

Leidraad Regie en Coördinatie Samenwerken aan diversiteit

Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten

Met steun van de
Vlaamse overheid



Inleiding	3
1. Wettelijke bepalingen	4
1.1 Integratiedecreet	4
1.2 Het inburgeringsdecreet	6
1.3 Aandacht voor etnisch-culturele minderheden in andere decreten	8
1.3.1 Het gemeentelijk cultuurbeleid	8
1.3.2 Het gemeentelijk jeugdbeleid	9
1.3.3 Het gemeentelijk sportbeleid	10
1.3.4 Het Participatiedecreet	10
1.3.5 Lokaal Sociaal Beleid	11
2. Regie	12
2.1 Wat is regie?	12
2.2 Positionering van de regisseur/coördinator	13
2.3 Wat is de rol van de hogere overheden bij lokale regie?	15
2.4 Regie situeert zich op beleids-, proces- en organisatieniveau	17
3. De gemeente regisseert het integratiebeleid	18
3.1 Regie, hoe begint u eraan?	18
3.1.1 Context	19
3.1.2 Participanten	20
3.1.3 Het bepalen van de strategie	21
3.1.4 Procedure	23
3.1.5 Het proces	25
Bijlage: Adressenlijst	32

Dit document kunt u terugvinden via www.vvsg.be

Niets uit deze uitgave mag worden gekopieerd en/of verspreid zonder schriftelijke toestemming van de auteurs.

Inleiding

Integratie, inburgering, diversiteit en interculturaliteit; het zijn actuele thema's waar vele instanties en organisaties over meepraten, studiedagen over inrichten en publicaties aan wijden. Deze publicatie wil aan de discussie ook haar bijdrage leveren. Ze wil diversiteitsconsulenten, schepenen van Integratie of Inburgering of Diversiteit warm maken om aan diversiteit te werken. Er worden een aantal handvatten aangereikt om een geïntegreerd integratiebeleid te voeren, maar de uiteindelijke beleidskeuzes en actiepunten op het terrein moeten de gemeenten zelf invullen. Er wordt niet gepretendeerd het ultieme antwoord te kunnen geven of voor alles een oplossing achter de hand te hebben.

Het lokale niveau speelt een belangrijke rol om aan een samenleving te werken waar het voor iedereen goed toeven is. Burgers komen eerst in contact met de lokale overheid. Als meest burgers nabij bestuur is het dus de plek bij uitstek om samenlevingsproblemen vroeg te detecteren en de vinger aan de pols te houden bij nieuwe trends en ontwikkelingen betreffende migratie. Omgaan met de toenemende diversiteit in de samenleving is een maatschappelijke uitdaging waar het bestuur gelukkig niet alleen voor staat. Andere overheden en organisaties spelen hier ook een rol. De veelheid aan initiatieven maakt samenwerken aan een integratiebeleid op lokaal vlak niet altijd gemakkelijk. Sommige organisaties willen wel lokaal samenwerken maar ze worden anders aangestuurd door hogere overheden of overkoepelende structuren. Andere missen misschien de capaciteit om mee te draaien in een lokaal netwerk. Daar komen voor het lokale bestuur regie en coördinatie op de proppen. Regie en coördinatie betekent steeds dat het bestuur samenwerkt met externe, niet-bestuurlijke, actoren. Bij regie heeft het bestuur doorzettingsmacht. Dit betekent dat er juridische en financiële instrumenten zijn waarmee het bestuur de samenwerking kan aansturen. Bij coördinatie wordt er samengewerkt zonder dat deze instrumenten voor handen zijn, de samenwerking berust uitsluitend op vrijwilligheid en goodwill van de partners. Een dergelijke samenwerking kan ook succesvol zijn, maar slorpt meestal veel tijd op. Verder in deze leidraad komt het onderscheid tussen beide begrippen en de gevolgen hiervan voor het lokale bestuur nog aan bod.

Of het bestuur nu een regisseursrol of een coördinatorrol heeft, het moet per definitie samen werken met de actoren die op haar grondgebied actief zijn. Het is onmogelijk voor een lokaal bestuur om niet samen te werken. De onderneming kan alleen succes hebben als de opdracht voor bestuur duidelijk is, er de nodige middelen en instrumenten worden vrijgemaakt en het bestuur de verantwoordelijkheid opneemt om hiermee aan de slag te gaan. Deze leidraad stelt een aantal methodieken, aandachtspunten en goede praktijken voor om besturen te ondersteunen in hun regisseurs- of coördinatorfunctie.

In het eerste deel worden een aantal zaken op een rij gezet die ook voor de beleidsplanners van belang zijn. Zo wordt onder meer de wettelijke context geschetst en het begrippenkader betreffende regie en coördinatie verduidelijkt. Methodieken en tips worden uiteengezet in het tweede deel. Het derde luik bevat nuttige adressen.

1 Wettelijke bepalingen

De Vlaamse overheid is zich bewust van de uitdagingen die een steeds diverser wordende samenleving met zich meebrengt. Sinds 1998 is er een Minderhedendecreet, in 2009 werd dit vernieuwd in het Integratiedecreet, maar ook het Inburgeringsdecreet (2003) en andere decreten spelen een rol. Hieronder wordt in het kort de essentie van de relevante wetgeving toegelicht.

1.1 Integratiedecreet¹

Op 22 april 2009 keurde het Vlaams Parlement het Integratiedecreet goed. In afwachting van de definitieve uitvoeringsbesluiten gelden de bepalingen van het decreet van 1998. Het Integratiedecreet geeft de hoofdlijnen van het Vlaams beleid weer en voorziet in een aantal beleidsinstrumenten, waaronder een integratiecommissie, integratiecentra en integratiediensten. Op Vlaams niveau wordt een Expertisecentrum Migratie en Integratie erkend (VLEMI), het vroegere Vlaams Minderhedencentrum. Recent wijzigde het VLEMI zijn naam in Kruispunt Migratie en Integratie (KMI). Het Forum van etnisch-culturele minderheden wordt erkend als 'participatieorganisatie' en dus als woordvoerder en belangenbehartiger van de doelgroepen.

Driesporenbeleid

De Vlaamse overheid kiest voor een driesporenbeleid. Dit beleid moet worden gerealiseerd binnen het algemeen beleid van de Vlaamse beleidsdomeinen, grotendeels via algemene maatregelen en alleen als dat nodig is via specifieke acties en voorzieningen.

De beleidssporen zijn:

- een emancipatiebeleid dat gericht is op evenredige participatie van personen uit de bijzondere doelgroepen. In dat verband erkent de Vlaamse overheid ook een participatieorganisatie, het huidige Forum van etnisch-culturele minderheden. Die heeft tot taak de emancipatie te bevorderen en de belangen van de bijzondere doelgroepen te behartigen;
- een beleid dat gericht is op de toegankelijkheid van alle voorzieningen voor iedereen, en meer specifiek voor de personen van de bijzondere doelgroep. Hiermee wil de overheid interculturaliserings- en/of bredere diversiteitsprocessen ondersteunen bij besturen, voorzieningen en organisaties;
- een beleid dat gericht is op het samenleven in diversiteit met aandacht voor beeldvorming, sensibilisering en interculturele samenwerking.

Een gecoördineerd Vlaams beleid

De Vlaamse Regering installeerde aan het begin van haar legislatuur een integratiecommissie die strategische doelstellingen en een actieplan voor de Vlaamse beleidsdomeinen voorbereidt. Daarnaast zal de overheid haar beleid monitoren en aan lokale besturen integratie-indicatoren ter beschikking stellen. Beide instrumenten vormen handvatten voor het lokale planningsproces.

Een gecoördineerde integratiesector

De Vlaamse overheid erkent één expertisecentrum, het Kruispunt Migratie en Integratie. Dat centrum zal niet alleen beleidsadviezen geven, maar het integratiebeleid ook ondersteunen. Het zal lokale integratiediensten ondersteunen en begeleiden. Zowel inhoudelijk als bij het opstellen van convenanten, operationele jaarplannen, resultaten en indicatoren en bij het voeren van een kwaliteitsbeleid. Ook acties betreffende beeldvorming en sensibilisering behoren tot het takenpakket. Het KMI is ook het ondersteuningscentrum voor de onthaalbureaus en de integratiecentra. Het KMI zal de samenhang en stroomlijning van de activiteiten van de integratiecentra uitwerken en bewaken. De vijf provinciale integratiecentra zullen voortaan een gebiedsdekkend aanbod ontwikkelen

¹ Bron: Lokaal diversiteitsbeleid.VVSG-pocket. Met dank aan Fons Ravijns, Kruispunt Migratie-Integratie.

voor alle gemeenten, in het bijzonder voor gemeenten zonder integratiedienst. De lokale integratiecentra in Gent en Antwerpen en het hoofdstedelijk integratiecentrum in Brussel zullen hun werking en aanbod eveneens ontwikkelen in overleg met de betrokken overheden. De regierol komt daarbij bij de lokale besturen te liggen.

Een gecoördineerd lokaal beleid

Het Vlaams beleid erkent de regierol van de lokale besturen. In de Memorie van Toelichting bij het Integratiedecreet geeft de Vlaamse overheid aan de regierol van de lokale besturen te willen versterken. 'Het is voornamelijk op lokaal niveau dat een integratiebeleid in de praktijk dient gevoerd te worden, de gemeentelijke overheid (en haar eventuele integratiedienst) is bij uitstek de instantie die hier coördinerend kan optreden.' Gemeenteraden van gemeenten met een integratiedienst moeten het ontwerp van meerjarenconvenant van het bevoegde provinciale integratiecentrum adviseren. In Gent en Antwerpen moeten de gemeenteraden het meerjarenconvenant van de lokale integratiecentra goedkeuren. Er wordt een samenwerkingsovereenkomst afgesloten tussen stad en lokaal integratiecentrum.

Toch rijzen er nog veel vragen bij deze regierol, het is wachten tot de uitvoeringsbesluiten in werking treden voor het duidelijk wordt wat de Vlaamse overheid hier precies onder verstaat. Wil de Vlaamse overheid dat het lokale bestuur echt de regisseur van het integratiebeleid wordt, dan moet ze instrumenten ter beschikking stellen om te kunnen regisseren. Dit betekent bijkomende middelen maar ook juridische instrumenten en dus wetwijzigingen om het lokale bestuur meer macht te geven. Kunnen besturen niet beschikken over deze broodnodige instrumenten, dan kunnen ze niet regisseren en blijft hun huidige positie van coördinator in grote mate behouden².

Lokale integratiediensten

Lokale besturen worden als de motor beschouwd om het lokale integratiebeleid te verwezenlijken. Integratiediensten worden geacht overleg te organiseren binnen de gemeentelijke administratie en met de betrokken actoren. Ook moeten zij de participatie van en het georganiseerde overleg met personen uit de doelgroep organiseren. Daarnaast moeten ze met de bevolking over het lokale integratiebeleid communiceren. Voor alle integratiediensten geldt dat zij een samenwerkingsovereenkomst moeten afsluiten met het provinciale integratiecentrum, of in voorkomend geval het lokale integratiecentrum.

Financiering van het lokale integratiebeleid

In principe komt iedere gemeente in aanmerking voor een subsidie van een integratiedienst. De Vlaamse regering kan wel prioriteiten bepalen. Daarbij zal ze rekening houden met de aanwezigheid en concentratie van de bijzondere doelgroepen en met de mate waarin een achterstellings- en achterstandsproblematiek voorkomen.

Een gecoördineerd aanbod voor sociaal tolken en vertalen

Er worden acht diensten voor sociaal tolken en vertalen erkend. Sociale voorzieningen en overheidsdiensten die met hun anderstalige cliënten of patiënten willen communiceren, kunnen via een erkende sociaal tolk- en vertaaldienst een beroep doen op een tolk of een sociaal vertaler voor het vertalen van documenten. Naast het sociaal tolken ter plaatse, kunnen hulp- en dienstverleners zich ook op afstand laten bijstaan door een sociaal telefoontolk van de Vlaamse Tolkentelefoon.

Afstemming gelijke kansen

Het Integratiedecreet streeft afstemming na met het gelijkkekansen- en gelijkebehandelingsdecreet door het mogelijk te maken dat de integratiediensten in de dertien centrumsteden en Brussel erkend worden als gelijkebehandelingsbureau. In dat geval spreekt het decreet van Huizen van diversiteit. Een aparte naamgeving, omdat deze Huizen ook eerstelijns werken en zich richten op andere vormen van diversiteit.

² In hoofdstuk 2 komt het onderscheid tussen regie en coördinatie uitgebreider aan bod.

Afstemming federaal

Het Integratiedecreet kan niet los gezien worden van de Vlaamse bevoegdheden. Sinds de staatshervorming van 1980 is de Vlaamse overheid verantwoordelijk voor 'het onthaal en de integratie van inwijkelingen'. Het migratiebeleid zelf is een federale bevoegdheid. Het regularisatiebeleid, de verblijfwetgeving, het asielbeleid en de nationaliteitswetgeving zijn bijgevolg geen voorwerp van dit decreet. Momenteel is er nog te weinig afstemming tussen het federale migratiebeleid en het Vlaamse integratiebeleid.

