kunnen centrale belangenbehartigers in formele inspraak- en beleidsorganen worden opgenomen (bv. vertegenwoordiging van het Minderhedenforum in de Strategische Adviesraad voor het Welzijns-, Gezondheids- en Gezinsbeleid (SAR WVG)).

5.2.3 Bieden van experimenteerruimte en handvaten voor de ontwikkeling en versterking van goede praktijken in het omgaan met etnische diversiteit in preventie en in hulp- en dienstverlening

De gekleurde realiteit dient zich dagelijks aan in het cliënteel van welzijns- en gezondheidsvoorzieningen. En zij, voor wie de drempels naar de hulp- en dienstverlening te hoog zijn, vinden hopelijk de weg naar een ander, informeel circuit via andersoortige organisaties (zoals moskeeën of zelforganisaties). Uit de interviews blijkt dat er op het terrein in het bijzonder in de grootsteden (Brussel, Antwerpen, enz.) maar ook daarbuiten in Vlaanderen heel wat in ontwikkeling is. De uitdagingen waar deze superdiverse samenleving ons voor plaatst biedt namelijk veel kansen voor innovatie in zorg en welzijn. Reguliere actoren experimenteren door het aangaan van nieuwe partnerschappen of door het inzetten of ontwikkelen van nieuwe methodieken. Ze halen nieuwe visies of andere perspectieven binnen in de organisatie of voorziening.

Ook bieden deze vernieuwende initiatieven heel wat kansen aan bijvoorbeeld zelforganisaties om hun inzichten en hun perspectief verder uit te werken en in dialoog te brengen met het reguliere aanbod. Actoren op het terrein geven aan dat hier nog vele leerkansen liggen, zowel voor de overheid als voor het formeel erkende aanbod als voor de vele nieuwe initiatieven vanuit de doelgroepen zelf. Hier op een systematische wijze ruimte voor voorzien om deze leerkansen te grijpen en al doende in de praktijk samen aan de slag te gaan, is een manier waarop de overheid deze innovatie kan stimuleren.

Voldoende experimenteerruimte (o.a. via projectmatige aanpak) blijvend voorzien is belangrijk om innovatie verder te stimuleren. Tevens bevelen we aan om parallel hieraan en tijdig in te zetten op het duurzaam en structureel inbedden van verworven kennis en expertise, zodra de projectperiode is afgelopen. Deze projecten mede laten opvolgen vanuit wetenschappelijk onderzoek kan helpend zijn om goede praktijken te detecteren en te documenteren alsook om hun duurzame inbedding mede te beargumenteren. Bij voorkeur gebeuren deze processen steeds in nauwe samenspraak tussen beleid, praktijk, onderzoek en belangenbehartigers van de doelgroep.

5.2.4 Meer actief inzetten op de realisatie van een ‘gekleurd’ personeelsbeleid en een actief ondersteunend kwaliteitsbeleid

Naast visieontwikkeling, coördinatie en ruimte voor vernieuwende experimenten zijn twee belangrijke instrumenten die door de experts werden ingebracht enerzijds het personeelsbeleid en anderzijds het kwaliteitsbeleid.

Een nog meer actief inzetten op de realisatie van een ‘gekleurd’ personeelsbeleid – in lijn met het Actieplan 3.0 Werk maken van werk in de zorg- en welzijnssector - is noodzakelijk om de nog steeds overwegend witte sector van het welzijns- en gezondheidsveld meer divers te maken. Nieuwe initiatieven en incentives zijn hier nodig om meer voortgang op dit domein te realiseren. Ideeën uit de interviews hebben betrekking op het werken aan een meer wervende beeldvorming van een job in de sociale sector (in het bijzonder gericht op personen van buitenlandse herkomst), op het stimuleren van een verwelkomend klimaat in voorzieningen voor nieuwe personeelsleden van buitenlandse herkomst en op het verder voeren van het debat omtrent al dan niet gebruik van quota en/of streefcijfers. Ook dienen een aantal knelpunten in verband met de instroom in sociale opleidingen en in verband met de erkenning van buitenlandse diploma's in overleg met het beleidsdomein Onderwijs (verder) worden opgenomen. Ook is het belangrijk dat de Vlaamse overheid in zijn personeelsbeleid een voorbeeldfunctie blijft vervullen op het vlak van een divers en gekleurd personeelsbeleid.

De overheid kan het belang van etnische diversiteit in het beleid van voorzieningen ook mede vorm geven via het kwaliteitsbeleid en de aansturing en opvolging hiervan. Ideeën hieromtrent die uit de interviews naar voren komen zijn het gericht inzetten van subsidiëringnormen die rekening houden met de parameter ‘etnische diversiteit’ alsook het formuleren als aandachtspunt bij de inspectiediensten.

Een belangrijk aandachtspunt dat kwaliteitsvolle hulp- en dienstverlening mede mogelijk maakt is een voldoende beschikbaar en betaalbaar aanbod van sociaal tolken en vertalers. Dit is een belangrijke basisvoorwaarde die doorheen meerdere interviews terugkwam en waarbij telkens voor een behoud dan wel versterking van dit aanbod werd gepleit.

