



Ambtelijke capaciteit en de regierol van lokale besturen

Een casestudy van het lokale integratiebeleid

Ine Deprez, Prof. dr. Annie Hondeghem, Prof. dr. Trui Steen

Met medewerking van Elien Diels



Vlaanderen
is vernieuwend bestuur

**STEUNPUNT
BESTUURLIJKE
VERNIEUWING**

Het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing is een consortium van:



INSTITUUT VOOR DE OVERHEID

Parkstraat 45 bus 3609
B-3000 Leuven
Tel: 0032 16 32 32 70

Prof. dr. Geert Bouckaert
Promotor-coördinator
geert.bouckaert@kuleuven.be

Prof. dr. Annie Hondegheem
Verantwoordelijke KU Leuven
annie.hondegheem@kuleuven.be



Sint-Jacobstraat 2
B-2000 Antwerpen
Tel: 0032 3 265 53 87

Prof. dr. Wouter Van Dooren
Verantwoordelijke UAntwerpen
wouter.vandooren@uantwerpen.be



Campus Mercator G
Henleykaai 84
B-9000 Gent
Tel: 0032 9 243 29 04

Prof. dr. Joris Voets
Verantwoordelijke UGent
joris.voets@ugent.be



Martelarenlaan 42
B-3500 Hasselt
Tel: 0032 11 26 81 11

Prof. dr. Johan Ackaert
Verantwoordelijke UHasselt
johan.ackaert@uhasselt.be

Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing
Parkstraat 45 bus 3606 - 3000 Leuven - België
Tel: 0032 16 32 36 10 - E-mail: sbv@kuleuven.be - URL: <https://steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/>

© Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing

Niets uit deze uitgave mag, zelfs gedeeltelijk, openbaar gemaakt worden, gereproduceerd, vertaald of aangepast, onder enige vorm ook, hierin begrepen fotokopie, microfilm, bandopname behoudens uitdrukkelijke en voorafgaande toestemming van de uitgever.

Dit rapport vermeldt de mening van de auteur en niet deze van de Vlaamse overheid.

De Vlaamse overheid kan niet aansprakelijk worden gesteld voor het gebruik dat wordt gemaakt van de in deze bekendmaking opgenomen gegevens.

Ine Deprez, Prof. dr. Annie Hondeghem & Prof. dr. Trui Steen
Met medewerking van Elien Diels

INHOUD

1	Inleiding: situering binnen SBV-onderzoek naar lokale capaciteit (2016-2020).....	6
2	Probleemstelling	8
3	Conceptueel kader	10
3.1	Ambtelijke capaciteit	10
3.2	De lokale regierol	12
3.2.1	Conceptdefiniëring	12
3.2.2	De link tussen capaciteit en regie	13
4	Methodologie.....	15
5	Casestudy's.....	17
5.1	Casestudy 1	17
5.1.1	Schets van de gemeentelijke context	17
5.1.2	Ambtelijke capaciteit en regie op vlak van integratiebeleid	18
5.1.3	Conclusie	22
5.2	Casestudy 2	22
5.2.1	Schets van de gemeentelijke context	22
5.2.2	Ambtelijke capaciteit en regie op vlak van integratiebeleid	23
5.2.3	Conclusie	25
5.3	Casestudy 3	25
5.3.1	Schets van de gemeentelijke context	25
5.3.2	Ambtelijke capaciteit en regie op vlak van integratiebeleid	26
5.3.3	Conclusie	28
5.4	Casestudy 4	29
5.4.1	Schets van de gemeentelijke context	29
5.4.2	Ambtelijke capaciteit en regie op vlak van integratiebeleid	29
5.4.3	Conclusie	31
5.5	Casestudy 5	32
5.5.1	Schets van de gemeentelijke context	32
5.5.2	Ambtelijke capaciteit en regie op vlak van integratiebeleid	32
5.5.3	Conclusie	36
5.6	Casestudy 6	36
5.6.1	Schets van de gemeentelijke context	36
5.6.2	Ambtelijke capaciteit en regie op vlak van integratiebeleid	37
5.6.3	Conclusie	40
5.7	Casestudy 7	40
5.7.1	Schets van de gemeentelijke context	40
5.7.2	Ambtelijke capaciteit en regie op vlak van integratiebeleid	41
5.7.3	Conclusie	44
6	Vergelijkende analyse en conclusie	45
6.1	Overkoepelende beschouwingen m.b.t. interne en externe capaciteit	45
6.1.1	Interne capaciteit en de regierol inzake integratiebeleid	45
6.1.2	Externe capaciteit en de regierol inzake integratiebeleid	46

////////////////////////////////////

1 INLEIDING: SITUERING BINNEN SBV-ONDERZOEK NAAR LOKALE CAPACITEIT (2016-2020)¹

Reeds verscheidene jaren is er de beleidskeuze om de bevoegdheden en autonomie van lokale besturen te versterken. In het Vlaamse regeerakkoord 2014 staat uitdrukkelijk:

“De Vlaamse Regering beoogt een overheidslandschap dat bestaat uit sterke steden en gemeenten met meer bevoegdheden en autonomie. (...) De Vlaamse overheid is een kaderstellende overheid die de grote doelstellingen van het Vlaamse beleid bepaalt. De gemeenten krijgen het vertrouwen om deze doelstellingen binnen hun eigen lokale context te realiseren en bepalen welke middelen en mensen ze daartoe inzetten.” (Vlaamse Regering 2014)

De aanname van deze beleidsdoelstelling is dat lokale besturen het best geplaatst zijn om te beslissen welke richting het bestuur moet uitgaan in functie van een optimale dienstverlening voor de burger. Deze opvatting ligt in de lijn van internationale ontwikkelingen op het vlak van binnenlands bestuur. De Vlaamse overheid realiseert deze ambitie via verscheidene initiatieven, zoals het planlastendecreet, de commissie decentralisatie, de integratie van sectorale subsidies in het gemeentefonds, enzovoort.

Eén van de opdrachten van het Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing (SBV) is na te gaan in welke mate de lokale besturen omgaan met de geboden beleidsvrijheid en in welke mate het bestuurlijk kader hen in staat stelt om hiermee aan de slag te gaan. Een cruciale voorwaarde om de doelstelling van meer autonomie daadwerkelijk te realiseren is dat de lokale besturen ook over de nodige capaciteit beschikken om hun opdrachten te vervullen. Het is deze capaciteit die in de focus van dit onderzoek staat. Met andere woorden: het onderzoek bekijkt de wijze waarop het bestuur zich organiseert om de optimale verhouding tussen capaciteit en opdracht van lokale besturen te vinden.

Binnen deze context werd in het najaar van 2016 op basis van literatuurstudie, informele gesprekken en projectvergaderingen gekomen tot een consensus wat betreft de te hanteren scope en de aard van het onderzoek naar ambtelijke capaciteit bij lokale besturen. De centrale vraagstelling van het onderzoek is nagaan hoe lokale besturen hun ambtelijke capaciteit ontwikkelen om hun rol in het bestuurlijk systeem te spelen, en welke elementen verklaren waarom ze deze capaciteit wel of niet op een bepaalde wijze ontwikkelen.