1.2 Het inburgeringsdecreet

Het **Inburgeringsdecreet werd in februari 2003** goedgekeurd door het Vlaams parlement. Wie nieuw is in Vlaanderen of Brussel, heeft sinds enkele jaren recht op een inburgeringstraject. De meeste nieuwkomers zijn verplicht dit traject te volgen. Het decreet is al twee keer aangepast. Sinds **1 januari 2007** komen ook oudkomers in aanmerking voor inburgering: dat zijn buitenlanders en Belgen met buitenlandse roots die al langer in Vlaanderen of Brussel wonen. De doelgroep van het inburgeringsbeleid wordt sindsdien aangeduid met de term 'inburgeraar'. Ook oudkomers die een leefloon of een werkloosheidsuitkering krijgen, kunnen verplicht worden een traject te volgen. Een tweede aanpassing trad in werking op **2 maart 2008**. De doelgroep inburgering werd aangepast aan de nieuwe federale Verblijfwet.

Onthaalbureaus organiseren inburgeringstrajecten

Het inburgeringstraject moet ervoor zorgen dat de inburgeraar zo snel mogelijk zelfstandig zijn weg vindt en actief aan de samenleving deelneemt. In Vlaanderen organiseren de acht onthaalbureaus de inburgeringstrajecten. Het traject wordt opgedeeld in een primair en een secundair traject. In het primaire traject volgt de cursist een basiscursus Nederlands, een cursus maatschappelijke oriëntatie (MO) en een pakket loopbaanoriëntatie. Inburgeraars worden opgevolgd door een trajectbegeleider.

Het secundaire traject is een vervolgtraject met het oog op werk, doorstuderen en sociale redzaamheid. Zo kan de inburgeraar een beroepsopleiding of een opleiding tot zelfstandig ondernemerschap volgen of doorstuderen. In tegenstelling tot het primaire traject wordt het secundaire traject niet door het onthaalbureau georganiseerd maar wordt het aangeboden door de reguliere voorzieningen. Voorlopig is van het secundaire traject alleen het luik 'werk' uitgewerkt. De VDAB is hiervoor verantwoordelijk.

Rol van de gemeente

Het informeren en doorverwijzen van nieuwkomers

De gemeente heeft als taak nieuwkomers te informeren over het inburgeringsbeleid en hen door te verwijzen naar het onthaalbureau. Dit houdt concreet in dat de gemeente:

- nieuwkomers informeert over het inburgeringsbeleid en hen naar het dichtstbijzijnde onthaalbureau doorverwijst;
- verplichte nieuwkomers informeert over hun inburgeringsplicht en de mogelijke sancties wanneer zij hieraan verzaken;
- de minderjarige anderstalige nieuwkomers doorverwijst naar het onthaalbureau en de ouders (of voogd) op de hoogte brengt van de leerplicht en het recht op onderwijs;
- de minderjarige anderstalige nieuwkomers informeert over het socioculturele aanbod in de gemeente en hen desgewenst in contact brengt met de betrokken lokale diensten.

Informatiefolder

Het Agentschap voor Binnenlands Bestuur stelt voor de gemeenten een informatiefolder ter beschikking over hun informatie- en doorverwijzingstaak. Alles waarover de gemeente de nieuwkomer moet informeren, is in deze informatiefolder opgenomen.

De registratie van attesten

Naast een rol in het informeren en doorverwijzen van nieuwkomers, heeft de gemeente ook de taak om de volgende attesten te registreren:

- het attest van inburgering uitgereikt aan de inburgeraar die het inburgeringsprogramma met regelmaat gevolgd heeft;
- het attest van EVC (elders of eerder verworven competenties) dat uitgereikt wordt aan de inburgeraar die al de kennis en vaardigheden heeft die tijdens het (primaire) inburgeringstraject worden aangereikt. Voorlopig wordt dit attest nog niet uitgereikt;
- het attest van vrijstelling voor de inburgeraar die van de plicht tot inburgering is vrijgesteld.

De gemeente registreert de attesten van alle inburgeraars in de gemeente en dus niet enkel die van de nieuwkomers die ze heeft doorverwezen.

Rol van het OCMW

De juiste trajectbegeleiding in het belang van de cliënt

Het OCMW staat in voor de hulpverlening aan mensen die niet rondkomen of die andere problemen hebben die ze alleen niet meer de baas kunnen. Sommige inburgeraars zijn dus ook OCMW-cliënt. Door een gebrek aan afstemming tussen het Vlaamse inburgeringsdecreet en de federale OCMW-wetgeving kan een OCMW-cliënt in de onfortuinlijke positie terechtkomen dat hij moet inburgeren (of een boete betalen) en tegelijk een OCMW-traject moet volgen (omdat hij anders zijn leefloon of steun kwijtraakt).

Om te vermijden dat de OCMW-cliënten de dupe worden van de overlappende regelgeving is er het **samenwerkingsprotocol OCMW, Onthaalbureau en VDAB**. Dat legt vast in welke gevallen inburgeraars die klant zijn bij een OCMW, een inburgeringstraject moeten of kunnen volgen. Als het OCMW een cliënt doorverwijst naar een onthaalbureau om een inburgeringstraject te volgen, dan valt die cliënt niet onder de sanctieregeling van inburgering. Het OCMW behoudt de bevoegdheid om te bepalen of iemand een sanctie uit de federale OCMW-regelgeving krijgt of niet.

Uit de praktijk

Convenant tussen stad Genk en Onthaalbureau Limburg

De opdeling tussen inburgering en integratie is in de realiteit kunstmatig. Inburgeraars leven vanaf hun eerste dag in Vlaanderen, in een gemeente en maken dus zowel deel uit van het Vlaams inburgeringsbeleid als van het Vlaams en lokaal integratiebeleid. Jammer genoeg zijn het inburgerings- en integratiedecreet niet afgestemd op deze realiteit en dus ook niet op elkaar. Daarom besloot de stad Genk om nauwer met het onthaalbureau Limburg samen te werken. In 2008 sloten ze een convenant en nu verzorgen de stad en het onthaalbureau de begeleiding van oud- en nieuwkomers in Genk samen.

Genk organiseert een driedaags vormingsprogramma voor de trajectbegeleiders en regioverantwoordelijken van het onthaalbureau. Het bureau werkt regionaal, waardoor veel trajectbegeleiders de lokale context onvoldoende kennen om de inburgeraars optimaal door te verwijzen naar de lokale voorzieningen. In het vormingsprogramma maken ze kennis met de administratieve diensten en de buitendiensten zoals het containerpark. Zo kunnen ze zich een beeld vormen van de informatie die een nieuwkomer allemaal nodig heeft. De laatste dag is er een bezoek aan het OCMW.

Voorts wordt in het convenant tussen Genk en het onthaalbureau volgens afspraak vier maal per jaar samengezeten om informatie uit te wisselen. Het gaat over kwantitatieve informatie, trends, knelpunten en beleidssignalen.

1.3 Aandacht voor etnisch-culturele minderheden in andere decreten³

In de beleidssectoren cultuur, jeugd en sport heeft de Vlaamse overheid uitdrukkelijk gekozen om de gemeenten aan te moedigen werk te maken van een diversiteitsbeleid. In die beleidsdomeinen zijn diversiteit en interculturaliteit sleutelbegrippen. De decreten sporen de lokale beleidsmakers op verschillende manieren aan om oog te hebben voor diversiteit. Dit geeft ook de schepen bevoegd voor diversiteit of integratie of de integratieambtenaar of -dienst mogelijkheden. Politici kunnen deze sectorale verplichtingen aangrijpen om samen met hun collega's van cultuur, jeugd en sport een diversiteitsbeleid te ontwikkelen en acties uit te voeren. Een bondgenootschap kan het politiek en ambtelijk draagvlak voor een geïntegreerd diversiteitsbeleid alleen maar vergroten. In het decreet Lokaal sociaal beleid komt de aandacht voor etnisch-culturele minderheden niet uitdrukkelijk aan bod. In het decreet staan alle kansengroepen centraal. Ook dit decreet biedt heel wat kansen tot samenwerking en een geïntegreerd integratiebeleid.

1.3.1 Het gemeentelijk cultuurbeleid

De ondersteuning van het lokale cultuurbeleid wordt geregeld door het **Decreet van 13 juli 2001 houdende het stimuleren van een kwalitatief en integraal lokaal cultuurbeleid**. Dit decreet heeft een verplicht en een facultatief luik. Het verplichte luik stelt een aantal voorwaarden aan het gemeentelijke cultuurbeleid waaraan elke gemeente moet voldoen. Het bevat bepalingen betreffende de organisatie van inspraak en overleg via gemeentelijke adviesorganen (cultuurraad) en de oprichting van een openbare bibliotheek. Het facultatieve luik biedt de gemeenten een aantal mogelijkheden. De gemeenten die ervan gebruik maken, krijgen (financiële) ondersteuning van de Vlaamse overheid. Hierin zitten stimulansen voor de gemeentebesturen om in hun cultuurbeleid aandacht te besteden aan diversiteit. Zo kan de gemeente **subsidiëring** ontvangen voor de uitvoering van het cultuurbeleidsplan. Het decreet lokaal cultuurbeleid bepaalt de voorwaarden voor de subsidiëring. Voor de centrumgemeenten is een van deze voorwaarden dat de bibliotheken en cultuurcentra moeten aantonen dat ze aan interculturaliteit werken. Indien alle voorwaarden vervuld zijn, ontvangt de gemeente voor de uitvoering van het cultuurbeleidsplan een enveloppensubsidie.

Naast de enveloppenfinanciering kan de gemeente voor de uitvoering van het cultuurbeleidsplan ook een beroep doen op een jaarlijkse subsidie van één euro per inwoner voor de ondersteuning van initiatieven ter bevordering van **gemeenschapsvorming**. Hier komt diversiteit terug in beeld. Gemeenschapsvorming wordt omschreven als:

- stimuleren van ontmoeting en betrokkenheid,
- streven naar publieksverbreding en publieksvernieuwing
- het verbinden van gemeenschappen en de relatie tussen de gemeente, de culturele sector en de gemeenschappen.

Uit de praktijk

Genkse cultuur en gemeenschapsvorming

In Genk is er een cel gemeenschapsvorming. Die focust op de gelijkenissen tussen Genkenaren. Ze brengt mensen op een creatieve manier samen rond een gedeelde interesse, zorg of thema. Dit leidt automatisch tot een diversiteit aan deelnemers en interculturele ontmoeting, zolang je voldoende open naar de realiteit kijkt en netwerken samenbrengt.

Een van de activiteiten resulteerde in een Genker kookboek dat een beeld geeft van de diverse eetgewoontes in Genk, een receptenboek gelardeerd met herkenbare foto's en verhalen.

³ Bron: *Lokaal diversiteitsbeleid*.VVSG-pocket.

Ook de cultuurdienst van Genk wil de aandacht voor diversiteit vasthouden. Hiervoor betreft ze inwoners die via de klassieke kanalen nauwelijks bereikt worden. Om een diversiteit van inwoners uit verschillende netwerken te vissen, gebruikt de cultuurdienst specifieke methodieken, zoals de diversiteitsmatrix. In de matrix is er aandacht voor leeftijd, geslacht, etniciteit en woonplaats. Op elke kruising in deze matrix spreekt de dienst één persoon aan. Die persoon spreekt dan weer één of twee personen uit zijn of haar netwerk aan. Zo bereikt de dienst mensen die anders niet aan bod komen.

Bron: *Lokaal*, 1 februari 2010

1.3.2 Het gemeentelijk jeugdbeleid

Ook het **Decreet van 14 februari 2003 houdende de ondersteuning en de stimulering van het gemeentelijk, het intergemeentelijk en het provinciaal jeugd- en jeugdwerkbeleid** vraagt structureel aandacht voor diversiteit in het jeugdwerkbeleid.

Naast diversiteit als aandachtspunt voor elke gemeente in het jeugdwerkbeleid geeft de Vlaamse overheid extra stimulansen om de meest kwetsbare doelgroepen meer ondersteuning te geven. Op basis van sociaal-geografische indicatoren ontvingen 40 gemeenten voor de periode 2008-2010 extra middelen voor de ondersteuning van jeugdwerkinitiatieven die de toegankelijkheid van het jeugdwerk verhogen voor alle kinderen en jongeren die zich in een sociaal-economisch zwakke positie bevinden.

Het decreet geeft ook aan hoe in het **brede jeugdbeleid** extra aandacht besteed kan worden aan toegankelijkheid en diversiteit via samenwerking en overleg met allerlei welzijnsinstanties, maar ook via werkloosheidsdiensten, onderwijs, huisvesting...