Een voorstel dat uit de consultatie naar voor is gekomen is de uitwerking en invoering van een ‘diversiteitstoets’, eventueel als onderdeel van een ‘geïntegreerde toets’. Deze kan zowel op het niveau van het beleid als op sectorniveau ingezet worden om onder andere na te gaan welke de effecten zijn van bepaalde maatregelen op de doelgroep van personen van buitenlandse herkomst. Belangrijk is evenwel te waken over het risico op bijkomende administratieve last.

5.2.5 Inzetten op accurate en beleidsdomein brede registratie en monitoring

Ondanks de vele registratiesystemen die in gebruik zijn binnen het beleidsdomein WVG, kunnen we geen accuraat of cijfermatig antwoord geven op de vraag naar het gebruik van de WVG-diensten of voorzieningen bij personen van buitenlandse herkomst. Uitgenomen enkele zeldzame uitzonderingen, schieten de registratiegegevens te kort. Dit is jammer gezien een juist beeld van het gebruik ons zou toelaten de problematiek scherper te stellen en het bereik van de dienstverlening beter in beeld te krijgen. Het bereik zou dan ook in verband gebracht kunnen worden met populatiegegevens in de betreffende gemeente of regio, evoluties over verschillende jaren heen zouden in kaart kunnen worden gebracht, of het bereik van diensten zou kunnen worden vergeleken waardoor gerichter naar oplossingen zou kunnen worden gezocht. Het is niet de eerste keer - of uniek voor dit beleidsdomein - dat dergelijk gebrek aan kwaliteitsvolle gegevens aan de kaak wordt gesteld. Ook de Commissie Integratie riep in het verleden al op tot een horizontale afstemming van het begrip 'buitenlandse herkomst' (nota commissie integratiebeleid, 2014) en legde dit voor als Mededeling aan de Vlaamse Regering (VR 2015 0805 MED.0237/1). De Commissie wil komen tot een uniforme doelgroepafbakening over verschillende Vlaamse beleidsdomeinen heen. Dit is een belangrijke voorwaarde om een degelijke monitoring van de socio-economische en maatschappelijke positie van personen met een buitenlandse herkomst te realiseren en informatie uit verschillende beleidsdomeinen met elkaar in verband te kunnen brengen. Wij volgen de aanbevelingen en oplossingen die deze nota aanreikt. Als basis gebruikt men de definitie van de doelgroep van het horizontaal integratiebeleid, uit artikel 3, 1° van het integratiedecreet: *“personen die legaal en langdurig in België verblijven en die bij hun geboorte niet de Belgische nationaliteit bezaten of van wie minstens een van de ouders bij geboorte niet de Belgische nationaliteit bezat”*. De Commissie stelt voor om data te koppelen aan de herkomstgegevens van de Kruispuntbank Sociale Zekerheid of van het Rijksregister via het Rijksregisternummer. Op deze manier is een aparte herkomstregistratie overbodig (er is dus geen bijkomende registratielast) en wordt er gezorgd voor tal van mogelijkheden op vlak van monitoring.

Om de herkomst van een persoon te bepalen worden vier criteria in rekening gebracht: de huidige nationaliteit van de persoon, de eerste nationaliteit van de persoon (vóór een eventuele nationaliteitswijziging), de eerste nationaliteit van de vader en de eerste nationaliteit van de moeder. Is één van deze vier criteria een niet-Belgische nationaliteit, dan wordt de persoon beschouwd als zijnde een persoon met een buitenlandse herkomst. Om vergelijkingen tussen de verschillende beleidsdomeinen van de Vlaamse overheid, lokale besturen én beleidsdomeinen waarvoor de federale overheid bevoegd is mogelijk te maken, is het belangrijk om niet alleen eenzelfde operationalisering van herkomst te gebruiken bij aanvragen aan de KSZ of het Rijksregister maar ook minimaal eenzelfde basisopdeling in landengroepen te hanteren. Een meer gespecialiseerde landenopdeling per beleidsdomein is vanzelfsprekend mogelijk. Bij opvragingen van herkomstgegevens bij de KSZ en Rijksregister zal minimaal volgende gemeenschappelijke opdeling gehanteerd worden: Belgische herkomst, EU-herkomst en niet-EU-herkomst. Wij denken echter dat een meer gedetailleerd inzicht in de verschillende herkomstgroepen van nut kan zijn om het zorggebruik goed te monitoren.

In een beperkt aantal beleidsdomeinen is deze classificatie reeds overgenomen en gebruikt, bijvoorbeeld in de *Herkomstmonitor 2015*, waarmee het Departement Werk en Sociale economie de arbeidsmarktpositie van personen met een buitenlandse herkomst onderzoekt en bij de Studiedienst van de Vlaamse Regering en de dienst Diversiteitsbeleid, om de personeelssamenstelling van de Vlaamse overheid in kaart te brengen.

Om concrete stappen vooruit te zetten stellen wij voor een beleidsdomeinbrede werkgroep op te richten die op vraag van de minister een stappenplan voor het beleidsdomein uitwerkt en uitvoert. Wij geven alvast volgende opdrachten mee voor de werkgroep:

- > Uitklaren welke registratiebestanden geschikt zijn om de vraag naar gebruik van diensten en voorzieningen accuraat te beantwoorden.
- > Is het Rijksregisternummer voorhanden in een registratiebestand, dan is een koppeling met de KSZ of Rijksregisterdata opportuun.