In onderzoekjaar 2017 werd de ambtelijke autonome capaciteit van een selectie van Vlaamse lokale besturen onderzocht, wat begin 2018 resulteerde in het rapport ‘Ambtelijke capaciteit bij lokale besturen’. In 2018 brengen we deze capaciteit in relatie tot concrete opdrachten: hoe organiseren en ontwikkelen Vlaamse lokale besturen hun capaciteit om een specifieke taak of doelstelling te realiseren? In overleg met de begeleidende werkgroep werd ervoor gekozen om op twee opdrachten te focussen: lokaal sociaal beleid enerzijds (door UGent) en integratiebeleid anderzijds (door KU Leuven).

In dit onderzoeksrapport worden de resultaten van het onderzoek van de KU Leuven naar de ambtelijke capaciteit voor de regierol van lokale besturen op vlak van integratiebeleid voorgesteld. In de probleemstelling

¹ Deze context werd voor het eerst weergegeven in Broucker, Van Haelter & Vos (2017) en Van Haelter, Broucker, Vos, Voets & Steen (2018).

////////////////////////////////////

2 PROBLEEMSTELLING

Vlaanderen is divers en wordt steeds diverser. Begin 2016 woonden er in het Vlaamse gewest 1.328.415 personen van buitenlandse herkomst, dit is 20,5% van de totale bevolking en een stijging van 40% ten opzichte van 2009. Bovendien neemt ook de onderlinge verscheidenheid bij de vreemdelingen en personen van buitenlandse herkomst toe (Noppe, Vanweddingen, Doyen, Stuyck, Feys & Buysschaert, 2018). Deze toegenomen diversiteit manifesteert zich vanzelfsprekend ook op het lokale niveau: steden als Genk en Vilvoorde kunnen al beschouwd worden als meerderheids-minderheidssteden, zijnde steden waarin meer dan de helft van de inwoners tot een minderheid behoort. Ook kleinere gemeenten worden, onder meer naar aanleiding van de vluchtelingeninstroom van 2015, in toenemende mate geconfronteerd met een diverse populatie (Noppe et al., 2018). Door deze toegenomen diversiteit is het voeren van een integratiebeleid noodzakelijk om de personen van buitenlandse herkomst te integreren in de maatschappij.

Het lokale bestuursniveau is van groot belang voor het integratiebeleid. Integratie gebeurt immers op het lokale niveau, waar het samenleven plaatsvindt en waar personen van buitenlandse herkomst wonen, naar school gaan of tewerkgesteld zijn en een vriendenkring uitbouwen (OESO, 2018; Borkert & Caponio, 2010). Het is dan ook op het lokale niveau dat zowel de positieve als negatieve aspecten van diversiteit het meest concreet ervaren worden (Scholten & Penninx, 2016). Onderzoek toont bovendien aan dat personen van buitenlandse herkomst zich meer identificeren met de stad dan het land waarin ze wonen (Scholten & Penninx, 2016). De survey 'Samenleven in Diversiteit' toont een gelijkaardig beeld: inwoners van diverse herkomstgroepen voelen zich sterker verbonden met hun stad of gemeente dan dat ze zich Belg of Vlaming voelen (Stuyck, Doyen, Feys, Noppe, Jacques, 2018). Om die redenen benoemt de beleidsnota Inburgering en Integratie (2014-2019) de lokale besturen als prioritaire actoren betrokken bij het integratiebeleid (Homans, 2014). De vraag rijst hoe lokale besturen hun ambtelijke capaciteit inzetten om het lokale integratiebeleid vorm te geven.

Het integratiebeleid is een horizontaal beleidsdomein waarbij een veelheid aan partners in uiteenlopende beleidsdomeinen betrokken zijn. Het betrekken en coördineren van al deze actoren is noodzakelijk om tot een coherent en doeltreffend integratiebeleid te komen (OESO, 2018). Het Integratie- en Inburgeringsdecreet stipuleert om die reden dat lokale besturen een regierol hebben op vlak van integratiebeleid:

Art. 12 Binnen de grenzen van hun grondgebied hebben de steden en gemeenten de *regierol* over het integratiebeleid. Dat betekent dat ze binnen de grenzen van het subsidiariteitsbeginsel voor de uitwerking, sturing, afstemming en uitvoering van het inclusieve lokale integratiebeleid zorgen. Ze coördineren de relevante actoren in de eigen stad of gemeente en betrekken de personen, vermeld in artikel 3, eerste lid, 1° en 2°, en hun organisaties bij dat beleid.

Eén van de voorwaarden om de regierol in de praktijk te kunnen opnemen, is dat het lokale bestuur hiervoor voldoende ambtelijke capaciteit heeft. Uit eerder onderzoek blijkt dat ruim de helft van de Vlaamse lokale besturen oordeelt over onvoldoende ambtelijke capaciteit te beschikken om de regierol op te nemen (Deprez, Hondeghe & Platteau, 2018). Het doel van dit onderzoek is de link tussen ambtelijke capaciteit en de regierol te verhelderen. Er wordt nagegaan hoe de ambtelijke capaciteit precies ingezet wordt om de regierol op vlak van integratiebeleid op te nemen en hoe eventuele verschillen tussen lokale besturen verklaard kunnen worden. De onderzoeksvraag van dit rapport luidt bijgevolg: **Over welke capaciteit beschikken de lokale besturen om**

de lokale regierol op vlak van integratiebeleid op te nemen? Hoe zetten lokale besturen hun ambtelijke capaciteit in voor de regie op vlak van integratiebeleid?

In de volgende onderdelen wordt een het conceptueel kader van de studie uiteengezet. De centrale concepten ‘ambtelijke capaciteit’ en ‘lokale regie’ worden gedefinieerd en besproken. Vervolgens staan we stil bij de gehanteerde dataverzameling en methodologie. In het vijfde hoofdstuk bespreken we uitvoerig de onderzochte casestudy’s en het daaropvolgende hoofdstuk vat de bevindingen overheen de cases samen. In het laatste onderdeel worden ten slotte een aantal beleidsaanbevelingen geformuleerd voor de lokale besturen en de Vlaamse overheid.

[illegible]

3.1 AMBTELIJKE CAPACITEIT

Het vermogen van het ambtelijk apparaat om de beleidsvoorbereiding, -uitvoering en -evaluatie in het kader van beleidsdoelstellingen van het lokaal bestuur te ondersteunen en op die manier de bestuurskracht van het lokale bestuur te versterken.
(eigen definitie)

De eerste dimensie is het onderscheid tussen beleids- en beheerscapaciteit. Beleidscapaciteit gaat over de capaciteit om beleidsdoelstellingen te realiseren. Het gaat met andere woorden over het vermogen om beleidsvoorbereidend en –ondersteunend te werken ten behoeve van politieke beslissingen en over de competentie om tools en technieken te hanteren ten behoeve van dat keuzeprocess. Beleids­capaciteit omvat ook de capaciteit om responsief te zijn naar (veranderende) behoeften in de samenleving, (pro)actief te zijn ten opzichte van nieuwe uitdagingen die zich ook op lokaal niveau stellen (bv. migratie, veroudering, klimaat, mobiliteit...) (Broucker, Van Haelter & Vos, 2017). Beheerscapaciteit is het vermogen om maatregelen uit te tekenen, in te voeren en te handhaven die garanderen dat de organisatiedoelstellingen gerealiseerd kunnen worden (Ruebens, 2018). Het gaat over het vermogen om de dienstverlening naar de burgers en bedrijven in de gemeente optimaal (efficiënt, effectief, klantvriendelijk, enz.) te organiseren en de organisatie daar intern dus op te kunnen organiseren en managen. Deze component focust bijgevolg op de capaciteit om de gemeentelijke opdrachten te bereiken, eerder dan deze te formuleren of te evalueren (Broucker et al., 2017).