Uit de praktijk

Gent en jeugd

In 2003 startte vzw Jong het project 'Jeugdwerkers in Opleiding': tien laaggeschoolde jongeren konden aan de slag in kinder- en jongerenwerkingen en kregen gelijktijdig een opleiding. Via een combinatie van werk en opleiding konden tien jongeren werkervaring opdoen en een certificaat/diploma halen. Dit project richt zich vooral naar allochtone laaggeschoolde jongeren vanuit de vaststelling dat momenteel binnen deze groep potentieel goede jeugdwerkers zitten die er om een aantal redenen niet in slagen tot het beroep van jeugdwerker door te dringen. De 'Joppers' worden in een volwaardig statuut tewerkgesteld in het Gentse Jeugd welzijns werk en volgen aanvullend een opleiding. Het merendeel is afgestudeerd.

Bron: www.interculturaliseren.be

OCMW-Sint-Niklaas en jeugd

Het OCMW van Sint-Niklaas wil de kansen verhogen voor kinderen die onder aan de sociaal-maatschappelijke ladder zitten. Weinig van deze kinderen zijn lid van een vereniging, daarom ging het OCMW een samenwerkingsverband aan met de jeugdverenigingen. Via huisbezoeken en het ledenblad informeert de leiding van de jeugdbeweging de ouders over de mogelijkheden: De ouders moeten contact opnemen met het OCMW en een attest vragen voor 'vermindering van betaling'. Alle betalingen lopen dan volgens de 20-80 regel. Ouders betalen 20% aan de groep. Het OCMW past dan jaarlijks de overige 80% bij. Dit geldt

voor alle onkosten: het lidgeld, uniform, kampmateriaal, drankjes, groepsfeesten, uitstappen... Het OCMW richt ook een uitleendienst in, maar de groep zamelt zelf meestal alle materialen in. Zo hebben ze ook een eigen 'een tweedehandskledijbank', die ondertussen goed draait.

Bron: www.interculturaliseren.be

1.3.3 Het gemeentelijk sportbeleid

Diversiteit krijgt ook aandacht in het **Decreet van 28 februari 2007 houdende de subsidiëring van gemeenten en provinciebesturen en de Vlaamse Gemeenschapscommissie voor het voeren van een Sport voor Allen-beleid**. Dit decreet vraagt uitdrukkelijk dat het gemeentelijke sportbeleid waakt over de toegankelijkheid en de diversiteit in sport.

Aandacht hebben voor diversiteit binnen het sportbeleid betekent dat men erover waakt dat geen enkele groep wordt uitgesloten van een volwaardige sportdeelname. Diversiteit heeft hierbij verschillende facetten: sociaal-economische status, gender, seksuele voorkeur, etniciteit, gezondheidsgraad...

Uit de praktijk

Met of zonder hoofddoek scoren met zaalvoetbal

In de sporthal van Buurtsport Antwerpen organiseert KRAS wekelijks competitief en recreatief zaalvoetbal in clubverband voor jongeren van 8 tot 26 jaar. Hoewel iedereen mag meedoen, ligt de focus op sociaal zwakkeren en kansarmen. Allochtone meisjes krijgen thuis vaak geen ondersteuning om te sporten. Vrouwelijke jeugdwerkers van KRAS verzorgen de contacten met de ouders. Ze investeren veel tijd om hen ervan te overtuigen dat KRAS een eerbare organisatie is die ze kunnen vertrouwen en waar de jongeren veilig zijn. Bij sommige speelsters van Marokkaanse en Turkse afkomst zijn kledingvoorschriften zoals het dragen van een hoofddoek of een panty tijdens het sporten belangrijk. KRAS houdt hier rekening mee. Door het groeiende vertrouwen tussen de sportclub en de ouders is er een evolutie en een versoepeling in de voorschriften. Jaren geleden mochten de meisjes enkel achter gesloten deuren sporten, nu spelen ze in sporthallen voor een gemengd publiek. Toch verliezen we niet uit het oog dat sommige ouders nog steeds strenge voorwaarden stellen om hun dochters te laten sporten.

Bron: *Lokaal*, 16 maart 2011

1.3.4 Het Participatiedecreet

Het Decreet van 18 januari 2008 houdende flankerende en stimulerende maatregelen ter bevordering van de participatie in cultuur, jeugdwerk en sport wil de participatie in het cultuur-, jeugd- en sportbeleid verhogen. Sommige bepalingen van het decreet bevatten stimulansen voor de gemeenten om in hun beleid aandacht te besteden aan diversiteit. Dit gebeurt op verschillende manieren: door interculturaliteit als toetsingscriterium te vermelden of door personen met een etnisch-cultureel diverse achtergrond als een kansengroep naar voren te schuiven.

Het subsidiedossier dat het gemeentebestuur indient om in aanmerking te komen voor de titel van cultuurgemeente van Vlaanderen of sportgemeente van Vlaanderen wordt zo bijvoorbeeld getoetst aan het criterium 'de aandacht voor kansengroepen en interculturaliteit'.

Het Participatiedecreet geeft de gemeente ook de mogelijkheid om bij de Vlaamse overheid een subsidie aan te vragen voor een project van een **gemeenschapscentrum**. Dit project moet bestaan uit een specifieke programmatie voor één of meerdere kansengroepen of uit één of meerdere omkaderings- of toeleidingsactiviteiten voor de programmatie.

Het Participatiedecreet bevat eveneens subsidiemogelijkheden voor de creatie van lokale netwerken die werken aan het slechten van participatiedrempels voor personen in armoede op het vlak van cultuur, jeugdwerk en sport. De gemeente die een beroep wil doen op deze subsidies, moet aantonen dat ze samenwerkt met de gemeentelijke dienst bevoegd voor vrije tijd, het OCMW en de verenigingen van personen in armoede.

1.3.5 Lokaal Sociaal Beleid

Op 3 maart 2004 werd het **decreet over het lokaal sociaal beleid** goedgekeurd in het Vlaamse parlement. Het lokale bestuur coördineert het lokale sociale beleid dat gericht moet zijn op een maximale toegankelijkheid van de dienstverlening en op een optimaal bereik van de doelgroep. Hieraan moet gewerkt worden via een informatie-, loket- en doorverwijsfunctie ('sociaal huis'). Het lokaal sociaal beleid bundelt alle acties die de gemeente, het OCMW en de lokale organisaties ondernemen om de sociale grondrechten voor iedereen te realiseren. Het decreet geeft de besturen een kader om diverse sociale thema's op de lokale agenda te plaatsen. Drie elementen uit het decreet maken dat dit decreet opportuniteiten bevat om geïntegreerd aan diversiteit te werken. De samenwerking tussen gemeente en OCMW, de bundeling van thema's en het participatieproces maken van het lokaal sociaal beleid een aantrekkelijk werkinstrument om het diversiteitsbeleid te laten doordringen in de hele organisatie van het lokale bestuur. Diversiteit kan een aandachtspunt worden in minder voor de hand liggende beleidssectoren zoals werk, wonen, gezondheidszorg en ouderen.

Uit de praktijk:

Beringen: diversiteit als rode draad in het sociaal beleid

In Beringen loopt diversiteit als een rode draad doorheen het lokaal sociaal beleid. Op die manier wil het bestuur diversiteit verankeren in alle acties van het plan. Samen met het OCMW en lokale organisaties wordt het plan opgemaakt. Het diensthoofd Welzijn en de OCMW-secretaris bewaken de voortgang. Het plan wordt aan acht clusters opgehangen. De integratiedienst waakt over diversiteit in de clusters jeugd, educatie, wonen en wijkontwikkeling. De clusters waarin de dienst niet zetelt zijn sociale dienstverlening, personen met een handicap, werk en geestelijke gezondheidszorg, maar de medewerkers worden wel aangemoedigd om aandacht te hebben voor diversiteit.

2 Regie

2.1 Wat is regie?

Het begrip regie is aan een steile opmars begonnen. Het duikt op in verschillende decreten en beleidsdomeinen, maar de term dekt niet altijd dezelfde lading. Regie roept onmiddellijk associaties op met de theater- of filmwereld. De lokale beleidsmaker bekleedt dan de rol van regisseur: de schepen bepaalt het scenario, kiest de acteurs en kan als het moet op dwingende wijze de acteurs aansporen tot schitterende prestaties. Helaas zien we op lokaal vlak een andere realiteit. Meestal krijgt het bestuur de regie toegewezen in een bepaald domein (wonen, jeugdbeleid, lokaal sociaal beleid...) maar krijgt ze hiervoor niet de broodnodige bijkomende middelen en juridische instrumenten. Bevindt een bestuur zich in een positie van regie zonder macht, dan spreken we van coördinatie. Beide begrippen worden door de Vlaamse overheid door elkaar gebruikt met vervelende gevolgen voor het lokale bestuur.

Regie veronderstelt doorzettingsmacht

In de bestuurskunde veronderstelt men voor het begrip regie een zekere machtspositie, terwijl coördinatie vrijwilligheid impliceert. Bij regie heeft de lokale overheid doorzettingsmacht. Dat betekent dat het bestuur juridische en financiële instrumenten in handen heeft om andere actoren te sturen. Zo kan afstemming met het lokale beleid verzekerd worden als vrijwillige samenwerking niet tot het gewenste resultaat leidt. Juridische doorzettingsmacht is gebaseerd op wettelijke of reglementaire bepalingen waardoor derden verplichtingen hebben ten aanzien van het lokale bestuur. Aan die verplichtingen kunnen sancties verbonden zijn. De doorzettingsmacht is financieel van aard als het lokale bestuur belangrijke financiële stromen, die wezenlijk zijn voor de werking van andere actoren, kan beïnvloeden of controleren.

Een vorm van juridische én financiële doorzettingsmacht is een adviesrecht, waarbij de lokale overheid advies geeft aan de erkennende en subsidiërende overheid over de opportuniteit van een erkenning of de uitbreiding van een dienstverlener. Als dit advies bindend is, hebben we hier een instrument met sterke financiële doorzettingsmacht.

Overzicht sturingsinstrumenten van de overheid – Bron: Strategische planning voor de non-profitorganisatie

- Wet- en regelgeving
- Uitvoeringsvoorschriften
- Vergunningen en goedkeuringen
- Investerings-, stimulerings- en exploitatiesubsidies
- Kredietgaranties
- Fiscale regelingen

Netwerkcoördinatie veronderstelt onderhandelen

Momenteel werken besturen voornamelijk via netwerkcoördinatie aan het integratiebeleid. Bij een netwerkmodel is er weinig of geen doorzettingsmacht. De samenwerking en afstemming in een **netwerkmodel** worden bepaald door onderhandelingen. Er is geen sprake van een hiërarchische verhouding of van grote doorzettingsmacht. De samenwerking gebeurt op basis van vrijwilligheid. De netwerkcoördinator heeft geen formele doorzettingsinstrumenten, maar tracht andere partijen op basis van visie en argumenten te overtuigen om mee te werken. Hij probeert cohesie binnen het netwerk tot stand te brengen en te komen tot gemeenschappelijke

doelstellingen, actie, waarden en kennis. Maar baat dit niet en wil een belangrijke actor niet meewerken, dan kan het bestuur niet ingrijpen.

Marktsturing

Tussen de netwerkcoördinatie op basis van vrijwilligheid en de regie met financiële en juridische instrumenten bevindt zich het domein van de marktsturing. Het lokale bestuur coördineert het werkveld door middel van financiële stimuli waarop de andere actoren al dan niet inspelen op basis van hun eigen doelstellingen en marktpositie.

Marktsturing sluit aan bij financiële doorzettingsmacht omdat er geld wordt ingezet als instrument. Het sluit aan bij een netwerkmodel omdat de partijen, lokaal bestuur en actoren, op voet van gelijkheid ten opzichte van elkaar staan.

De verhouding is niet zozeer hiërarchisch, dan wel een klant-leverancierrelatie. Voorbeelden van instrumenten die binnen deze categorie vallen zijn oproepen voor pilotprojecten, subsidiereglementen, resultaatgebonden overeenkomsten. Belangrijk is dat de actoren over de vrijheid beschikken om al dan niet op het aanbod van het lokaal bestuur in te gaan. Indien deze financiële stromen wezenlijk zijn voor het voortbestaan/functioneren van de andere actor(en), dan zitten we in een situatie van grote doorzettingsmacht.