- > Is het Rijksregisternummer niet voorhanden, dan is het toevoegen of vervangen van bestaande herkomstoperationaliseringen te overwegen. Om een accurate vergelijking te kunnen maken met andere gegevens en consistent te zijn met de aanbevelingen die de Commissie Integratie maakte, stellen we vier concrete vragen voor¹³.
- > Het doen van een gemeenschappelijke aanvraag bij de privacycommissie om de registratiegegevens te koppelen aan de KSZ- of Rijksregistergegevens.
- > Afspraken maken over data-analyse en rapportering (welke, wie, wanneer ...)
 - Welke analyses worden precies uitgevoerd?
 - Hoe recurrent monitoren we?
 - Hoe gebeurt de valorisatie van de resultaten?
 - Wat zijn de mogelijkheden van samenwerking om bestaande ervaringen en gegevens van de Vlaamse overheid te betrekken?

De Studiedienst van de Vlaamse Regering bereidt momenteel een draaiboek voor om de nodige stappen, de kostprijs, enz. voor een aanvraag bij de KSZ of bij het Rijksregister te verduidelijken.

5.2.6 Samenwerking versterken tussen het beleidsdomein WVG en het Agentschap Integratie en Inburgering

Het integratie- en inburgeringsbeleid zijn de bevoegdheid van Vlaams minister Homans en het Agentschap Integratie en Inburgering staat in voor de uitvoering hiervan. Uit de analyse van de beleidsdocumenten van dit aanpalende beleidsdomein blijkt duidelijk dat er verschillende raakvlakken en mogelijkheden tot samenwerking zijn. We bevelen aan om deze samenwerking te versterken zowel op het vlak van beleidsontwikkeling als op het vlak van wetenschappelijk onderzoek. Het is belangrijk verder te bekijken op welke wijze welzijn en gezondheid een plaats krijgen in de inburgeringstrajecten voor nieuwkomers. In lijn met de positieve ervaringen in het project ‘Mindspring’ kan mogelijks verder ingezet worden op psycho-educatie omtrent (geestelijke) gezondheidszorg. Ook op het domein van de bestrijding van racisme en discriminatie kan expertise bij dit agentschap ingewonnen worden. Ook voor het uitzetten van wetenschappelijk onderzoek kunnen krachten meer gebundeld worden.

5.2.7 Actief beleid ontwikkelen tegen stereotypering, racisme en discriminatie in zorg en welzijn

Vanuit empirisch onderzoek in Vlaanderen weten we dat stereotypering, discriminatie en racisme tot de dagelijkse realiteit van heel wat personen van buitenlandse herkomst behoort (Van den Broeck, Heylen en Winters 2014; Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding 2012; Spaas 2015; Vandezande, Phalet en Swyngedouw 2011; Vandezande, Fleischman, Baysu, Swyngedouw en Phalet 2009). We weten tevens dat de perceptie van discriminatie en uitsluiting een belangrijke risicofactor vormt voor de gezondheid van minderheden (Missine en Levecque 2011). Daar tegenover staat dat er niet veel geweten is over racisme, discriminatie en stereotyperende beeldvorming in de zorg- en welzijnssectoren. Bovendien vinden we amper een referentie naar deze fenomenen terug in de geanalyseerde beleidsdocumenten. Ook in de interviews met experts wordt dit gebrek aan aandacht voor een realistischere beeldvorming van minderheden en voor de strijd tegen racisme en discriminatie gehekeld. Daarom willen we het beleid aanbevelen structureel aandacht te hebben voor:

- > bewustmaking over de beeldvorming van personen met buitenlandse herkomst en de gevolgen daarvan en
- > monitoren en bestrijden van racisme en discriminatie in de welzijns- en gezondheidssectoren.

¹³ (1) Heeft u momenteel de Belgische nationaliteit? Ja/nee; Indien 2: Wat is uw nationaliteit?

(2) Had u bij uw geboorte de Belgische nationaliteit? Ja/nee; Indien 2: Welke was uw nationaliteit bij uw geboorte? (3) Had uw vader bij zijn geboorte de Belgische nationaliteit? Ja/nee; Indien 2: Welke was de nationaliteit van uw vader bij zijn geboorte? (4) Had uw moeder bij haar geboorte de Belgische nationaliteit? Ja/nee; Indien 2: Welke was de nationaliteit van uw moeder bij haar geboorte?