De derde dimensie van capaciteit bestaat uit enerzijds strategische en anderzijds operationele capaciteit. Strategische capaciteit gaat over het vermogen om een evenwicht te vinden tussen wat de organisatie zelf wenst

3.2 DE LOKALE REGIEROL

3.2.1 Conceptdefiniëring

In tal van beleidsdomeinen krijgen lokale besturen een regierol toegewezen. Ook op vlak van lokaal integratiebeleid is dit niet anders. Maar, hoewel de term ‘regie’ alomtegenwoordig is, is de exacte betekenis ervan niet steeds duidelijk. Twee recente publicaties van het KU Leuven Instituut voor de Overheid en de Arteveldehogeschool scheppen conceptuele klaarheid door respectievelijk de gemeentelijke regierol op vlak van integratiebeleid en de regierol op vlak van armoedebestrijding te onderzoeken (Opstaele, Van der Sypt & Vanassche, 2018; Deprez, Platteau & Hondeghe, 2018). Hieronder wordt geschetst wat de regierol precies inhoudt en hoe regie en ambtelijke capaciteit zich precies tot elkaar verhouden.

In de literatuur bestaat een waaier aan uiteenlopende definities van het concept ‘regie’ (voor een overzicht, zie o.m. Deprez et al., 2018). Dit onderzoek steunt op de definitie en typologie van Pröpper et al. (2004), namelijk: *“Regie is een bijzondere vorm van sturen die gericht is op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel, met het oog op een bepaald resultaat”*. Pröpper et al. (2004) definiëren vier types regisseurs aan de hand van twee assen: (1) of het lokaal bestuur al dan niet doorzettingsmacht heeft en (2) of het lokaal bestuur al dan niet een eigen script of beleidskader heeft. Doorzettingsmacht betekent “de potentie van een actor om daar waar nodig voldoende invloed uit te kunnen oefenen om eenzijdig medewerking van andere partijen af te dwingen” (Pröpper et al., 2004). Doorzettingsmacht wordt opgevat als een continuüm gaande van een grote doorzettingsmacht, waarbij het lokaal bestuur alle relevante actoren zijn wil kan opleggen, tot geen doorzettingsmacht, waarbij de regisseur geen enkele invloedsbasis heeft. De tweede as, het al dan niet hebben van een eigen beleidskader, ook soms “beleidsvrijheid” genoemd, refereert naar de mate waarin de regisseur zijn eigen koers kan uitstippelen en zijn eigen beleidskader kan vormgeven. De beleidsvrijheid van een lokaal bestuur kan ingeperkt worden door de centrale overheid of een samenwerkingsverband dat het beleidskader bepaalt (Pröpper et al., 2004; Van Orshoven en Bouckaert, 2016).

Tabel 1 Typologie van de regisseursrol

		Eigen script of beleidskader	
		Ja	Nee
Doorzettingsmacht	Ja	(I) Beheersingsgerichte regisseur	(II) Uitvoeringsgerichte regisseur
	Nee	(III) Visionaire regisseur	(IV) Faciliterende regisseur

Bron: Pröpper et al., 2004, p. 15

De vier types regisseur zijn (1) de beheersingsgerichte regisseur, die zowel een grote doorzettingsmacht heeft als veel beleidsruimte, (2) de uitvoeringsgerichte regisseur, waarin het lokaal bestuur wel een grote doorzettingsmacht heeft, maar beperkt is door het beleidskader dat van hogerhand opgelegd wordt, (3) de visionaire regisseur, waarbij het lokaal bestuur veel handelingsvrijheid heeft, maar waarbij de samenwerking van de actoren op vrijwilligheid gebaseerd is en (4) de faciliterende regisseur, waarin het lokaal bestuur noch

doorzettingsmacht, noch een eigen beleidskader heeft en zijn rol dus beperkt blijft tot die van makelaar (Pröpper et al., 2004; Van Orshoven & Bouckaert, 2015).

Hoewel deze vier types uiteen liggen, bestaat de regierol volgens Pröpper et al. (2004) steeds uit vier componenten, namelijk (1) overzicht hebben over het geheel, (2) verantwoording afleggen voor het geheel, (3) beleidslijnen uitzetten of organiseren ten aanzien van het geheel en (4) het organiseren van samenwerking met oog op het geheel. De regisseur heeft overzicht over het geheel wanneer hij voldoende kennis heeft over en inzicht heeft in het beleidsonderwerp, alle relevante actoren en hun belangen, doelstellingen en onderlinge relaties. Ten tweede betekent "verantwoording over het geheel" dat de regisseur bereid en in staat is verantwoording, rekenschap, uitleg en toelichting te bieden voor het handelen en de resultaten van de actoren die onder de regie vallen. Ten derde moet de regisseur de beleidslijnen uitzetten of organiseren: de gemeente legt het doel, de randvoorwaarden en de middelen vast (of zorgt ervoor dat andere actoren dit doen). Het organiseren van inzet en samenwerking, ten vierde, betekent dat de gemeente een motiverende functie heeft ten aanzien van de betrokken actoren en hen kan overtuigen bij te dragen aan het geheel en met elkaar samen te werken (Pröpper et al., 2004).

3.2.2 De link tussen capaciteit en regie

De regierol op vlak van integratiebeleid kan tot elk van de drie dimensies van capaciteit gerelateerd worden. Ten eerste wordt er in de literatuur een onderscheid gemaakt tussen interne en externe regie. Interne regie is het intern, binnen de gemeentelijke organisatie, samenwerken rond integratiebeleid. De interne organisatie van het integratiebeleid en de plaats van het beleid in het organogram bepalen de interne regie (Terpstra & Krommendijk, 2011; Beemer et al., 2006). Externe regie omvat dan weer het creëren van gemeenschappelijke beleidslijnen met externe partners en het organiseren van samenwerking op vlak van integratiebeleid (Pröpper et al., 2004). Ook kan de regierol eerder strategisch of eerder operationeel ingevuld worden. In het eerste geval is het opnemen van de regierol een weloverwogen keuze. In het tweede geval wordt ad hoc samengewerkt en afgestemd met externe partners, zonder dat het lokaal bestuur evenwel een duidelijke strategie voor ogen heeft. Ten derde kan de regierol zowel beheersingsgericht zijn, i.e. gericht op het optimaliseren van de organisatiestructuur en –cultuur om, bijvoorbeeld, transversale samenwerkingen mogelijk te maken, als beleidsmatig ingevuld worden, gericht op het identificeren van de noden op vlak van het integratiebeleid of het uitvoeren, monitoren en evalueren van het beleid).