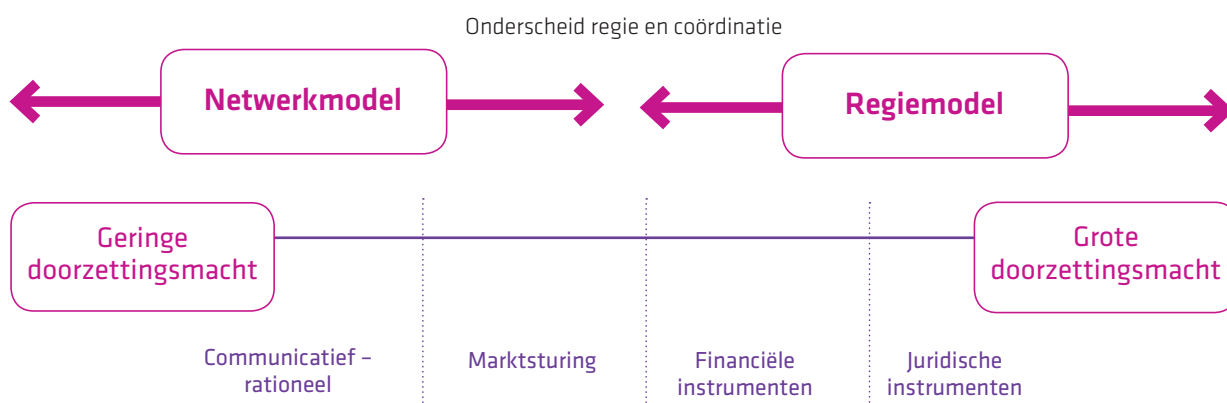
Uit de praktijk

Werken met subsidieregelingen in Heusden-Zolder

In de gemeente Heusden-Zolder is er een rijk aanbod van sociale tewerkstellingsinitiatieven en opleidings- en werkervaringsprojecten. Alle organisaties maken deel uit van het Netwerk Heusden-Zolder dat door de gemeente aangestuurd wordt. De doelstellingen van de organisaties zijn verschillend maar allemaal willen ze werkzoekenden aan een job helpen door het aanbieden van opleiding, begeleiding, werkervaring... Het gemeentebestuur ondersteunt al jaren organisaties uit de sociale economie om inwoners aan het werk te helpen. Via het Tewerkstellingsfonds worden jaarlijks subsidies gegeven aan verschillende organisaties uit de sociale economie. In ruil voor de subsidies moeten de organisaties werkzoekenden uit Heusden-Zolder tewerkstellen of naar een job begeleiden. Zo werden in 2010 ongeveer 170 inwoners via het Tewerkstellingsfonds tewerkgesteld of begeleid.

2.2 Positionering van de regisseur/coördinator

Het integratiebeleid is bij uitstek een geïntegreerd beleid. Integratie raakt aan tewerkstelling, huisvesting, onderwijs... Naar gelang van het beleidsveld kan de positie van het bestuur verschillen en kan het meer of minder instrumenten hebben om regie te voeren. Lokale besturen bevinden zich meestal in de positie van netwerkcoördinator als het op integratiebeleid aankomt.



Groeien in coördinatie

Het onderstaande schema toont aan hoe de coördinatiepositie van het bestuur kan groeien tot een situatie waarbij er verregaande samenwerking mogelijk is. Naarmate de partners opschuiven van 1 naar 4, neemt de wil en capaciteit toe die vereist is om tot een verregaandere samenwerking te komen.

De lichtste vorm van netwerkcoördinatie is ook de eerste stap die nodig is: informatie uitwisselen. Dit vergt een beperkte samenhang tussen de leden van het netwerk en geen bevoegdheidsoverdracht. Het kunnen participeren aan overleg veronderstelt dat organisaties een vertegenwoordiger kunnen en willen sturen die namens de organisatie kan spreken. Na overleg worden gezamenlijke engagementen genomen om iets te doen volgens een gezamenlijke strategie. Na verloop van tijd kan men trachten te komen tot collegiale beslissingen. Dit vereist al een grotere mate van samenwerking. Eindpunt van een netwerksturing kan een partnerschaporganisatie zijn. Handelingen en bevoegdheden worden dan structureel naar een nieuwe organisatie overgebracht. Taken en handelingen van organisaties worden gecentraliseerd in één organisatie en er is een grote mate van samenwerking en integratie. In fase 4 ontstaat doorzettingsmacht op basis van vrijwilligheid. De diverse actoren beperken hun handelingsvrijheid op vrijwillige basis.



Uit de praktijk

Instapje: voorschoolse begeleiding in Genk

Kinderen tussen 1 en 2,5 jaar uit kansarme gezinnen kunnen dankzij Instapje hun slaagkansen in hun schoolloopbaan vergroten. Het project steunt op een breed samenwerkingsverband met partners als Kind en Gezin, het Centrum voor Leerlingenbegeleiding, de dienst Sociale Zaken, Werkwinkel, Provincie Limburg, Interreg SUN, Nederlands Jeugdinstituut en de Vlaamse overheid (sociale economie). Het wordt gecoördineerd door de opvoedingswinkel. De directrice hiervan is hiervoor afgevaardigd door de stad. Ook dit voorbeeld toont aan hoe een coördinatierol kan uitgroeien tot een verregaande samenwerking. De opvoedingswinkel overtuigde de partners met wetenschappelijke informatie, goede praktijken en het benadrukken van de win-winsituatie. Vóór het project vond een onderzoek plaats, Genk schakelde hier een thesisstudent voor in. De nadruk lag op de wetenschappelijke onderbouwing van enkele goede praktijken. De opvoedingswinkel toonde enerzijds aan dat de uitgangspunten van het project wetenschappelijk zijn, anderzijds konden ze ook het succes van gelijkaardige projecten in andere landen staven. Instapje haalt de mosterd bij een Nederlands en Israelisch project. De opvoedingswinkel kon aantonen dat de effectiviteit van die projecten was bewezen. Dit overtuigde de belanghebbende organisaties. Een laatste belangrijk argument voor de hele samenwerking was benadrukken dat iedereen erbij won. Dankzij het brede partnerschap is de doorverwijzing en de samenwerking tussen onderwijs en gespecialiseerde hulpverlening erg verbeterd. Alle organisaties winnen bij het vroeg detecteren van problemen en de verbeterde doorverwijzing. Duidelijke afspraken over concrete zaken en de afbakening van de actieradius van elke organisatie maakten de samenwerking en doorverwijzing tot een succes. Verder was Genk creatief in het vinden van middelen. Voor het onderzoek werd een thesisstudent ingeschakeld en de begeleiders van Instapje worden opgeleid in een tewerkstellingsproject.

Uit de praktijk

Leuven: samenwerken rond onderwijs: het Buddy-project

De stad Leuven toont goed aan hoe een bestuur kan groeien in haar coördinerende rol. Het Buddy-project biedt naschoolse begeleiding aan kansarme kinderen. Leuven coördineert het project dat stages van studenten lerarenopleiding van de Leuvense hogeschool Groep T en de KU Leuven koppelt aan begeleiding van kansarme kinderen en jongeren. Het project startte in 2007 en groeide inmiddels uit tot vijf basisscholen en de twaalf secundaire scholen.

Ruim 300 kinderen en jongeren worden per schooljaar begeleid door ruim 150 buddy's. Leuven wil groeien tot 250 buddy's en ruim 500 begeleide leerlingen.

2.3 Wat is de rol van de hogere overheden bij lokale regie?

Wil de gemeente regie kunnen voeren, dan moeten ook de hogere overheden hun verantwoordelijkheid nemen. Zij maken de randvoorwaarden op en tekenen het kader uit waarbinnen de regie plaatsvindt. Het Nederlandse ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties vroeg aan het bureau Partners + Pröpper om te onderzoeken welke problemen gemeenten ondervinden bij de invulling van hun regierol, welke rol het rijk hierbij kan spelen en hoe gemeenten die rol adequaat kunnen oppakken⁴. Het onderzoek formuleerde een hele resem voorwaarden waar de hogere overheid aan moet voldoen als de gemeente regie moet voeren. U vindt ze terug in onderstaande tabel. Wil de Vlaamse overheid dat lokale besturen het integratiebeleid sturen, dan heeft ze zelf nog heel wat werk voordat de randvoorwaarden vervuld zijn.

De gemeente als regisseur

Wel doen	Niet doen
Heldere maatschappelijke opgaven benoemen Vlaanderen moet de maatschappelijke opgaven scherp en duidelijk formuleren, zo veel mogelijk in overleg met de medeoverheden en de maatschappelijke instellingen.	Bepalen wat lokale netwerken moeten monitoren Vlaanderen moet terughoudend zijn met het gedetailleerd opleggen van monitoringsverplichtingen. Laat lokale beleidsnetwerken dit zelf bepalen. Dit vermindert bovendien de administratieve lasten.
Een goede balans tussen centrale aansturing en lokale beleidsvrijheid Gemeenten hebben bestuurlijke én financiële beleidsvrijheid nodig om hun regierol te kunnen vervullen.	Sectorale één-doel bemoeienis Sectorale één-doel bemoeienis is belemmerend voor de invulling van de gemeentelijke regierol. Partners kunnen voor hun 'eigen' sector op een wijze worden aangestuurd die strijdig is met het gezamenlijke belang of de aansturing van andere partners.

⁴ De gemeente als regisseur. Ministerie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, november 2006.

Wel doen	Niet doen
<p>Duidelijkheid verschaffen over rolverdeling en verantwoordelijkheden</p> <p>Gemeenten moeten weten waarover zij rekenschap moeten afleggen en waarop zij de andere partners (ook de hogere overheid) kunnen aanspreken. Een heldere verantwoordelijkheidsverdeling is dan ook essentieel voor een goede afstemming en samenwerking op lokaal niveau.</p>	<p><i>Uitvoering afschuiven</i></p> <p>Ruimte bieden is niet hetzelfde als leegte laten. Onder het motto 'wij geven regie' gooien de hogere overheden maar al te vaak de uitvoering van maatschappelijke opgaven op het bord van lokale partijen.</p>
<p>Aandacht voor wederzijdse belangen in lokale netwerken</p> <p>De gemeente en de actoren op het terrein moeten aan elkaar worden gebonden door wederzijdse belangen. De overheid kan helpen verbindingen aan te brengen en zo belemmeringen door te grote autonomie van partners weg te nemen.</p>	<p><i>Lokale daadkracht tegenwerken</i></p> <p>De echte kunst is juist om de lokale partners te helpen bij het creëren van een speelveld, door regelgeving te ontwikkelen, de spelers aan te wijzen en 'ontsnappingsroutes' te blokkeren.</p>
<p>Consistent en langetermijnbeleid voeren</p> <p>Een langetermijnperspectief is nodig zodat gemeenten in staat zijn om hun beleid af te stemmen. Een geïntegreerd beleid moet ook op Vlaams niveau gevoerd worden en er is afstemming nodig met het federale en Europese niveau.</p>	<p><i>Coördinatieorganen in het leven roepen</i></p> <p>Uitgangspunt moet uitvoering door de primaire actoren zijn, waarbij gezorgd moet worden voor een zo direct mogelijk belang van de regisseur. Daar hoort geen autonoom coördinatieorgaan boven dat de partijen stuurt zonder zelf deel te nemen aan het primaire proces. Zo'n orgaan vormt eerder een complicatie voor het behalen van het resultaat omdat het in de weg zit.</p>

2.4 Regie situeert zich op beleids-, proces- en organisatieniveau

Het bestuur wil een maximale samenwerking van actoren op zijn grondgebied. Hiervoor moet het bestuur inzicht en overzicht hebben op beleids-, organisatie- en procesniveau.

Op **beleidsniveau** draait regie om het bewaken van de samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen, het doorbreken van verkokering en het stimuleren van een integrale aanpak.

Op **organisatieniveau** vraagt regie om het vermijden van overlap in de acties van de uitvoerders binnen de gemeente.

Op **procesniveau** staat regie voor het stimuleren van efficiënte en klantvriendelijke processen binnen de uitvoering.

Regievoeren kent dus zowel een procesmatige als inhoudelijke kant. Inhoudelijk waakt de regisseur over beleidsontwikkeling en zorgt hij ervoor dat de beleidsvoornemens voldoende samenhang vertonen. Dit vereist een goede kennis van het thema maar ook van de actoren die in de gemeente werken rond integratie. Op procesmatig vlak waakt de regisseur over de samenwerking tussen alle actoren die een rol kunnen spelen in het integratiebeleid. Stropt de samenwerking? Dan moet de regisseur bemiddelen of indien nodig en mogelijk, de samenwerking afdwingen ⁵.

Tabel. Onderdelen van de regiefunctie – Bron: De gemeente als regisseur van het werkgelegenheidsbeleid

Beleidsinhoudelijk	Procesmatig
<ul style="list-style-type: none">• de nodige kennis en expertise is aanwezig• de beleidskeuzes zijn consistent en coherent• het beleid wordt geïmplementeerd• bewaken van de resultaten	<ul style="list-style-type: none">• de positie van de gemeente ten aanzien van andere actoren wordt bepaald• de samenwerking tussen de actoren wordt gestructureerd• zorgdragen voor samenhangende werkprocessen• het bestuur komt tussen als de samenwerking vastloopt

5 Gransbergen P. *De gemeente als regisseur van het werkgelegenheidsbeleid: achtergrondstudie en handleiding voor zelfanalyse*. Uitgave Gouda: Start, 1999

3

De gemeente regisseert het integratiebeleid

Werken aan een geïntegreerd diversiteitsbeleid is dé opdracht van een gemeentelijke diversiteitsmedewerker, het zit ingebakken in zijn kerntaken.

Een vaststelling is wel dat het werken aan een geïntegreerd beleid besturen kopzorgen kunnen opleveren. Hoe kunnen hindernissen in dit parcours het best overwonnen worden?