Wat betreft dit laatste zijn er verschillende pistes mogelijk. Via verschillende soorten onderzoek kan men eventuele discriminatie blootleggen, en dit voor zowel het personeelsbeleid als voor de dienstverlening naar cliënten toe. Men kan bijvoorbeeld zogenaamde *mystery calls* gebruiken om na te gaan of een voorziening ingaat op discriminerende vragen van cliënten en zo de toegankelijkheid van de dienstverlening beperkt, correspondentietesten om te onderzoeken of een voorziening discrimineert in een eerste sollicitatieronde voor de aanwerving van nieuwe arbeidskracht en/of situatietesten om te controleren of het bedrijf ook in latere ronden discrimineert (Verhaeghe, 2015). Tevens kan men de keuze maken om deze methoden proactief dan wel reactief (na klachten) in te zetten. Dergelijke methodieken zijn ons inziens voornamelijk interessant om de eerste toegang tot de dienstverlening of voorziening te testen, een diepgaandere analyse van eventueel discriminerende praktijken in de loop van een hulpverleningstraject zijn met dit type (quasi-) experimentele designs moeilijker te onderzoeken. Eventueel kan men aansluiting zoeken bij de zogenaamde ‘Diversiteitsbarometer’ van het Interfederaal Gelijke Kansencentrum. Zij doen om de twee jaar beurtelings studies op het gebied van werk, huisvesting en onderwijs. Hiernaast zouden we ook advies kunnen inwinnen bij het Agentschap Integratie en Inburgering over hun ideeën en ervaringen in het bestrijden van stereotypering, racisme en discriminatie. Ook kan er contact gezocht worden met de Vlaamse ombudsdienst om ons oor daar te luisteren leggen omtrent dit thema.

5.3 AANBEVELINGEN VOOR WETENSCHAPPELIJK ONDERZOEK

De vijfde en laatste onderzoeksvraag luidt ***‘welke aanbevelingen omtrent wetenschappelijk onderzoek kunnen worden geformuleerd om het beleid vanuit WVG omtrent etnische diversiteit in zorg en welzijn te ondersteunen en te versterken?’***. Een eerste algemene bevinding uit de analyse van de expertinterviews is dat er een nood aan kennis en kennisdeling bestaat omtrent de thematiek van etnische diversiteit in de zorg- en welzinssectoren. In de beleidsdocumenten die we analyseerden daarentegen wordt nagenoeg geen melding gemaakt van te voeren onderzoek. Een uitzondering betreft het thema radicalisering. Omtrent dit thema wil men onderzoek stimuleren naar motieven en verklaringen, en *“een onderzoeksagenda beheren”*. We doen een aantal voorstellen voor wetenschappelijk onderzoek die afkomstig zijn uit de interviews met de stakeholders en uit de onderzoeksliteratuur, aangevuld met inzichten van de onderzoekers en uit toetsing bij de leden van de begeleidende stuurgroep. We bepleiten dat bij de opstelling van de onderzoeksagenda omtrent dit thema steeds de stem van etnische minderheden via hun belangenorganisaties hierbij op een systematische wijze wordt betrokken. De volgende voorstellen staan in nauw verband met de geformuleerde beleidsadviezen.

5.3.1 Wetenschappelijke begeleiding voorzien bij het ontwikkelen en/of versterken van visies en methodieken voor het omgaan met etnische diversiteit

Uit de expertinterviews kwam naar voor dat er nog vele onbeantwoorde vragen zijn naar hoe zorg aangepast aan de noden van personen met buitenlandse herkomst, vorm dient te krijgen. Men is zich bewust van het feit dat er zich een probleem van toegankelijkheid stelt, maar men is vaak nog sterk zoekende naar wat hiervan juist aan de grondslag ligt en welke de gepaste antwoorden hier dan op zijn. Er is nood aan enerzijds meer visie hierop en anderzijds meer praktijkervaring. Deze twee zaken zitten ook vervat in de beleidsaanbevelingen van dit onderzoek. Het lijkt ons hierbij nuttig en verrijkend om wetenschappelijke begeleiding te voorzien bij beide processen.

In de wetenschappelijke literatuur wordt etnische diversiteit immers op verschillende manieren benaderd. Tijdens het proces van visieontwikkeling lijkt het ons nuttig om deze bestaande kaders te expliciteren. Wat zijn de uitgangspunten wanneer we bepaalde doelstellingen formuleren, welke maatschappijvisie zit erachter, en wat zijn de gewenste processen om de doelstellingen te behalen? We denken bijvoorbeeld aan een categoriaal versus een universalistisch beleid, aan een culturalistische/cultuursensitieve of een eerder structuralistische aanpak in de hulpverlening en aan de plaats van het kruispuntdenken.

In de interviews werd ook de evolutie naar een ‘vermaatschappelijking van de zorg’ verschillende keren benoemd. Religieuze organisaties en zelforganisaties nemen vaak op eigen initiatief vele zorg- en welzijnstaken op voor personen van buitenlandse herkomst. Hoe past deze realiteit in de visie en praktijk van de beoogde ‘vermaatschappelijking’ en het breder zorg- en welzijnsbeleid? Moeten er bepaalde randvoorwaarden gecreëerd worden (bijvoorbeeld voor vrijwilligerswerk, kwaliteitseisen, relatie met de professionele hulp en zorg ...)? Al deze elementen kunnen, mede gevoed door wetenschappelijke literatuur, een plaats krijgen in het ontwikkelen van een visie op het omgaan met etnische diversiteit in het beleidsdomein Welzijn, Volksgezondheid en Gezin.