Capaciteit wordt gezien als een voorwaarde om de regierol te kunnen opnemen. Om diverse aspecten van de regierol in de praktijk te brengen, moet immers de nodige ambtelijke capaciteit beschikbaar zijn. Het uitvoeren van een omgevingsanalyse, bestaande uit cijfermateriaal en bevestigingen met interne en externe partners, vergt bijvoorbeeld capaciteit. Ook voor visieontwikkeling en om de samenwerking tussen gemeentelijke en niet-gemeentelijke actoren op vlak van integratiebeleid organiseren, is de inzet van capaciteit noodzakelijk (Pröpper et al., 2004). In een survey uitgevoerd door het KU Leuven Instituut voor de Overheid, gaf ruim een derde van de deelnemende besturen het oneens te zijn met de stelling “De gemeente beschikt over voldoende ambtelijke capaciteit om de lokale regierol op vlak van integratiebeleid op te nemen” en nog eens 20% was het helemaal oneens. Slechts een vijfde van de besturen is van mening dat ze er wel voldoende capaciteit voor hebben (Deprez et al., 2018). Vermits capaciteit zo’n alomvattend begrip is, rijst de vraag welke capaciteit precies nodig is om regie te kunnen voeren.

[illegible]

Omgekeerd kan ook verondersteld worden dat het uitoefenen van de regierol er voor zorgt dat er capaciteit vrijgemaakt wordt. Door in te zetten op samenwerkingen met externe partners die expertise hebben op vlak van integratiebeleid, kan een efficiënter en effectiever beleid gevoerd worden dan wanneer de gemeente zelf een aanbod moet voorzien.

Om die reden formuleren we de hypothese dan ambtelijke capaciteit en regie elkaar wederzijds beïnvloeden. Om regie te kunnen voeren, heeft een lokaal bestuur ambtelijke capaciteit nodig, maar omgekeerd kan het opnemen van een regierol er ook voor zorgen dat de lokale capaciteit efficiënter aangewend wordt en/of er een doeltreffender beleid gerealiseerd wordt. Schematisch ziet de relatie tussen regie en capaciteit er als volgt uit:



In hoofdstuk 5 wordt de link tussen ambtelijke capaciteit en regie op vlak van integratiebeleid verder geanalyseerd aan de hand van zeven concrete cases. Hieronder volgt eerst een omschrijving van de methodologie die tijdens het onderzoek gehanteerd werd.

4 METHODOLOGIE

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden wordt gesteund op een kwalitatief onderzoeksdesign bestaande uit comparatieve casestudy's. Dankzij casestudy-onderzoek wordt het mogelijk om een diepgaand en gedetailleerd beeld te vormen van ambtelijke capaciteit voor de invulling van de regierol in de onderzochte besturen.

In concreto werden zeven cases geselecteerd op basis van een lijst van besturen die hadden deelgenomen aan een survey in het kader van onderzoek naar lokale regie op vlak van integratiebeleid (Deprez et al., 2018). Op deze manier werd een voldoende grote variatie van types lokale besturen op vlak van uitdagingen en organisatie inzake integratiebeleid gerealiseerd in de selectie. Bij de caseselectie werd bijkomend ook voldoende spreiding op vlak van ligging, inwonersaantal en sociaaleconomische status nagestreefd. Na overleg met de opdrachtgever werden zeven cases geselecteerd om in de diepte te onderzoeken. Eén van de geselecteerde gemeenten was niet beschikbaar om deel te nemen aan het onderzoek. Daarop werd, in samenspraak met de opdrachtgever, een gelijkaardige case geselecteerd.

In onderstaande tabel staat een overzicht van de deelnemende besturen, hun provincie, inwonersaantal (afgerond tot vijfduizendtal) en Belfiuscluster:

Gemeente	Provincie	Inwonersaantal	Belfiuscluster
Case 1	West-Vlaanderen	35.000	V14
Case 2	Limburg	10.000	V8
Case 3	Vlaams-Brabant	15.000	V3
Case 4	Vlaams-Brabant	40.000	V9
Case 5	Oost-Vlaanderen	50.000	V12
Case 6	Limburg	45.000	V11
Case 7	Antwerpen	40.000	V12

Per case werd een casestudy uitgevoerd, bestaande uit een documentanalyse en diepte-interviews. In de documentanalyse werden beleidsteksten onderzocht (zoals meerjarenplan, informatie van de website van de lokale besturen, de lokale bestuurskrachtmonitor, de Lokale Inburgerings- en Integratiemonitor en andere relevante (interne) beleidsdocumenten die door de respondenten aangereikt werden).

In elke gemeente werd de persoon gecontacteerd die de survey in het voorgaande onderzoek had ingevuld, vanuit de veronderstelling dat deze persoon een goed overzicht heeft van de gemeentelijke organisatie en het lokale beleid op vlak integratie. Met deze persoon werd een gesprek vastgelegd en vroegen we contactgegevens van andere personen die we over het gemeentelijke integratiebeleid konden interviewen. In elk bestuur werden op die manier interviews afgenomen met drie types respondenten: ambtelijke actoren, politieke actoren en externe partners. Dit staat toe een meervoudig perspectief te bekomen op de gemeentelijke regierol op vlak van integratiebeleid en de ambtelijke capaciteit die nodig is en/of ingezet wordt om de regierol te kunnen opnemen.

In totaal werden 52 interviews afgenomen. In elk bestuur gingen tussen drie en dertien interviews door, die elk tussen een half uur tot anderhalf uur duurden. De interviews waren semigestructureerd van aard. Een topiclijst

[illegible]

verzekerde enerzijds dat alle onderzoeksthema's aan bod kwamen en dat er standaardisering was over alle interviews heen. Anderzijds werd, waar nuttig, ook afgeweken van de topiclijst om dieper in te gaan op relevante aspecten die de respondenten aanhaalden tijdens de interviews. De interviews zijn afgenomen in de tweede helft van 2018. In sommige cases zijn bij het verschijnen van dit rapport mogelijks nieuwe bestuursploegen aangetreden. De eventuele impact van deze bestuurswissels werden niet bevraagd en worden dus niet meegenomen in de bespreking van de casestudy's.

De interviews werden opgenomen met behulp van een dictafoon en verbatim getranscribeerd. Vervolgens werden de interviewtranscripties gecodeerd en geanalyseerd. Per interviewfragment werd beoordeeld of het ging over interne/externe, beheers-/beleids- en strategische/operationele regie en capaciteit. Nadien werden de bevindingen per case samengebracht en geanalyseerd. In het volgende hoofdstuk volgen de resultaten per case, in hoofdstuk 6 worden de resultaten van de zeven cases geïntegreerd en wordt een conclusie geformuleerd over de link tussen ambtelijke capaciteit en regie op vlak van integratiebeleid over alle cases heen.