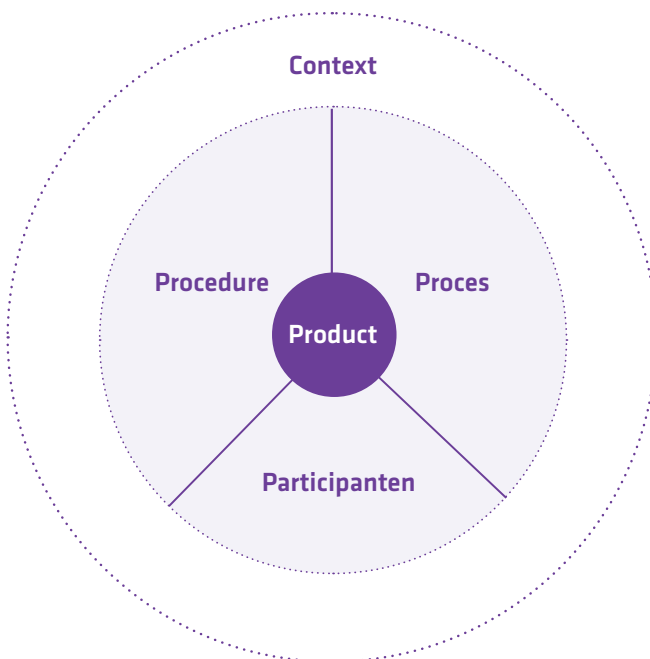
Of u nu in een stad aan de slag gaat met een grote dienst van tien medewerkers of in een kleine gemeente waar u er alleen voorstaat, er zijn altijd mogelijkheden om stappen vooruit te zetten. Wellicht is niet alles in deze leidraad van toepassing in elke gemeente of stad, maar de kapstok van het integratiebeleid blijft dezelfde. Integratie is geen eiland, zinvolle samenwerking met andere sectoren en diensten is een noodzaak. Een belangrijke taak is om hier een samenhangend en efficiënt beleid voor uit te tekenen dat aangeeft wanneer en hoe een aantal zaken aangepakt zullen worden, en door wie.

3.1 Regie hoe begint u eraan?

In deze leidraad wordt een werkwijze aangereikt om binnen een korte tijdspanne en met beperkte inzet van middelen vorm te geven aan een samenwerking. Ze is gebaseerd op de ervaringen van de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) met het begeleiden van processen bij besturen betreffende regie en een meer geïntegreerd beleid en goede praktijken van besturen zelf. Er worden methodes, ideeën en tips aangereikt.

De VVSG vertrekt vanuit het 4P-model. Dit model omvat volgende elementen: de context waarin iets tot stand moet komen, het product, de participanten, de procedures en het proces.

Het 4P-model



De **context** of de omgeving waarbinnen het lokale bestuur moet sturen is van doorslaggevend belang voor de manier waarop regie gevoerd kan worden. Het **product** is datgene wat gerealiseerd moet worden, in dit geval de samenwerking in verband met (een deel van) het lokaal integratiebeleid. De **participanten** zijn de actoren samen met het bestuur het lokaal integratiebeleid realiseren. Dit kunnen collega's van andere diensten zijn, de afgevaardigden van actoren die op het terrein van het bestuur actief zijn in verband met integratie en de doelgroep zelf.

De **procedure** is de wijze waarop het lokaal integratiebeleid ontwikkeld zal worden. Het omvat de structuur waarbinnen gewerkt wordt maar ook de werkafspraken en de timing vallen hieronder. Het proces bevat de sociale en relationele aspecten van het samenwerken.

3.1.1 Context

Volgende aandachtspunten zijn belangrijk bij het in kaart brengen van de omgeving waarbinnen de projectverantwoordelijke aan het integratiebeleid werkt. Zaken waar een negatief antwoord op volgt kunnen een succesvolle regie belemmeren. Houd hier rekening mee en stel ambities bij. Neem het versterken van de zwakke punten mee in het hele proces.

- Beschikt u over **voldoende informatie** om belangrijke ontwikkelingen binnen integratie in kaart te brengen? U kunt interessante informatie halen uit bestaande omgevingsanalyses en uit de cijfers van de gemeentelijke diensten. Ook bestaande overlegfora of de weerslag van inspraakmomenten kunnen waardevolle informatie opleveren. In Lier werkte men bijvoorbeeld met het Diversiteitsforum. Jaarlijks is er een avond waarop alle burgers zijn uitgenodigd. De mensen kunnen er praten over verschillende onderwerpen. Het kan er bijvoorbeeld gaan over werk, school, oud worden... De bekommernissen of voorstellen worden meegegeven aan het bestuur. Later wordt er aan de bevolking meegedeeld wat er met de aanbevelingen gebeurt.
- Maak een overzicht van de **factoren** die invloed hebben op integratie in de gemeente. Factoren die een invloed hebben zijn ondermeer discriminatie, leerachterstand, werkloosheid, taalachterstand, maatschappelijke participatie, maar ook de openheid van de 'ontvangende' samenleving. Hierbij heeft het bestuur een belangrijke voorbeeldfunctie door aandacht te hebben voor diversiteit in zijn communicatie en personeelsbeleid.
- Staat diversiteit en het voeren van regie hoog genoeg op de **politieke agenda**? Het is belangrijk dat alle partijen in het college eensgezind zijn, toch op hoofdlijnen, om de regie te versterken. In Mechelen gingen ze aan de slag met een visietekst om het college warm te krijgen voor een geïntegreerd beleid.

Uit de praktijk

Werken aan een gedragen visie over samenleven in diversiteit in Mechelen

De visie en missie Samenleven in Diversiteit kwam tot stand onder impuls van de dienst diversiteit en met de inhoudelijke medewerking van het hele departement samenleving van de stad. Via een participatieve gespreksmethodiek konden alle leidinggevendenden en stafmedewerkers hun zeg doen. Na twee bijeenkomsten kwam de dienst tot een tekst die ook politiek werd afgetoetst door een koppeling met het bestuursakkoord en een gesprek met de burgemeester en enkele schepenen. Het college keurde de visie en missieverklaring goed.

De dienst ging op basis van deze visie aan de slag om andere departementen te sensibiliseren betreffende diversiteit. De medewerkers startten trajectbegeleidingen in verband met diversiteit met de diensten preventie, jeugd, onderwijsondersteuning, burgerzaken en de stafdienst interne veiligheid. Het doel is om op termijn alle diensten bij dit proces te betrekken. De Mechelse diensten krijgen de visie en missie in verband met werken aan diversiteit mee en verfijnen deze naar de eigen praktijk. Dat doen ze vanuit hun specifieke rol, hun eigen kerntaak en met gebruik van hun deskundigheid.

- Breng de **inbreng** van diverse actoren bij het integratiebeleid in kaart. Breng in kaart welke actoren actief zijn betreffende integratie. Denk bijvoorbeeld aan zelforganisaties, dienstverlenende instanties, moskeeverenigingen, taalverstrekkers, het CAW, CLB, werkwinkel... Selecteer partners aan de hand van hun inbreng. In de Nederlandse gemeente Venlo werd een volledige productenwaaier uitgewerkt van alle diensten die organisaties binnen de gemeente ontwikkelden om de participatie van allochtone vrouwen te vergroten.
- Breng bestaande **samenwerkingsovereenkomsten** en **subsidieregelingen** met relevante actoren in kaart. Bekijk ook of subsidieregelingen beter ingezet kunnen worden om het integratiebeleid te versterken.
- Ga verder na welke **mensen, collega's actoren** geïnteresseerd kunnen zijn in lokaal integratiebeleid en wie er nodig is om dit beleid te doen slagen.

Over welke mensen beschikt u zelf als verantwoordelijke bij het opstarten van de samenwerking en in de uitvoeringsfase? Welk mandaat hebben uw medestanders. Werken ze met u samen uit overtuiging of interesse? Mogen ze er tijd voor vrij maken? Is het een prioriteit binnen hun werkdoelstellingen of doen ze het boven op hun regulier werk?

- Bekijk ook uw eigen situatie. Hebt u als planningsverantwoordelijke, voldoende tijd en mandaat om een lokaal integratiebeleid te ontwikkelen? Zorg dat u over voldoende kennis en ervaring beschikt om het proces in goede banen te leiden. Vooral ervaring met procesbegeleiding en omgaan met weerstanden is erg belangrijk als u niet uitgeblust wilt raken.

3.1.2 Participanten

Participanten zijn de personen en organisaties die meewerken aan de totstandkoming van het lokaal integratiebeleid. Maak een inventaris van de relevante interne en externe actoren en stakeholders. Ga hierbij na wie belang heeft of belang kan hebben bij het lokaal integratiebeleid (zelforganisaties, moskeeverenigingen, integratiecentrum, onthaalbureau, OCMW, taalverstrekkers, culturele organisaties...). Dit zijn actoren die worden beïnvloedt door het integratiebeleid van de gemeente, actoren die dit beleid zelf beïnvloeden, alle actoren die werken aan integratie en de doelgroep zelf. In het Halse lokaal sociaal beleid zijn de bewoners van de kansarme wijk belangrijke participanten.

Uit de praktijk

Participatie in het lokaal sociaal beleid in Halle

Het decreet Lokaal Sociaal Beleid stimuleert het participatieproces. Halle maakte uitgebreid werk van het participatieproces en slaagde erin ook de allochtone bevolking bij het beleid te betrekken. Eerst organiseerde de stad twee gespreksrondes met professionele medewerkers uit de sociale dienstverlening, vrijwilligers en mensen uit de doelgroepen. In die rondes was er veel aandacht om de drempel voor de gesprekken erg laag te houden, maar toch was de opkomst wisselend. Daarom trok Halle zelf naar de wijken om gesprekken te voeren over de verschillende thema's die in het lokaal sociaal beleid aan bod kwamen.

Bij het inventariseren van de participanten is het nuttig om een bijdrageredenering op te bouwen. Waarom wil ik personen of organisaties betrekken bij dit project?

- Ze hebben de nodige capaciteit.
- Ze hebben ervaring met plannen en projecten.
- Ze hebben politieke of ambtelijke macht.
- Hun participatie vergroot het draagvlak.
- Hun participatie vergroot de verankering van het beleid.
- Hun participatie vergroot de betrokkenheid bij het integratiebeleid.
- Ze hebben kennis over integratie, lokale realiteit of de doelgroepen.
- Hun deelname vergroot de actiemogelijkheden binnen het lokaal integratiebeleid. Ze beschikken bijvoorbeeld over instrumenten of hebben specifieke bevoegdheden. Of hun communicatiekanalen kunnen erg belangrijk zijn om het integratiebeleid te laten slagen.

Niet alle belanghebbenden moeten deel uitmaken van het project. Het bestuur bepaalt wie er deelneemt. Dit kunnen alle actoren zijn, maar ook een selectie ervan. De selectie kan gemaakt worden door de projectverantwoordelijke of door de stakeholders zelf of een combinatie van beide.

3.1.3 Het bepalen van de strategie⁶

Als de relevante informatie is verzameld, de omgeving waarbinnen het bestuur moet regisseren in kaart is gebracht en de participanten zijn geselecteerd, is het tijd om de strategie te bepalen. Net doordat het integratiebeleid raakt aan alle beleidsterreinen kan de regieopdracht bijzonder omvattend en complex worden. Het bestuur moet eerst uitmaken of het klaar is voor het versterken van de regie over de hele linie van het integratiebeleid. Hiervoor moet er voldoende mandaat, draagvlak, middelen en visie zijn. Als die er niet zijn kan het uitzetten van een ambitieus lokaal integratiebeleid een ware tantaluskwelling worden met gefrustreerde en uitgebluste deelnemers als gevolg. Het spreekt voor zich dat het beter is aan een duidelijk afgebakend project te werken waarvan de doelstellingen realiseerbaar zijn. Mondt dit uit in een succes, dan ontstaat vanzelf een opstap naar een ambitieuzere doelstelling.

Met het oog op het bepalen van een goede strategie zijn de volgende vier vragen relevant.

1. Wil het bestuur het lokaal integratiebeleid over de hele linie versterken? => **breedtestrategie**
2. Of wil het bestuur de nadruk leggen op specifieke facetten? => **dieptestrategie**
3. Ligt het accent op het verbeteren van de inhoudelijke uitwerking van bepaalde beleidsonderdelen? => **beleidsinhoudelijke strategie**
4. Of wil het bestuur vooral de relaties met derden verbeteren? => **procesmatige strategie**

U voert een **breedtestrategie** als het bestuur het lokaal integratiebeleid over de hele linie wil versterken.

Belangrijk in dat geval is:

- voldoende politiek en ambtelijk draagvlak voor het versterken van de regie;
- een duidelijke analyse van de knelpunten en kansen;
- een werkgroep die schotten omzeilt en beleidsoverschrijdend werken stimuleert;
- een duidelijke visie op (het toekomstige) integratiebeleid;
- de wil om te werken aan beleidsplanning op middellange termijn;
- afstemming tussen de prioritaire beleidsdomeinen;
- zoeken naar verbanden met andere relevante beleidsdomeinen;
- streven naar een gecoördineerde inzet van financiële middelen.