Anderzijds is wetenschappelijke begeleiding ook interessant als er experimenten of innovatieve praktijken worden opgezet of bestudeerd. In dit geval kan wetenschappelijk onderzoek verschillende bijdragen leveren: het kan innovatieve praktijken inspireren via eerder onderzoek of uit theorievorming, het kan de nieuwe praktijken systematisch documenteren, en evalueren. In die zin heeft wetenschappelijk onderzoek ook een rol te vervullen in kennisdeling over sectoren en doelgroepen heen, in de valorisatie van deze projecten en in het zichtbaar maken van ‘verborgen kennis’ in bepaalde organisaties. In de meeste gevallen zal het gaan over specifieke methodieken of het omgaan met specifieke groepen.

Een interessante piste hier is het samenbrengen van verschillende vormen van kennis die momenteel versnipperd aanwezig is bij de doelgroep-organisaties (ervaringskennis), bij de praktijkwerkers (praktijkkennis) en bij onderzoekers (wetenschappelijke kennis). De inrichting van een ‘academische werkplaats etnische diversiteit in zorg en welzijn’ is een werkvorm voor wetenschappelijk onderzoek die ruimte biedt aan innovatieve kennisontwikkeling in een intensief partnerschap tussen deze drie soorten van stakeholders.

5.3.2 Kennis vergroten over kwetsbare groepen van personen van buitenlandse herkomst

Naast de aandacht in beleid, is ook de aandacht in onderzoek ongelijk verdeeld. In het wetenschappelijk onderzoek is er het meeste aandacht voor de grootste groepen van niet EU-herkomst: personen van Turkse en Marokkaanse herkomst. Hun maatschappelijke positie is over het algemeen het best gedocumenteerd. Dit wordt ook opgemerkt door het Minderhedenforum met betrekking tot het thema armoede, zij stellen: *“Armoede bij vele andere minderheden, onder andere bij de Afrikaanse gemeenschappen of uit Oost-Europa, blijft echter schromelijk onderbelicht. Er is dringend meer onderzoek nodig om de omvang en de aard van armoede bij alle minderheden in kaart te brengen, om zo een beleid op maat te kunnen maken”* (Minderhedenforum 2015, p. 27).

Vooraleer een gericht beleid kan worden gevoerd, dienen de positie en de zorgnoden inderdaad eerst beter in kaart te worden gebracht. Om een eerste idee te krijgen wat de meest kwetsbare groepen zijn en waar de noden dus het meest dringend zijn, kunnen we indicaties halen enerzijds uit het schaarse bestaand onderzoek en anderzijds uit de expertinterviews die we deden. De doelgroep van ‘personen zonder wettig verblijf’ wordt door zowat alle experts als zeer kwetsbaar benoemd. Dit wordt bevestigd uit ons literatuuronderzoek waaruit blijkt dat de armoedegraad onder deze personen geschat kan worden op 95% (Nicaise et al. 2011); door de experts wordt ook de bezorgdheid geuit dat grondrechten onvoldoende worden gerealiseerd in deze groep. Andere doelgroepen binnen de ruime doelgroep van personen met een buitenlandse herkomst, die genoemd worden als zeer kwetsbaar door de experts zijn: ouderen met dementie, Roma afkomstig uit Oost-Europa, gekleurde armoede met bijzondere aandacht voor eenoudergezinnen in armoede (met hoog risico voor vrouwen), sociaaleconomisch kwetsbare allochtonen, omwille van kortgeschooldheid, werkloosheid in combinatie met sociaal isolement.

We bevelen aan meer gericht onderzoek naar de meest kwetsbare groepen van buitenlandse herkomst te voeren, in relatie tot zorg en welzijn. Hiervoor zijn kwalitatieve onderzoeksmethoden aan te raden (zoals literatuur- en documentenanalyse, gesprekken met bevoorrechte getuigen uit het welzijnswerk en de gezondheidszorg alsook uit de verschillende etnische en geloofsgemeenschappen).

Omdat hier niet via registratiegegevens of steekproeftrekking kan gewerkt worden zijn andere methoden zoals bijvoorbeeld de 'sneeuwbalmethode' (waarbij respondenten nieuwe respondenten uit hun eigen netwerk kunnen aanbrenge) aan te bevelen.

5.3.3 Kennis vergroten omtrent zorgnoden bij personen van buitenlandse herkomst

Uit de expertinterviews kwam ook herhaaldelijk naar voor dat er een nood bestaat om zorgbehoeften van personen met een buitenlandse herkomst in het algemeen beter te kennen. Er is een antwoord nodig op de vraag tot wie het aanbod zich dient te richten. Hoe ziet die diversiteit in de diversiteit er meer in detail uit? Met welke combinaties van kenmerken moet er best rekening worden gehouden? Tot hoe ver dient de individualisering en de zorg op maat te gaan als aanvulling op of als alternatief voor een doelgroepenbeleid? Het is hierbij zeer belangrijk dat de 'zorgbehoefte' ruimer wordt opgevat dan het louter stellen van een hulpvraag.

Deze kennislacune kan dus niet worden opgevangen via registratiesystemen, omdat daar enkel het eventueel zorggebruik wordt geregistreerd. Wel kunnen we hierbij denken aan een aansluiting bij bestaand onderzoek zoals de Gezondheidsenquête, de geplande monitor bij personen met buitenlandse herkomst van het Agentschap Integratie en Inburgering, of andere grootschalige onderzoeken waarbij voldoende grote groepen van buitenlandse herkomst worden bereikt. Uitbreidingen van bestaande steekproeven met personen van vreemde herkomst zijn tevens interessant. Ook kan er hier via kwalitatieve bevragingen bij personen van buitenlandse herkomst meer inzicht worden verworven omtrent welzijnsaspecten en zorgnoden, die aanvullend kunnen zijn ten aanzien van survey-gegevens. Ook kan het interessant zijn om de reeds verworven kennis die aanwezig is bij doelgroeporganisaties omtrent zorgnoden in de analyse mee te nemen.