////////////////////////////////////

5 CASESTUDY'S

In dit hoofdstuk worden de resultaten van de casestudy's beschreven. Eerst wordt een algemene schets gegeven van de gemeentelijke context en van het lokale integratiebeleid van de cases. Vervolgens wordt stilgestaan bij de ambtelijke capaciteit en regierol op vlak van integratiebeleid. Eerst schetsen we de strategische capaciteit, gevolgd door de operationele capaciteit. In een overzichtstabel wordt weergegeven over welke capaciteit de lokale besturen intern en extern en op beleids- en beheersvlak beschikken. De capaciteit op beleids- en beheersvlak kan evenwel soms overlappen, waardoor het in de tabellen niet steeds mogelijk is een onderscheid te maken tussen beide dimensies. Aspecten die een negatieve impact hebben op de capaciteit voor de regierol op vlak van integratiebeleid, staan in cursief in de overzichtstabellen.

5.1 CASESTUDY 1

5.1.1 Schets van de gemeentelijke context

Case 1 is een West-Vlaamse gemeente met bijna 35.000 inwoners. De gemeente behoort tot de Belfiuscluster V14 (goeduitgeruste gemeenten en kleine steden met een toenemend aantal jongeren). Case 1 heeft een verstedelijkt karakter en wordt gekenmerkt door een hoger niveau van diensten en voorzieningen dan gemiddeld, in combinatie met een lager dan gemiddeld inkomensniveau. 11% van de inwoners van case 1 beschikt niet over de Belgische nationaliteit en 23% is van buitenlandse herkomst, wat iets meer is dan het Vlaamse gemiddelde (respectievelijk 8% en 21%). De gemeente ligt dicht bij de Franse en Waalse grens, waardoor veel Franstaligen zich in de gemeente vestigen, en waardoor anderstaligheid één van de grootste uitdagingen voor het integratiebeleid is. Ook is er al sinds 1993 een opvangcentrum voor asielzoekers in de gemeente aanwezig. De vluchtelingeninstroom van 2015 deed de diversiteit en de noodzaak van een gemeentelijk integratiebeleid nog toenemen. In 2013 werd een integratieambtenaar aangeworven met de lokale integratiesubsidie en kreeg de OCMW er de bevoegdheid integratie bij.

Hieronder worden de belangrijkste bevindingen met betrekking tot ambtelijke capaciteit en lokale regie op vlak van integratiebeleid in de gemeente opgesomd.

5.1.2 Ambtelijke capaciteit en regie op vlak van integratiebeleid

5.1.2.1 Strategische capaciteit

	Intern	Extern
Beleidscapaciteit	Ambitienota bestuur Strategisch meerjarenplan	Omgevingsanalyse: interne en externe partners bevragen Structureel overleg om input voor beleid te zoeken
Beheerscapaciteit	Integratiedienst Lokale integratiesubsidie <i>Beperkte aandacht voor in het MAT</i> <i>Overlegcultuur</i> <i>Organisatiestructuur</i>	Samenwerken en overleggen met externe partners

Het gemeentelijk integratiebeleid krijgt richting dankzij de beleidsprioriteiten die uitgestippeld zijn in de Ambitienota (2013-2018) van het bestuur en die een vertaling krijgen in het strategische meerjarenplan van de gemeente. Het integratiebeleid is een prioritaire strategische beleidsdoelstelling. De onderliggende beleidsdoelstellingen gaan over (1) inburgering, (2) taalbeleid, (3) participatie en integratie en (4) beeldvorming op vlak van diversiteit. Deze beleidsdoelstellingen gaven een duidelijke strategische richting aan het beleid:

“Ik denk dat het belangrijk is dat we niet te veel ad hoc gewerkt hebben. Dat we een aantal terugkerende zaken doen.” (Respondent 4)

Toch worden uit de huidige beleidscyclus lessen getrokken om de praktische inzetbaarheid van het huidige meerjarenplan te verhogen. Het huidige strategische meerjarenplan blijkt te gedetailleerd en gefragmenteerd, waardoor de strategische richtinggevende functie soms naar de achtergrond verdwijnt:

“In het komende meerjarenplan moeten we ervoor zorgen dat we alle doelstellingen meer bundelen, het is nu te gefragmenteerd (...) We moeten met grotere blokken werken.” (Respondent 1)

“Nu hebben we heel concrete doelstellingen in de meerjarenplannen, maar soms [zijn ze] zodanig concreet dat het onnozel wordt.” (Respondent 3)

Bovendien blijkt dat het strategische meerjarenplan niet systemisch aangewend werd als instrument om het beleid op te volgen en te evalueren. Het MAT betrok het thema bij de opmaak van de omgevingsanalyse en meerjarenplanning, maar in het rest van de legislatuur kwam het amper aan bod:

“Het thema is *in illo tempore* op het MAT gekomen, maar er is te weinig (...) doorstroming. Het staat wel in de realisatie van de beleidsdoelstellingen.” (Respondent 1)

“We moeten het beleid ook niet verantwoorden in het MAT. Op het einde van het jaar moeten we wel rapporteren, maar dat is allemaal vrij sec. Eigenlijk zouden we om de twee à drie maand moeten kunnen zeggen waar de dienst mee bezig is en waarom.” (Respondent 3)

////////////////////

Op intern beheersniveau doen we drie vaststellingen: (1) de integratiedienst is een kleine en kwetsbare dienst, (2) de interne samenwerking tussen de verschillende diensten en tussen het operationele en strategische niveau loopt soms moeizaam en (3) er is twijfel of de organisatiestructuur toelaat dat de doelstellingen van het integratiebeleid op de meest efficiënte en effectieve wijze gerealiseerd worden. Deze drie factoren bemoeilijken de realisatie van een strategisch integratiebeleid.

De integratiedienst werd in 2013 opgericht met de lokale integratiesubsidie en was tot 2016 een eenmansdienst. Tussen 2016 en 2018 werd de dienst versterkt met een projectmedewerker die aangeworven is met de tijdelijke middelen voor de Vlaamse gemeenten om om te gaan met de verhoogde vluchtelingeninstroom van 2015. De uitbreiding van de personeelscapaciteit stond toe dat het integratiebeleid ook verdergezet werd toen de integratieambtenaar een periode afwezig was door ziekte:

“Gelukkig hebben we die projectmedewerker aan de dienst toegevoegd, want [de integratieambtenaar] is een periode uitgevallen wegens gezondheidsredenen. En anders lag onze integratiedienst *plat op zijn gat*.” (Respondent 4)

Vermits de projectmedewerker met tijdelijke middelen aangeworven is, rijst evenwel de vraag of die medewerker duurzaam tewerkgesteld kan worden bij de gemeente. Indien niet, heeft dit vanzelfsprekend een invloed op de capaciteit van de gemeente op vlak van integratiebeleid.

“Een uitdaging is om de integratiedienst op de huidige capaciteit te behouden, want de tweede persoon is met tijdelijke middelen aangeworven. En het is een strijd om van tijdelijke middelen permanente middelen te maken in een gemeente met weinig geld.” (Respondent 4)

Interne samenwerking op vlak van integratiebeleid verloopt soms moeizaam. Twee redenen worden hiervoor aangehaald: enerzijds het gebrek aan overlegcultuur en anderzijds de organisatiestructuur die niet uitnodigt om transversaal rond het thema integratie te werken.