Een bestuur kan kiezen voor een **dieptestrategie** als er minder politiek of ambtelijk draagvlak is. Afgebakende maar succesvolle projecten overtuigen en werken weerstand weg. Een dieptestrategie dient zich ook aan als een gemeente wordt geconfronteerd met een specifiek knelpunt of probleem. Een dergelijke strategie leent zich ook als er een uitgelezen opportuniteit is om partners te verzamelen om samen te werken. Bij het voeren van een dieptestrategie zijn volgende aandachtspunten belangrijk:

- Er is voldoende informatie over het knelpunt of de opportuniteit.
- De doelstellingen zijn concreet en realiseerbaar.
- Taken, verantwoordelijkheden en budgetten zijn duidelijk verdeeld.
- Er is een systeem van monitoring om de vooruitgang in kaart te brengen.
- Er is vooraf bekend op basis van welke criteria er wordt geëvalueerd.
- De resultaten van de evaluatie worden gebruikt om het beleid waar nodig bij te sturen.

Een tegenstelling tussen een beleidsinhoudelijke en een procesmatige strategie is er eigenlijk niet. Beide kunnen perfect samengaan. Aandacht voor de inhoud van het beleid laat zich moeiteloos combineren met zorg voor de processen. Een keuze voor een van beide kan verantwoord worden als er rekening wordt gehouden met de stijl van besturen. Grosso modo zijn er twee bestuursstijlen. Sommige besturen doen minder beroep op de

⁶ Gransbergen P. *De gemeente als regisseur van het werkgelegenheidsbeleid: achtergrondstudie en handleiding voor zelfanalyse*. Uitgave Gouda: Start, 1999

inbreng van externe actoren. Afgezien van de normale politieke kanalen is de invloed van de lokale samenleving op de beleids- en besluitvoering eerder beperkt. In dat geval is de keuze voor de **beleidsinhoudelijke** logisch. Dit geldt ook als de ambtelijke organisatie erg verkokerd is en als de ambtelijke cultuur gekenmerkt wordt door een rolcultuur. Medewerkers vinden de formele regelgeving en de daarvan afgeleide procedures heel belangrijk. Deze nadruk op formalisme leidt er wel eens toe dat de verschillende diensten of departementen strikt vasthouden aan hun eigen positie en taak. Veranderingen komen daarbij moeilijker tot stand. Onmiddellijk starten met een procesmatige aanpak kan in dat geval te ambitieus zijn. Er moet dan stap voor stap gewerkt worden om deze verkokering aan te pakken. Het realiseren van een afgebakend maar succesvol project is een eerste stap om weerstanden weg te werken.

Maar ook de lokale omgeving speelt een rol bij het bepalen van de strategie. In sommige gemeenten zijn er weinig actoren actief rond integratie. Zeker in kleinere gemeenten zijn er niet altijd zelforganisaties, een CAW of taalverstrekkers aanwezig.

Belangrijk bij het werken aan een beleidsinhoudelijke strategie is duidelijk te maken welke verbanden het beleidsdomein met integratie heeft. Kennis en expertise over zowel het beleidsdomein als integratie zijn hierbij belangrijk. Een bezoek aan geslaagde projecten bij andere gemeenten overtuigt ook. Verder gelden dezelfde aandachtspunten als bij de dieptestrategie.

Tracht het bestuur daarentegen om net allerhande actoren stelselmatig bij het beleid te betrekken en zet het middelen in om de invloed van belangengroepen te vergroten of gaat het bestuur allianties aan met sociale partners, dan is een **procesmatige** aanpak aangewezen. Dit geldt ook voor besturen waar de ambtelijke organisatie en cultuur zich leent voor een beleidsoverschrijdende aanpak. De medewerkers zijn dan eerder taak- dan rolgericht. Kenmerkend voor een taakcultuur is dat er belang wordt gehecht aan flexibiliteit en creativiteit. Om die reden worden vaststaande structuren gemakkelijk doorbroken als de aard van de problematiek dat vereist. Nadeel is wel dat medewerkers die in een taakcultuur werken vaak een hoge werkdruk hebben. Bij het versterken van processen zijn volgende aandachtspunten belangrijk:

- Organisaties en belangengroepen worden aangemoedigd om een bijdrage aan het beleid te leveren.
- Deze groepen en organisaties zijn tevreden over wat met hen in het beleid wordt gedaan.
- Er zijn duidelijke afspraken over de taken en verantwoordelijkheden van derden bij de uitvoering van beleid.
- In de afspraken met derden is duidelijk vastgelegd of er sprake is van een inspannings- of resultaatsverbintenis.
- In de afspraken zijn procedures opgenomen die het toezicht op het nakomen van afspraken regelen.

Combinaties van antwoorden en strategieën zijn mogelijk, zo kan een breedtestrategie samengaan met een beleidsinhoudelijke en/of procesmatige strategie. Onderstaande tabel vat de combinaties samen.

Tabel. Strategiebepaling ter versterking van de regie (naar Gransbergen 1999)

	breedtestrategie	dieptestrategie
Beleidsinhoudelijke strategie	Ambitie om op eigen kracht zo veel mogelijk verbeteringen tot stand te brengen.	Keuze voor speerpunten waaraan de gemeente zelf vormgeeft.
Procesmatige strategie	Samenwerken met derden om op diverse terreinen verbeteringen aan te brengen.	Samenwerken met specifieke partners gericht op het realiseren van speerpunten.

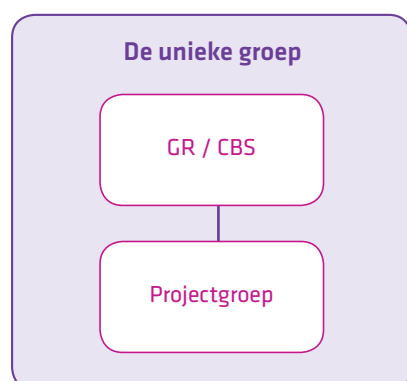
3.1.4 Procedure

Na de keuze van de strategie is het tijd om te beslissen hoe er aan het integratiebeleid gewerkt zal worden. De procedure regelt de wijze waarop het lokaal integratiebeleid geregeld zal worden. Wordt er gewerkt met een stuurgroep of met werkgroepen? Wie zetelt hierin? De procedure regelt ook de taken, bevoegdheden en de verhouding van de verschillende deelnemers. Planning, timing, communicatiestromen: het maakt allemaal deel uit van de procedure.

Verschillende zaken beïnvloeden de procedure. De omvang en de complexiteit van de taak bepalen of de procedure eenvoudig of complex is. Maar ook het aantal participanten. Hoe meer deelnemers, hoe ingewikkelder het wordt om een procedure uit te denken en het proces in goede banen te leiden. Ook de aanwezigheid van veel externe partners kan de procedure ingewikkeld maken. Soms worden hun organisatiedoelen extern opgelegd en is er niet veel ruimte voor afstemming of is het noodzakelijk dat ze veel terugkoppelen wat de procedure erg kan vertragen. Om logheid tegen te gaan is het belangrijk in te spelen op zaken die al bestaan. Zo is het niet altijd noodzakelijk om zelf een werkgroep op te starten maar is het in veel situaties beter om in te haken op bestaande groepen.

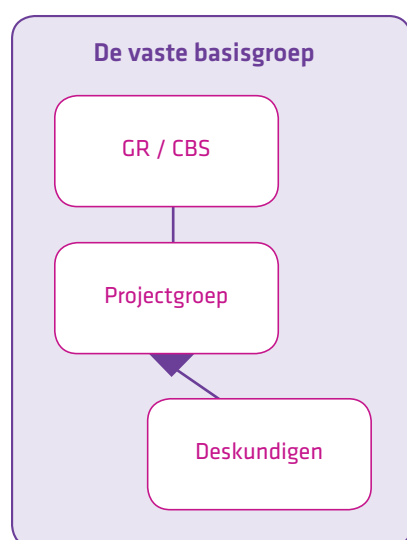
Planningsstructuur

Werken in groepen heeft een aantal voordelen. U hebt snel toegang tot informatie van goede kwaliteit, het creëert draagvlak en betrokkenheid en u werkt aan een gemeenschappelijke taal en aanpak om problemen op te lossen. Werkgroepen kunnen verschillende vormen aannemen.



Scenario 1: De unieke groep

Deze vorm is aangewezen als er weinig stakeholders zijn/betrokken worden. De groep heeft vaak een gemengde samenstelling en bestaat uit mandatarissen, ambtenaren en mensen van buiten het bestuur. De projectgroep ontwikkelt een voorstel voor een lokaal integratiebeleid. Dit voorstel gaat naar het college en de gemeenteraad voor een beslissing.

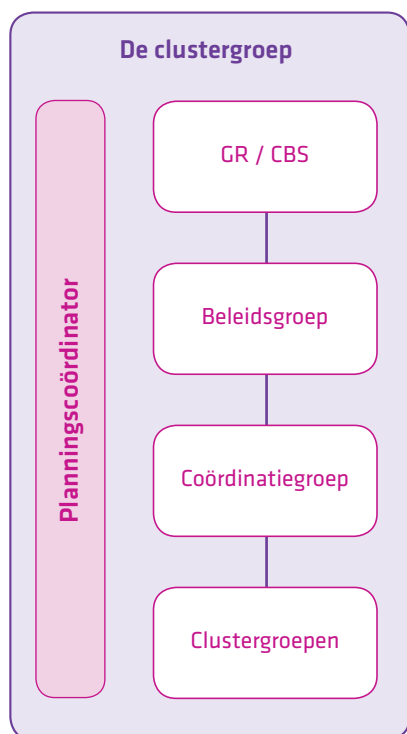


Scenario 2: de vaste basisgroep

De basisgroep werkt met belanghebbenden of stakeholders die iedere keer deelnemen aan de vergadering. In functie van de agenda wordt de groep uitgebreid met deskundigen. Zij zijn niet per definitie ook belanghebbende bij het integratiebeleid. Er kunnen bijvoorbeeld onderzoekers uitgenodigd worden voor een vergadering. De basisgroep werkt een voorstel voor het lokaal integratiebeleid uit, dit voorstel vertrekt naar het college en de raad voor een beslissing. Ook de basisgroep kan een gemengde samenstelling hebben.

Scenario 3: de clustergroep

Bij deze organisatiestructuur worden de subthema's van (een deel van) het lokale beleid (dus niet het lokale integratiebeleid) uitgesplitst. Dit kan gebeuren volgens thema (onderwijs, werk,...) of per doelgroep (vluchtelingen, alleenstaande ouders, senioren...).



De *planningscoördinator* bewaakt het volledige planningsproces en staat in voor de coördinatie van het project. Dit betekent dat deze coördinator over goede planningscompetenties moet beschikken. Dit is belangrijker dan deskundigheid op inhoudelijk vlak. Hiervoor kan de coördinator zich laten bijstaan door de werkgroepen.

De *clustergroepen* staan in voor de uitwerking van het plan binnen een bepaald subthema. Per subthema is er één clustergroep. Denk ook in dit scenario aan de manier waarop bestaande groepen of overleggen geïntegreerd kunnen worden in het proces. Dit is zinvoller dan parallelle groepen creëren. De groepen zijn samengesteld uit stakeholders en worden geleid door de clusterverantwoordelijke. In tegenstelling tot de planningscoördinator moet de clusterverantwoordelijke wel voldoende inhoudelijke deskundigheid hebben. De clusterverantwoordelijke is ook de verbinding met de coördinatiegroep. Hij of zij rapporteert aan de groep en/of maakt er deel van uit.

Er is één *coördinatiegroep*, die wordt geleid door de planningsverantwoordelijke. Dit is een ambtelijke werkgroep die instaat voor afstemming en coördinatie van de clustergroepen en rapporteert aan de beleidsgroep.

De *beleidsgroep* doet een eerste toetsing van het beleidsvoorstel op het politieke niveau. De groep heeft een gemengde samenstelling van mandatarissen en ambtenaren. Het kan nuttig zijn de oppositie uit te nodigen deel te nemen. Dit vergroot het draagvlak. Na de eerste toetsing gaat het voorstel naar college en raad voor goedkeuring.

Uit de praktijk

Werken met clustergroepen in Lommel

Lommel laat diversiteit als een rode draad doorheen het lokaal sociaal beleid lopen. De gemeente en het OCMW werken samen aan vijf clusters in het lokaal sociaal beleid: sociale dienstverlening, jeugdwelzijn, werkgelegenheid, thuiszorg en wonen. Er is afgesproken dat alle clusters rekening houden met diversiteit. De integratiedienst zit in de coördinatiegroep die de uitvoering van het plan opvolgt. Dankzij deze aanpak kan de integratiedienst makkelijker aankloppen bij andere diensten en loopt de samenwerking met het OCMW veel vlotter.