In de interviewronde bij experts wordt bijzondere aandacht gevraagd voor een aantal thematieken met name informele zorg, zelfdoding, intra-familiaal geweld, armoede en verslaving.

5.3.4 Wetenschappelijke beleidsevaluatie omtrent etnische diversiteit

Momenteel wordt er omtrent dit thema in geen enkele vorm van beleidsevaluatie voorzien. Als er beleidsinitiatieven omtrent etnische diversiteit worden opgestart, is het wenselijk dat deze wetenschappelijk worden geëvalueerd en dat deze evaluatie al van bij het begin wordt opgenomen in de planning. Men kan hierbij denken aan een periodieke monitoring van de zorgnood of van het zorggebruik via registratiegegevens, maar ook aan meer gerichte evaluatiestudies van bepaalde initiatieven.

Wetenschappelijke beleidsevaluatie kan mede verduidelijken welke beleidsmaatregelen een positief effect hebben op het vergroten van de toegankelijkheid van het aanbod. Bij vernieuwende initiatieven kan het mee helpen om werkzame elementen in goede praktijken te weerhouden, die zinvol geacht worden voor eventuele structurele verankering. Het is aan te bevelen vertegenwoordigers van etnisch-culturele minderheden mee te betrekken bij beleidsevaluatie-onderzoek.

Bij deze verschillende voorstellen voor wetenschappelijk onderzoek kan het opportuun zijn om een bepaald moment ook ervaringen uit het buitenland in de analyse te betrekken, als bijkomende bron van inspiratie en kennis (bv. omtrent good practices, methodieken, diversiteitstoets).

LITERATUUR

- Balci, Z. en Clycq, N. (2012) *Gezondheidssituatie van Roma*, Fact sheet 3, Antwerpen: Steunpunt Inburgering en Integratie.
- Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding (2012) *Diversiteitsbarometer Werk*, Brussel: Centrum voor Gelijkheid van Kansen en Racismebestrijding.
- Corijn, M. & Lodewijckx, E. (2009) *De start van de gezinsvorming bij de Turkse en Marokkaanse tweede generatie in het Vlaamse Gewest*, SVR-rapport 2006/6, Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering.
- Danhier, J., Jacobs, D., Devleeshouwer, P., Martin, E. en Alarcon, A. (2014) *Naar kwaliteitsscholen voor iedereen? Analyse van de resultaten van het PISA 2012 onderzoek in Vlaanderen en in de Federatie Wallonië-Brussel*, Brussel: Koning Boudewijnstichting.
- Deboosere, P., Eggerickx, T., Van Hecke, E. en Wayens, B. (2009) 'Staten-Generaal van Brussel. De Brusselse bevolking: een demografische doorlichting', *Brussels Studies*, Synthesenota nr. 3, 12 januari 2009.
- Dierckx, D., Geerts, A. en Van Dam, S. (2013) *De teloorgang van thouiza? Een verkenning van de oplossingsstrategieën van personen van buitenlandse herkomst in armoede*, Antwerpen: Oases.
- Djait, F. (2014) 'Integratie op de Vlaamse arbeidsmarkt'. In Pelfrene, E. en Van Peer, C. (red.) *Internationale migraties en migranten in Vlaanderen*, SVR-studie 2014/1, Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering, pp. 85-96.
- Ella Kenniscentrum gender en etniciteit vzw (2015) *Intersectioneel denken. Handleiding voor professionelen die intersectionaliteit of kruispuntdenken in de eigen organisatie willen toepassen*. Brussel, 75 p.
- Federale overheidsdienst werkgelegenheid, arbeid en sociaal overleg en Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding (2013) *Socio-economische Monitoring*, Brussel: Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg en Centrum voor gelijkheid van kansen en racismebestrijding.
- Geurts, K. (2014) *Roma in beweging. Diverse groepen en evoluties in Brussel. Handvaten voor onderwijs en hulpverlening*, Brussel: Regionaal integratiecentrum Foyer Brussel vzw.
- Geldof, D. (2013) *Superdiversiteit. Hoe migratie onze samenleving verandert*, Leuven: Acco.
- Hoffman E. (2012), *Niet culturen maar mensen ontmoeten elkaar*. In: Handboek Interculturele competentie. Brussel: Politeia, Brussel, Afl.4, Gespreksvoering met cliënten/1-27.
- Kind en Gezin (2014) *Het kind in Vlaanderen 2013*, Brussel: Kind en Gezin.
- Ketelslegers, B. (2015) *Kleur in het armoededebat. Voor een sterkere stem van mensen in armoede met een migratieachtergrond*, Brussel: Netwerk tegen armoede.
- Lamote, C., Van Landeghem, G., Blommaert, M., Nicaise, I., De Fraine, B. en Van Damme, J. (2013) 'Voortijdig schoolverlaten in Vlaanderen: een stand van zaken en een voorstel tot aanpak). In Callens, M., Noppe, J. en Vanderleyden, L. (red.) *De sociale staat van Vlaanderen*, Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering.
- Levecque, K., Lodewyckx, I. en van den Eeden, S. (2006) *Gezondheid en gezondheidszorg bij allochtonen in Vlaanderen*, Antwerpen: Steunpunt Gelijkekansenbeleid.
- Levecque, K., Lodewyckx, I., Vranken, J. (2007) 'Depression and generalised anxiety in the general population in Belgium: a comparison between native and immigrant groups', *Journal of affective disorders*, 97, 1, 3, pp. 229-239.
- Lodewijckx, E. (2010) *Gezinsvorming bij tweede generatie Turken en Marokkanen. Een verschillende start al naargelang ze huwen met een huwelijksmigrant of met iemand van de tweede generatie?* SVR-Webartikel 2010/22, pp. 1-10.
- Lodewijckx, E. (2013) *Recente immigranten in Vlaanderen. Wie zijn ze?*, SVR-Webartikel 2013/1.