Wat de overlegcultuur betreft, blijkt dat er zowel ruimte is voor meer overleg tussen de diensten onderling, als tussen het strategische en operationele niveau.

“Overleggen is hier meer ad hoc, er is hier eigenlijk geen echt overleg, tussen niemand.” (Respondent 2)

“Ik moet zeggen, en dat vind ik moeilijk hier, er is heel weinig overlegstructuur. (...) Er is hier geen vast stramien. Dat is misschien niet per se nodig, maar ik denk dat meer overleg wel welkom zou zijn. Er is ook wel een managementoverleg, maar die informatie stroomt niet door naar ons.” (Respondent 3)

Ook wordt getwijfeld of de organisatiestructuur wel optimaal is om een horizontaal integratiebeleid te realiseren.

“Het heeft ook een beetje te maken met de verschillende verantwoordelijkheden van de verschillende diensthoofden. Het afdelingshoofd van de integratiedienst is bijvoorbeeld iemand anders dan het afdelingshoofd van het OCMW. Dat zou beter samen zitten. (...) Naast de OCMW-voorzitter is er ook een

////////////////////////////////////

schepen van Welzijn, waardoor de bevoegdheden een beetje versnipperd geraken. Er kruipt heel veel tijd in overleg, die anders gebruikt kan worden.” (Respondent 4)

“Wij staan niet goed op het organogram. Je zou eigenlijk apart moeten staan en nu staan we onder een dienst en een diensthoofd. (...) We hebben het mandaat niet om horizontaal te werken (...) Moest je nu apart staan zoals een preventiedienst, dan heb je veel meer het mandaat om te gaan overleggen en te gaan vragen waar we kunnen helpen.” (Respondent 2)

“Ik denk dat het integratiebeleid in de toekomst misschien beter bij de burgemeester zit omdat dat toch het overkoepelende is en er voor kan zorgen dat het meer doorsijpelt in heel de organisatie.”
(Respondent 4)

Op vlak van de externe strategische capaciteit, verzamelt de gemeente input voor het beleid bij externe partners en werkt ze samen met diverse actoren op vlak van de strategische beleidsprioriteiten (tewerkstelling, taal en activering).

5.1.2.2 Operationele capaciteit

	Intern	Extern
Beleids capaciteit	Vertaling van strategische doelstellingen naar operationeel niveau	Werkgroepen met externe partners Vrijwilligers <i>Moeizaam contact met doelgroep</i>
Beheers capaciteit	Occasionele samenwerking met interne diensten <i>Interne regie verloopt moeizaam</i>	Werkgroepen met externe partners Effectiviteit en efficiëntie van overlegstructuren evalueren

Het gebrek aan overlegcultuur en de organisatiestructuur zorgen ervoor dat de interne samenwerking op vlak van integratiebeleid moeizaam verloopt. Hoewel alle geïnterviewde gemeentelijke respondenten aangeven voorstander te zijn van meer samenwerking op vlak van integratiebeleid, is het moeilijk dit in de praktijk te realiseren. Onderstaande citaten illustreren dit:

“Het grote probleem dat ik ondervind, is alle diensten meekrijgen. Het is een heel horizontale bevoegdheid en het is moeilijk andere diensten mee te krijgen.” (Respondent 4)

“Zelf zou ik graag hebben dat er meer communicatie komt tussen de diensten onderling. Ook de politiedienst, het OCMW, de integratiedienst... Eigenlijk iedereen die met vreemdelingen in aanraking komt.” (Respondent 6)

“We hebben eigenlijk met iedereen problemen om samen te werken (...) “Het gaat niet, dat kan niet, dat mag niet.” [zeggen ze], [het is] zo’n beetje een paraplusstelsel.” (Respondent 2)

////////////////////////////////////

Deze moeizame afstemming van beleid op operationeel niveau zorgt soms voor een inefficiënt beleid. Zo zijn diensten soms niet op de hoogte van elkaars initiatieven, waardoor een parallel aanbod kan ontstaan of kansen gemist worden om elkaars initiatieven te versterken.

“We zijn [als integratiedienst] niet volledig op de hoogte van andere diensten. Zo heeft [...] bijvoorbeeld een Iftarmaaltijd georganiseerd vorige week, maar ik wist het pas de dag nadien toen ik het zag verschijnen op Facebook.” (Respondent 3)

"De integratiedienst organiseert iedere maand een taalcafé en op hetzelfde moment wordt ook iets rond taal georganiseerd in de bibliotheek. Het is dan duidelijk dat er geen overleg geweest is. (...) Je zou dat toch een beetje moeten bundelen als je effectief en efficiënt wil werken. Want de lonen kosten ook geld he." (Respondent 4)

Toch vormt de interne regie niet altijd een probleem op het operationele niveau. Sommige diensten staan wel open om samen te werken met de integratiedienst op vlak van integratiebeleid, maar het hangt dan voornamelijk af van de *goodwill* van de individuele medewerkers en diensthoofden.

“Intern met bepaalde diensten hebben we wel veel contact, bv. met het cultuurcentrum en de bibliotheek.” (Respondent 3)

“Met de sportdienst werkt het niet zo goed. (...) Bij de jeugdbewegingen gaat het beter (...), de zachtere sector staat er meer voor open.” (Respondent 4)

Op extern vlak wordt de samenwerking met partners positiever geëvalueerd: “Wij werken gemakkelijker met de externe partners samen dan intern” (Respondent 2). Er werden diverse werkgroepen in het leven geroepen waarin, naast de gemeentelijke integratiedienst, verschillende lokale partners zetelen. Zo zijn er onder meer thematische werkgroepen op vlak van tewerkstelling en onderwijs. De werkgroepen zijn er op gericht informatie uit te wisselen, gezamenlijke activiteiten te organiseren en hun dienstverlening op elkaar af te stemmen. Ook wordt geëvalueerd of de verschillende overlegverbanden steeds zinvol zijn. Zo niet, wordt overgegaan naar een andere aanpak/constellatie:

“Er komt zodanig veel af op iedereen (...) Je kan wel overleggen in het leven roepen, maar partners haken af als ze niet het gevoel hebben dat er een meerwaarde uit komt.” (Respondent 5)

“De stuurgroep integratie heb ik nu wat hervormd. Iedereen had het gevoel dat het gewoon wat praten was. Dat hebben we geëvalueerd en dat is nu herwerkt dat we 2 keer per jaar ervoor kiezen om een netwerkbrunch te doen.” (Respondent 3)

Ook worden vrijwilligers ingezet voor het gemeentelijke integratiebeleid. Hun capaciteit wordt onder meer ingezet in het kader van het gemeentelijke buddyproject, dat als doelstelling heeft om nieuwkomers in de gemeente te koppelen aan personen die hen wegwijs kunnen maken in de gemeente.

Een uitdaging op vlak van de externe samenwerking is het betrekken van de doelgroep van het integratiebeleid. Er zijn nog amper zelforganisaties actief op het grondgebied van de gemeente.