Scenario 4: bovenlokale samenwerking

Tot nu toe gingen we uit van het scenario dat er binnen één gemeente gewerkt wordt aan een integratiebeleid. Intergemeentelijke samenwerking betreffende integratie gebeurt nu enkel bij de organisatie van het Offerfeest (zie kader). Samen met andere gemeenten aan een integratiebeleid werken kan zinvol zijn als er beperkte menskracht is in het bestuur, als er bovenlokale stakeholders zijn of gemeenschappelijke stakeholders tussen gemeenten.

Uit de praktijk

Dendermonde organiseert het Offerfeest met omliggende gemeenten

Dendermonde heeft een relatief beperkte moslimgemeenschap. Er is geen zelforganisatie en ook geen moskeevereniging. Het was het stadsbestuur zelf dat initiatief nam om – ondanks de groep beperkt was – te zoeken naar een wettelijk kader waarin het Offerfeest kon plaatsvinden. Daarom nam het stadsbestuur in 2002 het initiatief om de naburige gemeenten uit te nodigen om samen tot een oplossing te komen. Dit betekende meteen de start van de uitbouw van een intergemeentelijk initiatief ter inrichting van een tijdelijke slachtvloer.

Bron: *Handleiding van het islamitische offerfeest*, publicatie Vlaams Minderhedencentrum 2007

Een basisvoorwaarde voor een geslaagde samenwerking is als de besturen op hetzelfde moment aan een integratiebeleid of een deel hiervan willen werken. Besturen kunnen samenwerken voor de omgevingsanalyse en voor de actieplanning. Het uitzetten van de beleidslijnen en het bepalen van de beleidskeuze kan niet samen gebeuren. Het is de exclusieve bevoegdheid van de democratisch verkozen organen. Samenwerken aan de analyse is maar zinvol als de problematiek ongeveer dezelfde is in de betrokken besturen en kan verschillen van thema tot thema. Een analyse kan tot stand komen op een denkdag. Uit de analyse blijkt of een gezamenlijke actieplanning zinvol is. In dat geval worden er bovenlokale strategische doelstellingen en acties opgemaakt. Scenario 1, 2 en 3 kunnen gebruikt worden om dit vorm te geven. Een belangrijk aandachtspunt bij de bovenlokale aanpak is de formele en informele terugkoppeling naar de lokale besturen.

3.1.5 Het proces

Processen draaien altijd om individuen en organisaties die samen aan een project werken. Dat maakt die individuen tot een groep of groepen. Elk proces heeft een richting. Binnen projecten is er een duidelijke focus. Binnen de projectorganisatie wordt bepaald wat het einddoel is. Maar dit betekent niet noodzakelijk dat de interactie tussen de verschillende deelnemers vlot verloopt. Naast inhoud en beheer is ook aandacht voor het proces een vereiste om tot een goed resultaat te komen. Procesmatig werken is een duur woord voor een manier van denken en handelen waarbij de kwaliteit van de samenwerking en het te verwezenlijken product centraal staat. Om een proces in goede banen te leiden is het belangrijk om stil te staan bij de positie van de projectleider of trekker. Welke capaciteiten heeft deze nodig? Zijn er aanknopingspunten of belemmeringen in de vastgelegde taken in het Integratiedecreet? In dit deel gaan we kort in op de positie van de medewerker binnen het bestuur en de positie binnen de werkgroepen met externe partners.

Mijn functie als integratiemedewerker/schepen van Integratie

Volgens het Integratiedecreet wordt de *'integratiedienst minstens met volgende opdrachten belast:*

- a) *overleg organiseren binnen de diensten van de gemeentelijke administratie en met de betrokken actoren;*
- b) *de participatie van en het georganiseerde overleg met de personen vermeld in artikel 3, eerste lid, 1° en 2°, en hun organisaties organiseren;*
- c) *de eigen werking, via de te sluiten samenwerkingsovereenkomst, vermeld in punt 3°, afstemmen met het provinciale of lokale integratiecentrum, naargelang het geval;*
- d) *aan de bevolking, en meer specifiek aan de personen, vermeld in artikel 3, eerste lid, 1° en 2°, informatie verstrekken over het gevoerde integratiebeleid.'*

Mandaat binnen het bestuur

In bovenstaand citaat zijn a) en c) belangrijk met het oog op de regie. Wil een bestuur extern regie voeren, dus samenwerken met externe actoren, dan is een belangrijke randvoorwaarde dat de interne regie vlekkeloos verloopt. En net daar wringt het schoentje bij heel wat besturen. De integratiemedewerker heeft geen duidelijk mandaat en moet in veel situaties een haast bovenmenselijke energie en overtuigingskracht opbrengen

om collega's aan te sporen mee te werken aan een geïntegreerd integratiebeleid. Twee succesfactoren zijn belangrijk om de interne regie op rolletjes te laten verlopen.

De mentaliteitswijziging waarbij aandacht voor diversiteit bij iedereen een vanzelfsprekendheid is geworden, is een proces van lange adem. Daarom is het belangrijk dat er een **eindverantwoordelijke** wordt aangewezen. Dit hoeft geen integratiedienst of -medewerker te zijn. Ook andere medewerkers kunnen die verantwoordelijkheid toegewezen krijgen. De verantwoordelijke stimuleert zijn collega's door de aandacht te vestigen op aanknopingspunten met diversiteit binnen de verschillende beleidsdomeinen en door initiatieven op te starten. De aandacht voor minderheden verdwijnt anders snel naar de achtergrond. Een bestuur kiest zelf welke formule het meest geschikt is: er wordt een medewerker, dienst, stuur- of werkgroep aangesteld.

Maar een functie toekennen en tijd vrijmaken alleen volstaat niet om alle collega's te motiveren om werk te maken van diversiteit. Om een integraal beleid te doen slagen is het belangrijk dat de aandacht voor diversiteit hoog genoeg in de gemeentelijke organisatie wordt verankerd. Besturen die hun diversiteitsbeleid slagkracht willen geven, kiezen er dan ook voor de ambtelijke organisatie te wijzigen of diversiteitsmedewerkers te laten participeren in domeinoverschrijdende overlegstructuren. Dit kan ook vorm krijgen binnen een management- of programmateam. Aandacht voor het thema kan zowel planmatig als organisatorisch verankerd worden zoals de voorbeelden uit Antwerpen, Halle en Geel aantonen.

Uit de praktijk

Antwerpen werkt met strategische en facilitaire doelstellingen en een ondersteunende dienst

Om diversiteit als een rode draad doorheen de werking van de stad te laten lopen, is diversiteit als facilitaire doelstelling in de strategische beleidscyclus opgenomen. Alle stadsbedrijven worden zo aangestuurd om diversiteit maximaal op te nemen. Ze worden daarin ook ondersteund. Die ondersteuning krijgen ze van het Bureau voor Diversiteitsmanagement, een onderdeel van het stadsbedrijf Samen Leven. Het Bureau coördineert en begeleidt stadsbrede diversiteitsprojecten en met elk individueel stadsbedrijf werkt het samen diversiteitstrajecten uit. Het Bureau bekijkt samen met de stadsbedrijven hoe ze binnen hun opdracht diversiteit kunnen opnemen. Aan de doelstellingen worden indicatoren gekoppeld. De inspanningen en de resultaten van de verschillende stadsbedrijven worden in kaart gebracht. Door te meten en te rapporteren analyseert het Bureau de sterktes en zwaktes.

Halle werkt met een verankering in het MAT

Het diensthoofd welzijn van de stad maakt deel uit van het managementteam. De dienst sociale projecten die onder de sector welzijn ressorteert, werkt acties uit om de achterstelling van specifieke groepen van de bevolking aan te pakken. Er wordt gewerkt rond de achterstelling van allochtonen, maar ook van senioren, kansarmen, mensen met een handicap.... De deelname van de sector welzijn aan het managementteam resulteerde in meer aandacht voor diversiteit en andere sociale thema's in het meerjarenplan.

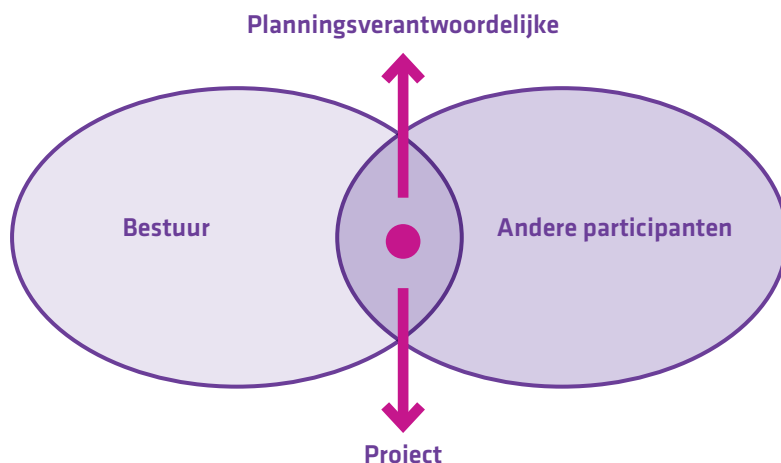
Geel werkt met operationele doelstellingen en een aanspreekpersoon in het MAT

Het bestuur van Geel hecht veel belang aan een geïntegreerde werking. Een *strategische planningsambtenaar* waakt over het proces en neemt deel aan het managementteam. De aandacht voor diversiteit wordt verankerd in het strategisch meerjarenplan (de operationele doelstellingen). Hierdoor is er aandacht voor diversiteit binnen het managementteam. De diversiteitsmedewerker kan steeds terecht bij de planningsambtenaar als de interne regie moeilijk verloopt en er wordt belang gehecht aan de stuurgroep die de realisatie van het beleidsplan opvolgt. Ook het OCMW neemt deel aan het strategische planningsproces. Op die manier is ook de samenhang tussen het beleid van beide besturen verzekerd.

Mijn positie in de werkgroepen met externe actoren

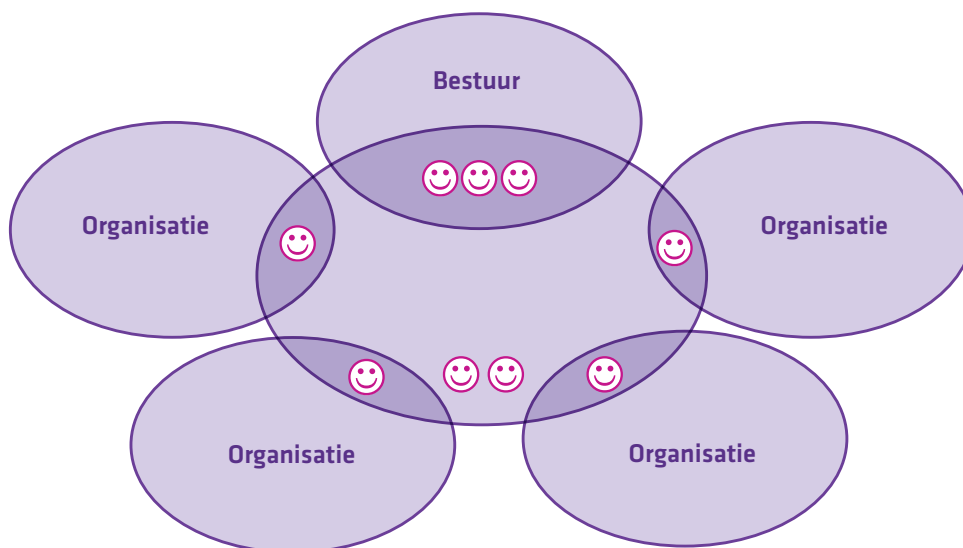
De projectleider heeft niet altijd een comfortabele positie. Aan de ene kant voelt hij de druk van het bestuur. Dat ziet de medewerker in de eerste plaats als de uitvoerder van het lokale beleid. Hij moet het standpunt van het bestuur verdedigen of doordrukken bij de andere deelnemers. Aan de andere zijde vinden de participanten dat de coördinator of trekker onafhankelijk en neutraal moet zijn. Hij moet rekening houden met de inbreng en verwachtingen van de groepsleden en ook het tempo van de groep respecteren. Van het bestuur mag alles sneller gaan.

Daarom moet de projectleider veel aandacht besteden aan het scheiden van zijn inhoudelijke inbreng (het standpunt van het bestuur) en zijn inbreng als procesverantwoordelijke. Alleen zo kan hij accepteerbaar blijven voor alle betrokken partners.



Mijn werkgroepen

Werken met vertegenwoordigers van organisaties brengt een aantal valkuilen met zich mee. Vaak loopt het mis in het proces omdat er verschillen zijn in de kwaliteit en het engagement van de vertegenwoordiging. Zo is het soms onduidelijk welk mandaat de vertegenwoordiger precies heeft. Mag die enkel informatie aanleveren? Of mag hij ook beslissingen nemen voor de vertegenwoordigde organisatie? Duidelijkheid over het mandaat van de vertegenwoordigers is noodzakelijk. Ook de belangen van de verschillende participanten kunnen verschillen. Het project kan belangrijk zijn voor een actor maar kan ook een bedreiging vormen of strijdig zijn met andere opdrachten of beleidskaders. Deelnemers kunnen ook concurrenten van elkaar zijn. Al deze aspecten beïnvloeden het verloop van het proces. De zaken helder krijgen en benoemen zijn belangrijk om het proces in goede banen te leiden.