- Lodewijckx (2014) 'Personen met migratieachtergrond: verschillende definities, verschillende kenmerken!'. In Pelfrene, E. en Van Peer, C. (red.) *Internationale migraties en migranten in Vlaanderen*, SVR-studie 2014/1, Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering, pp. 47-81.
- Lodewijckx, E. en Pelfrene, E. (2012) 'Huishoudensstructuur en solidariteit tussen de generaties bij personen van vreemde herkomst'. In Vanderleyden, L. en Callens, M. (red.) *Generaties en solidariteit in woord en daad*, SVR-Studie 2012/1, Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering, pp. 51-76.
- Maly I., Blommaert J. & Ben Yakoub J. (2014) *Superdiversiteit en democratie*. EPO:Berchem, 219 p.
- Meuleman B., Wets J. (2011) 'De welvaartsstaat: voor wie wel en voor wie niet?' In: Dierckx D., Vranken J., Coene J., Van Haarlem A. (red.) (2011) *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2011*. Leuven: Acco, pp. 303-320.
- Minderhedenforum (2015) *Visietekst 'Armoede bij mensen met een migratieachtergrond'*. Brussel: Minderhedenforum.
- Missine, S. en Levecque, K. (2011) 'Discriminatie en etnische ongelijkheden in depressie: een multilevelanalyse voor de Europese bevolking', *Tijdschrift voor Sociologie*, 2011/2, pp. 177-202.
- Nicaise, I., Schockaert, I., Wets, J. en Deboscher, T. (2011) 'Armoede zonder papieren'. In Dierckx, D., Vranken, J., Coene, J. en Van Haarlem, A. (red.) *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2011*, Leuven: Acco, pp. 177-198.
- Pelfrene, E. (2014) 'Internationale migratiestromen van en naar België en zijn gewesten'. In Pelfrene, E. en Van Peer, C. (red.) *Internationale migraties en migranten in Vlaanderen*, SVR-studie 2014/1, Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering, pp. 11-46.
- Pelfrene, E. en Lodewijckx, E. (2014) 'De bevolking ingeschreven in het wachtregister van asielzoekers'. In Pelfrene, E. en Van Peer, C. (red.) *Internationale migraties en migranten in Vlaanderen*, SVR-studie 2014/1, Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering, pp. 123-136.
- Schockaert, I., Morissens, A., Cincinnato, S. en Nicaise, I. (2012) *Armoede tussen de plooiën. Aanvullingen en correcties op EU-SILC voor verborgen groepen armen*, Leuven: KU Leuven - HIVA.
- Spaas, N. (2015) *Dienstencheques: subsidiëren om te discrimineren?*, Brussel: Minderhedenforum.
- Simons J. (red.), *Handboek Interculturele competentie*. Uitgeverij Politeia, Brussel.
- Thys R. (2011) 'De mobilisatie van etnische verenigingen rond armoede in Brussel.' In Dierckx D., Vranken J., Coene J. & Van Haarlem A. (red.) *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2011*, Leuven: Acco, pp. 419-439.
- Timmerman, C. (2014) 'Migratieonderzoek uit de marge?'. In Verschraegen, G., de Olde, C., Oosterlynck, S., Verdermoere, F. en Dierckx, D. (red.) *Over gevestigden en buitenstaanders. Armoede, diversiteit en stedelijkheid*, Leuven: Acco, pp. 43-54.
- Touquet, H. en Wets, J. (2013) *Context, drijfveren en opportuniteiten van Midden- en Oost-Europese migratie. Een exploratief onderzoek met focus op Roma*, Leuven: KU Leuven - HIVA.
- Vanderleyden, L. en Moons, D. (2013) *Zorgverwachtingen en zorgpatronen in Vlaanderen naar herkomst 2013/6*, Brussel, Studiedienst van de Vlaamse Regering.
- Vandezande, V., Phalet K. en Swyngedouw, M. (2011) 'Zijn gevoelens van discriminatie mede oorzaak van rellen in Brussel? Een vergelijking van Turkse en Marokkaanse minderheden in Brussel en Antwerpen', *Brussels studies*, nummer 47.
- Vandezande, V., Fleischmann, F., Baysu, G., Swyngedouw, M. en Phalet, K. (2008) *De Turkse en Marokkaanse tweede generatie op de arbeidsmarkt in Antwerpen en Brussel. Resultaten van het TIES-onderzoek*, CeSO/ISPO/2008-8, Leuven: Centrum voor Sociologisch onderzoek.
- Vandezande, V., Fleischmann, F., Baysu, G., Swyngedouw, M. en Phalet, K. (2009), *Ongelijke kansen en ervaren discriminatie in de Turkse en Marokkaanse tweede generatie*, CeSO/ISPO/2009-11, Leuven: Centrum voor Sociologisch onderzoek.