////////////////////////////////////

“In [...] zijn er op zich nog niet zoveel mensen georganiseerd. Ik heb het gevoel dat er heel wat instroom is, maar ook heel wat uitstroom. Er zijn niet zo veel verenigingen van mensen die hier al verschillende generaties zijn.” (Respondent 3)

5.1.3 Conclusie

Case 1 heeft een relatief jong en uitgebreid integratiebeleid, dat richting krijgt door het strategische meerjarenplan waarin de belangrijkste beleidsdoelstellingen op vlak van integratiebeleid geformuleerd zijn. Maar door een gebrek aan overlegcultuur en een organisatiestructuur die transversaal werken niet in de hand werkt, is er een gebrek aan interne regie en is het integratiebeleid verkokerd en hoofdzakelijk zaak van een dienst met beperkte personeelscapaciteit.

Deze aspecten werken ook deels door op operationeel niveau. Diverse diensten ervaren moeilijkheden om elkaar te vinden, waardoor afstemming van initiatieven te weinig gebeurt. Desondanks verloopt de samenwerking tussen de gemeentelijke integratiedienst en de externe partners over het algemeen constructief. Via diverse werkgroepen leren de actoren op vlak van integratiebeleid elkaar kennen, wordt informatie uitgewisseld en worden gezamenlijk succesvolle projecten en initiatieven opgestart.

5.2 CASESTUDY 2

5.2.1 Schets van de gemeentelijke context

Case 2 is een Limburgse gemeente aan de Nederlandse grens met 10.000 inwoners. De gemeente maakt deel uit van de Belfiuscluster “landelijke woongemeenten met eerder vergrijzende bevolking” (V8), een cluster gemeenten waarvan het inkomensniveau onder het gemiddelde ligt. De gemeente telt 19% inwoners met een vreemde nationaliteit en 33% van de inwoners is van buitenlandse herkomst. Wanneer de personen van Nederlandse herkomst buiten beschouwing gelaten worden, telt de gemeente nog slechts 6% inwoners van buitenlandse herkomst, wat ruim 10% lager is dan het gemiddelde van het Vlaams Gewest (17%).

Door het relatief lage aantal vreemdelingen en personen van buitenlandse herkomst (wanneer de personen met Nederlandse nationaliteit en van Nederlandse herkomst buiten beschouwing gelaten worden), is er in de gemeente slechts een beperkt integratiebeleid. Er zijn wel enkele lokale opvanginitiatieven (LOI's) in de gemeente en binnen het OCMW-beleid is er vanuit een integrale aanpak oog voor de maatschappelijke integratie van alle kwetsbare personen in de gemeente.

Hieronder worden de bijzonderste bevindingen over de ambtelijke capaciteit en regie op vlak van integratiebeleid beschreven.

////////////////////////////////////

5.2.2 Ambtelijke capaciteit en regie op vlak van integratiebeleid

5.2.2.1 Strategische capaciteit

	Intern	Extern
Beleids capaciteit	Aandacht voor kansengroepen in strategisch meerjarenplan	Structurele samenwerking en structureel overleg met externe partners en andere gemeenten (Huis van het Kind, Opvoedingswinkel)
Beheers capaciteit	<i>Geen integratiedienst</i> <i>Beperkte regierol</i> MAT (eerder ad hoc)	

In het strategisch meerjarenplan van de gemeente is er aandacht voor het welzijn van de inwoners in de brede zin, en worden ook specifieke maatregelen genomen voor kansengroepen. Zo vallen onder de beleidsdoelstelling omtrent welzijn actieplannen als “de gemeente onderneemt acties om kansengroepen te bereiken”, “de gemeente organiseert een laagdrempelige bibliotheek aangepast aan de hedendaagse behoeften” en “kwalitatief cultuurbeleid met aandacht voor gemeenschapsvorming, cultuureducatie en bereiken van kansengroepen” en “zorgen voor een kwalitatief laagdrempelig vrijetijdsaanbod”.

Er is dus een aandacht voor kwetsbare burgers in het algemeen, waar de doelgroep van lokaal integratiebeleid deel van kan uitmaken, maar er is niet echt sprake van een gemeentelijk integratiebeleid.

“We gaan ruim: we mengen het. We gaan niet specifiek naar een bepaalde doelgroep. We hebben momenteel maar een tweetal vluchtelingen en van de anderstalige Belgen weten we niet altijd wie en hoeveel mensen we gaan bereiken.” (Respondent 2)

“We doen wel veel, maar niet onder de titel 'integratiebeleid'.” (Respondent 3)

Het is geen strategische keuze om de regierol op vlak van integratiebeleid op te nemen, enerzijds omdat de capaciteit er niet voor is, en anderzijds omdat het, naar de mening van de geïnterviewde actoren in de gemeente, gezien de beperkte doelgroep in de gemeente, misschien niet nodig is:

“We hebben de regierol op allerlei vlakken. Maar op vlak van integratie, daar zijn we weinig mee bezig...” (Respondent 3)

“Je zou [voor de regierol op vlak van integratiebeleid] een halftijdse capaciteit moeten kunnen vrijmaken. Om te kunnen zeggen: ‘ik ben in het landschap, ik ken het door en door, ik heb het in de vingers en heb me goed georiënteerd’... Of dit hier ook nodig is? Voor de grootte die zich hier stelt: nee.” (Respondent 1)

Er wordt eerder ad hoc geregisseerd. Zo houdt het MAT het overzicht over de bestaande initiatieven in de gemeente en legt het, waar mogelijk, linken:

“Als er een nieuw, groot initiatief ontwikkeld wordt, wordt dat binnen het MAT besproken. Om te zien: kan het een op het andere inhaken? Bijvoorbeeld op vlak van integratiebeleid: we kijken dat er zeker

aandacht is voor iedereen in het vrijetijdsaanbod, we proberen die doelgroep mee te nemen in het overleg (...) We leggen dan linken." (Respondent 1)

Vanuit het OCMW wordt een vinger aan de pols gehouden en nagegaan of er ergens noden zijn waar de gemeente op moet inspelen. Dankzij de kleine schaal is de gemeente ook goed op de hoogte van de gemeentelijke situatie en uitdagingen.

“Wij zorgen dat we goed op de hoogte blijven van welke initiatieven waar ontwikkeld worden en via het OCMW voeling te houden met: dekken we onze noden? En indien niet: hoe kunnen we iets [opzetten]? Dat is ook regisseur spelen, maar meer ad hoc.” (Respondent 1)

“De gemeenschap is hier zo klein, dat je heel snel merkt als er onrust is. Je weet heel snel wat er gaande is.” (Respondent 1)

Wanneer er bepaalde noden gedetecteerd worden, wordt gekeken of de gemeente er zelf op zal inspelen, of eerder met buurgemeenten zal samenwerken om schaalvoordelen te realiseren. Bovendien hebben nabijgelegen besturen een integratiedienst, op wiens expertise de gemeente kan rekenen wanneer er samengewerkt wordt in het kader van projecten.