Het Nederlandse ministerie van Binnenlandse Zaken heeft het bureau Partners + Pröpper de opdracht gegeven om te onderzoeken welke problemen gemeenten ondervinden bij de invulling van hun regierol, welke rol het rijk hierbij kan spelen en hoe gemeenten die rol adequaat kunnen oppakken. Het onderzoek formuleerde een aantal voorwaarden die ook van toepassing zijn in Vlaanderen. In onderstaande kader staan hun raadgevingen over wat de gemeente wel en niet moet doen om een succesvol proces betreffende regie te leiden.

Wat de gemeente wel moet doen	Wat de gemeente niet moet doen
<p>Bestuurlijk draagvlak Regievoering is alleen mogelijk op basis van een duidelijke visie, lokale ambities en mogelijkheden. Zonder deze ambitie weten andere partners niet waar ze aan toe zijn en wat zij van de gemeente mogen en kunnen verwachten.</p>	<p>Een convenant met volzinnen schrijven Vaak is een missie van drie woorden waarvoor draagvlak bestaat, krachtiger en effectiever om een verandering te realiseren dan een uitonderhandeld document.</p>
<p>Heldere visie op de problematiek en de oplossing De gemeente moet een duidelijke visie hebben op de maatschappelijke opgave en de oplossing ervan. Daarnaast heeft ze inzicht nodig in het beleidsnetwerk waarover de regie moet worden gevoerd.</p>	<p>Primaire processen beschrijven in termen van organisaties in plaats van activiteiten Een regisserende gemeente heeft te maken met andere organisaties en daarmee is ketensamenwerking dus ook samenwerking tussen organisaties. Dat is evenwel niet de essentie. Het gaat er veel meer om de afzonderlijke activiteiten van de verschillende organisaties voor de oplossing van het vraagstuk centraal te stellen en niet zozeer de organisaties. Op die manier wordt voor iedereen inzichtelijk wat er echt gebeurt en hoe de oplossing van de maatschappelijke opgave wordt gerealiseerd.</p>
<p>Heldere positionering Mede op grond van de krachtenveldanalyse en op basis van de beleidsruimte die zij heeft, bepaalt de gemeente op welke manier ze de regierol gaat invullen en op welke manier ze zichzelf wil positioneren. Hierbij zijn ook de gradaties van doorzettingsmacht relevant: als een gemeente geen doorzettingsmacht heeft, zal zij zich anders moeten opstellen naar een bepaalde partij, dan als ze partijen meer aan zich heeft gebonden door bijvoorbeeld subsidievoorwaarden.</p>	<p>Een te gedetailleerd plan opstellen Als u een tot in details uitgewerkt plan van aanpak bedenkt en alle mitsen en maren net zo lang met alle netwerkpartners bespreekt tot iedereen het eens is, loopt u het risico dat de uitvoering niet van de grond komt. De missie op hoofdlijnen en het concreet benoemen van de activiteiten van de verschillende partners zijn belangrijker en geven energie. Laat vooral ook ruimte aan andere partners om naar eigen inzicht hun activiteiten te organiseren. Vanuit een dominante houding een visie opleggen werkt niet.</p>
<p>Bewust personeels- en organisatiebeleid Succesvolle regie is vooral mensenwerk. Met bewust personeels- en organisatiebeleid zorgt de gemeente voor verschillende typen regisseurs met voldoende mandaat en een goede interne organisatie. Een goede regisseur is voor alles een relatiemanager.</p>	<p>Uitgebreid discussiëren over de inhoud van de regierol Als alle partijen het erover eens zijn dat de gemeente de regie moet voeren, is het niet relevant wat precies wordt verstaan onder die regierol. Om de regie daadwerkelijk van de grond te krijgen zijn coördinatie, afstemming, informatie-uitwisseling en besluitvorming veel belangrijker.</p>

Wat de gemeente wel moet doen	Wat de gemeente niet moet doen
<p>Een duidelijke visie op het te bereiken resultaat formuleren Houd steeds voor iedereen scherp en duidelijk waar u met wie naar toe wilt en wat u met elkaar wilt bereiken en blijf elkaar hierop aanspreken. (Visie en resultaten geven een gedeelde prestatiefocus.)</p>	<p>Een dominante positie en houding innemen Als u als gemeente uw visie wilt realiseren vanuit een dominante positie en houding, vergeet u dat ketensamenwerking mensenwerk is en vraagt om win-winsituaties. Het gaat erom gezamenlijke doelen te formuleren die voor de betrokken organisaties gezamenlijk interessant zijn.</p>
<p>Duidelijke en concrete afspraken met alle partijen Maak duidelijke en concrete afspraken met ketenpartners over het gezamenlijke resultaat, het primaire proces en de capaciteit inclusief tijd en kwaliteit die worden geleverd. (Dit garandeert uitvoering van de afspraken.)</p>	<p>Onduidelijkheid over verantwoordelijkheden Als u onduidelijkheid laat bestaan over de vraag wie de procesverantwoordelijkheid heeft over de keten en er ook zelf geen verantwoordelijkheid in neemt, weet u zeker dat er niets gebeurt.</p>
<p>Een gezamenlijke probleemdefinitie formuleren Ken het gedrag en de problematiek van de doelgroep en stem met geselecteerde ketenpartners die waarde toevoegen af hoe hier gezamenlijk op in te spelen. (Anders vindt u geen aansluiting.)</p>	<p>Bestuurders te laat inschakelen Bestuurders zijn nodig voor het bepalen van de politieke richting en voor het geven van financiële ruimte aan ketensamenwerking. Als bestuurders te laat worden ingeschakeld, betekent dit gebrek aan bestuurlijk draagvlak en het maakt u ook kwetsbaar naar de andere ketenpartners.</p>
<p>Investeren in relaties en het creëren van draagvlak Benader ketensamenwerking als een langdurig verbeterproces. Hieraan ten grondslag ligt een dynamisch groei-model, waarbij reële kansen worden gezien en benut. (Formele afspraken werken niet als de vertrouwensbasis niet goed is.)</p>	<p>De schijnwerpers niet richten op successen en resultaten Onbekend maakt zelfs de meest vergevorderde koploper onbemind. Als er resultaten worden behaald is het belangrijk om die te etaleren en te delen met alle partijen. Dit geeft energie en vertrouwen in het verdere proces.</p>
<p>Medestanders zoeken Richt u op gemotiveerde professionals en informele leiders om belemmerende structuren binnen organisaties en schotten in de keten te doorbreken. (Aanstekelijk en enthousiasme verleidt.)</p>	<p>Ketenregie opvatten als een tijdelijke activiteit Regisseren vraagt tijd om relaties en vertrouwen op te bouwen. Verankering en overdracht gaan niet vanzelf.</p>
<p>De competenties van alle partijen respecteren Maak ketenpartners vertrouwd met de competenties van andere partners. Bezoek elkaar en deel kennisontwikkeling, capaciteit, ICT-faciliteiten en professionalisering. (Verankering van ketensamenwerking vraagt om een gezamenlijke leeromgeving.)</p>	
<p>Korte processtappen zetten Werk samen in korte verbetercycli aan urgente knelpunten in de keten en pak in teams gewenste proces- en productinnovaties op. (Zo blijft u realistisch.)</p>	

Wat de gemeente wel moet doen	Wat de gemeente niet moet doen
<p>Investeren in directe communicatie met alle partijen Zorg voor open relaties en korte lijnen tussen professionals door middel van multidisciplinaire overleggen, e-maillijsten/databases en periodieke netwerkbijeenkomsten. (Dit houdt het proces op gang.)</p>	
<p>Gebruik maken van snelle en toegankelijke communicatiemiddelen Wissel zoveel mogelijk informatie uit via een gedeeld ICT-systeem en/of een website. (Dit zorgt voor inzicht, overzicht en bevordert het zelfsturend handelen van professionals.)</p>	
<p>Bron: <i>De Gemeente als regisseur. Lokale daadkracht mobiliseren</i>, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2006</p>	

Bijlage: Adressenlijst

Koepelverenigingen

De Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten

Paviljoenstraat 9

1030 Brussel

T 02-211 55 00

F 02-211 56 00

info@vvsbg.be

www.vvsbg.be

www.vvsbg.be/sociaal_beleid/Etnisch-culturele_diversiteit

Kruispunt Migratie en Integratie/Vlaams Expertisecentrum voor Migratie en Integratie

Vooruitgangsstraat 323/1

1030 Brussel

T 02-205 00 50

F 02-205 00 60

info@vmc.be

www.vmc.be

www.vreemdelingenrecht.be

www.vmc.be/toolbox

Minderhedenforum

Vooruitgangsstraat 323/4

1030 Brussel

T 02-245 88 30

F 02-245 58 32

info@minderhedenforum.be

www.minderhedenforum.be

Huizen van het Nederlands

Alle adressen op www.huizenvanhetnederlands.be

Meldpunten discriminatie en racisme

Enkel in de centrumsteden.

Alle adressen op www.gelijkekansen.be

Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding

Koningsstraat 138

1000 Brussel

T 02-212 30 00

epost@cntr.be

www.diversiteit.be

www.newintown.be (specifiek voor alles wat nieuwkomers aanbelangt)

Sociaal tolk- en vertaaldiensten

Alle adressen op www.sociaaltolkenenvertalen.be

De Wakkere Burger vzw

Liedtsstraat 27-29

1030 Brussel

T 02-240 95 25

F 02-400 42 22

dwb@dewakkereburger.be

www.dewakkereburger.be

www.adviesraden.be

Integratiecentra

Antwerps Minderhedencentrum De Acht

Van Daelstraat 35

2140 Borgerhout

T 03-270 33 33

F 03-235 89 78

info@de8.be

www.de8.be

Intercultureel Netwerk Gent

Dok Noord 7

9000 Gent

T 09-224 17 18

F 09-224 17 08

info@ingent.be

www.ingent.be

ODICE - Oost-Vlaams Diversiteitscentrum

Dok Noord 4, D001

9000 Gent

T 09-267 66 40

F 09-267 66 44

odice@odice.be

jos.jacobs@odice.be

www.odice.be

Prisma, één in diversiteit

Brusselsepoortstraat 8

2800 Mechelen

T 015-28 18 30

F 015-28 18 59

info@prismavzw.be

www.prismavzw.be

Provinciaal Integratiecentrum Limburg

Universiteitslaan 3
3500 Hasselt
T 011-30 57 00
F 011-30 57 09
pric@limburg.be
<http://www.limburg.be/integratiecentrum>

Provinciaal Integratiecentrum (PRIC) Vlaams-Brabant

Provincieplein 1
3000 Leuven
T 016-26 73 05
F 016-26 73 18
pric@vl-brabant.be
www.vlaamsbrabant.be/welzijn-gezondheid/minderheden/etnisch-culturele-minderheden/provinciaal-integratiecentrum/

deSOM vzw

Hoogstraat 98 bus 7
8800 Rumbeke
T 051-69 79 89
F 051-69 79 90
info@deSOM.be
luc.vanderhaeghen@deSOM.be
www.desom.be

Onthaalbureaus

Onthaalbureau Inburgering Antwerpen /PINA

Carnotstraat 110
2060 Antwerpen
T 03-338 70 11
F 03-338 71 71
inburgering@stad.antwerpen.be
antwerpen.inburgering.be

Kom-Pas Gent

Kongostraat 42
9000 Gent
T 09-265 78 40
info@kompasgent.be
www.kompasgent.be

Onthaalbureau Inburgering Oost-Vlaanderen regio Gent

Elfjulistraat 39 C
9000 Gent
T 09-321 86 00, F 09-321 86 34
info@oostvlaanderen.inburgering.be
www.oostvlaanderen.inburgering.be

Onthaalbureau Inburgering Limburg

H. Van Veldekesingel 150/35
3500 Hasselt
T 011-30 56 00
kblockx@limburg.be
<http://limburg.inburgering.be/>

Prisma, één in diversiteit - Onthaalbureau provincie Antwerpen

Brusselsepoortstraat 8
2800 Mechelen
T 015-28 18 30, F 015-28 18 59
info@prismavzw.be
www.prismavzw.be
www.provincieantwerpen.inburgering.be

Onthaalbureau Inburgering Vlaams-Brabant

Algemene coördinatie en administratie
(Geen ontvangst van inburgeraars!)
Provincieplein 1
3010 Leuven
T 0478-99 08 00
F 016-26 73 01
onthaalbureau@vlaamsbrabant.be
vlaamsbrabant.inburgering.be

Inburgering West-Vlaanderen - deSOM vzw

Hoogstraat 98 bus 7
8800 Rumbeke
T 051-69 79 89, F 051-69 79 90
info@deSOM.be
www.desom.be/inburgering