- Van den Broeck, K., Heylen, K. en Winters, S. (2014) *Discriminatie en selectie op de private huurmarkt in België*, Leuven: KU Leuven - HIVA.
- Vanduynslager, L., Wets, J., Noppe, J. en Doyen, G. (2013) *Vlaamse Migratie- en Integratiemonitor 2013*, Brussel: Studiedienst van de Vlaamse Regering en Antwerpen: Steunpunt Inburgering en integratie.
- Van Haarlem, A., Coene, J. en Lusyne, P. (2011) 'De superdiversiteit van armoede en sociale uitsluiting'. In Dierckx, D., Vranken, J., Coene, J. en Van Haarlem, A. (red.) *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2011*, Leuven: Acco, pp. 177-198.
- Van Peer, C., Willems, P., Pelfrene, E. en Lodewijckx (2010) *Vruchtbaarheid en differentiële vruchtbaarheid bij Belgen en niet-Belgen in Vlaamse steden en gemeenten*, SVR-Webartikel 2010/12.
- Van Puymbroeck N. (2011) 'De vorm en inhoud van het Vlaamse integratiebeleid in verandering.' In: Dierckx D., Vranken J., Coene J., Van Haarlem A. (red.) *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2011*. Leuven:ACCO, pp. 321-342.
- Van Puymbroeck N. & Saeys A. (2014) 'Nationalisme in de integratiesector: een proces van verstatelijking en centralisering'. In: Verschraegen G., de Olde C., Oosterlynck S., Vandermoere F., Dierckx D. (red.) (2014) *Over gevestigden en buitenstaanders. Armoede, diversiteit en stedelijkheid*. Leuven/Den Haag:Acco, pp. 187-206.
- Verhaeghe, P. (2015) "#Praktijktesten nu – maar welke praktijktesten?" *Poliargus papers*, 2015/03.
- Vertovec S. (2007) 'Super-diversity and its implications', *Ethnic and racial studies*, vol.30, issue6, pp. 1024-1054.
- Vranken, J. en Dierckx, D. (2011) 'Over kleurschakeringen en tinten van armoede en sociale uitsluiting'. In Dierckx, D., Vranken, J., Coene, J. en Van Haarlem, A. (red.) *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2011*, Leuven: Acco, pp. 177-198.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1: SAMENSTELLING VAN DE STUURGROEP 'ETNISCHE DIVERSITEIT IN ZORG EN WELZIJN: EEN BELEIDSANALYSE VOOR WVG'

- > Van den Bussche Hendrik, afdeling Beleidsontwikkeling, Departement WVG
 - > Decock Rudy, Kind en Gezin
 - > Wallyn Solvejg, Agentschap Zorg en Gezondheid
 - > Saenen Virna, Jongerenwelzijn
 - > Hermans Herwig, afdeling Welzijn en Samenleving, Departement WVG
 - > Beckers Carl, afdeling Justitiehuisen, Departement WVG
 - > Kennes Rudi, Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap
 - > Dogan Burak, kabinetsadviseur Vlaams minister Vandeuren
 - > Ouald Chaib Lifa, kabinetsadviseur Vlaams minister Vandeuren, vanaf juni 2015
 - > Stragier Natalie, afdeling Beleidsinformatie en Kennisbeheer, Departement WVG (secretaris)
 - > Vandezande Véronique, wetenschappelijk medewerker, afdeling Beleidsinformatie en Kennisbeheer, Departement WVG
 - > Demeyer Barbara, wetenschappelijk medewerker, afdeling Beleidsinformatie en Kennisbeheer, Departement WVG
 - > Jacob Koenraad, afdeling Beleidsinformatie en Kennisbeheer, Departement WVG (voorzitter)
-
- > Contacten met Agentschap Integratie en Inburgering: Ceuterick Melissa, Roels Greta
 - > Contacten met Agentschap Binnenlands Bestuur: Doyen Gerlinde

BIJLAGE 3:
EXPERTINTERVIEWS IN VERBAND MET REGISTRATIE BINNEN WVG

- > Adriaens Pieter, Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap
- > De Kind Herwin, Agentschap Zorg en Gezondheid
- > Peeters Johan, Jongerenwelzijn
- > D'Olieslager Tom, afdeling Welzijn en Samenleving, Departement WVG
- > Peeters Roel, afdeling Justitiehuisen, Departement WVG
- > Noppe Jo, Studiedienst van de Vlaamse Regering
- > Deboscher Kobe, Dienst Diversiteitsbeleid, Bestuurszaken