“Wat we wel proberen te doen is, als we zien dat er noden zijn, kijken naar samenwerkingsverbanden met [nabijgelegen gemeenten]. (...) Omdat we vaak [niet] het kritische getal halen om aan de slag te gaan, we moeten daar niet flauw over doen.” (Respondent 1)

“Wij hebben niet echt een integratiedienst, maar [een buurgemeente] wel. Vandaar dat we ermee samenwerken, en zij hebben ook de knowhow. En dan gaat het vooral via de Opvoedingswinkel, Huis van het Kind...” (Respondent 3)

5.2.2.2 Operationele capaciteit

Niveau 2: Operationsleider		
	Intern	Extern
Beleids capaciteit	Projecten en initiatieven van gemeente en OCMW	Samenwerking en overleg met externe partners en andere gemeenten in kader van projecten/activiteiten
Beheers capaciteit	Diensthooftoverleg Maatschappelijk werker <i>Eerder actorrol dan regierol</i>	

In case 2 is een maatschappelijk werker (deeltijds) aangeworven om de LOI-werking te coördineren. Het is een heel intensieve een-op-een-begeleiding, waarbij nagegaan wordt wat de noden van de bewoners zijn, en hoe het OCMW daar best op kan inspelen.

“Dat wordt vanuit het OCMW gecoördineerd. [De bewoners] worden begeleid, krijgen een mooi onderkomen... En er gaat geregeld een maatschappelijk werkster naartoe die kijkt of alles vlot verloopt en of ze iets nodig hebben.” (Respondent 3)

////////////////////////////////////

“Ik doe heel intensieve begeleiding voor de asielzoekers, ik ga zelfs soms mee naar oudercontacten.”
(Respondent 2)

Daarnaast bereikt ook de algemene werking van gemeente en OCMW de inwoners van buitenlandse herkomst die in de gemeente wonen:

“Vanuit het OCMW wordt wel veel gedaan, maar vooral kleine dingen. (...) Bijvoorbeeld projecten die gericht zijn op baby's en moeders (...) en daar komen dan wel meestal mensen met een andere nationaliteit op af.” (Respondent 3)

“We proberen de mensen te integreren en te betrekken bij van alles en nog wat. We onthalen ze bijvoorbeeld met een onthaalbrochure. En er is jaarlijks een onthaal voor alle nieuwe inwoners.”
(Respondent 3)

Ook op operationeel vlak wordt in het kader van concrete activiteiten of naar aanleiding van concrete situaties samengewerkt met externe partners. Dat gaat enerzijds over partners op het grondgebied van de gemeente en anderzijds over buurgemeenten, met wie in het kader van projecten en activiteiten samengewerkt wordt of naar wie doorverwezen wordt als er geen initiatieven bestaan op het grondgebied van case 2.

“Onze diensthoofden zitten samen met [*nabijgelegen gemeenten*], ze hebben op regelmatige basis overleg. En van daaruit is het idee gekomen om (...) één keer per jaar samen op uitstap te gaan.”
(Respondent 2)

“Op een bepaald moment werden we geconfronteerd met radicalisering. Dat zijn momenten waarop je niet zelf gaat ingrijpen, maar partners gaat zoeken om mee samen te werken.” (Respondent 1)

“Wij kunnen Vriend en Taal niet organiseren omdat we daar te klein voor zijn.” (Respondent 2)

5.2.3 Conclusie

Case 2 heeft geen gemeentelijke integratiedienst. Met initiatieven van het OCMW wordt wel de maatschappelijke integratie van kwetsbare inwoners nagestreefd en men tracht ook evenementen van de sport- en cultuurdienst toegankelijk te maken voor alle inwoners. Er is geen sprake van een strategische regierol op vlak van integratiebeleid. Er is weinig capaciteit voor, maar gezien de schaal van de gemeente en de beperkte doelgroep van het integratiebeleid, wordt hier weinig nood aan gevoeld. In de praktijk wordt dus vooral operationeel gekeken naar de noden op vlak van integratie en wordt er, indien nodig, op ingespeeld. Vaak wordt intergemeentelijk samengewerkt om schaalvoordelen te realiseren.

5.3 CASESTUDY 3

5.3.1 Schets van de gemeentelijke context

Case 3 is een gemeente in Vlaams-Brabant met ruim 15.000 inwoners. De gemeente behoort tot de Belfiuscluster V3 (woongemeenten met hogere inkomens). De gemeente heeft 5% inwoners met een vreemde

nationaliteit en 16% van de inwoners is van buitenlandse herkomst. De nabijheid van Brussel en de toegenomen instroom van asielzoekers naar aanleiding van de vluchtelingencrisis van 2015, deden de noodzaak voor de opstart van een gemeentelijk integratiebeleid toenemen.

Sinds 2014 is een (deeltijdse) integratieambtenaar werkzaam in de gemeente en werd de bevoegdheid integratie toegevoegd aan de portefeuille van een schepen. Het lokale integratiebeleid richt zich tot alle inwoners van de gemeente, maar er wordt bijzondere aandacht besteed aan anderstalige nieuwkomers en nieuwkomers van buitenlandse herkomst. Vermits taal één van de belangrijkste hefbomen voor integratie is, wordt daar in het bijzonder op ingezet binnen het gemeentelijke integratiebeleid. Ook tewerkstelling, huisvesting en het verhogen van de sociale cohesie in de gemeente, vormen belangrijke pijlers van het integratiebeleid.

5.3.2 Ambtelijke capaciteit en regie op vlak van integratiebeleid

5.3.2.1 Strategische capaciteit

0.5.2.1 Strategische capaciteiten	Intern	Extern
Beleidscapaciteit	Omgevingsanalyse: interne en externe partners bevragen → beleidsprioriteiten	Omgevingsanalyse: interne en externe partners bevragen Structureel overleg om input voor beleid te zoeken
Beheerscapaciteit	Integratiedienst <i>Ruimte voor meer strategische visie</i> <i>Ruimte voor meer interne regie</i>	Samenwerken en overleggen met externe partners

Het opnemen van de regierol op vlak van integratiebeleid is geen expliciete strategische keuze in case 3. Het integratiebeleid is ontstaan onder impuls van een ambtenaar die het thema op de lokale agenda geplaatst heeft en de ruimte heeft gekregen om deeltijds met integratiebeleid aan de slag te gaan. De ambtenaar besteedt sinds 2014 een deel van zijn tijd aan het integratiebeleid (ongeveer 70%) en krijgt een jaarlijks werkingsbudget van €5000 ter beschikking.

Het feit dat het initiatief van onderuit kwam, leidde er ook wel toe dat het thema vooral van onderuit vormgegeven wordt en niet steeds in een strategische visie ingebed is:

“De gemeente zelf geeft mij een soort van carte blanche, ik denk dat ze er niet echt van wakker liggen. (...) Ik heb totaal geen bemoeienissen van bovenuit, maar dat is ook een beperking want het moet allemaal van mij komen.” (Respondent 3)

Vanuit de politiek is er beperkte interesse in het integratiebeleid, maar het schepencollege staat over het algemeen wel open voor de projecten en activiteiten van de integratiedienst:

“Er is nooit veel interesse geweest voor integratie en inburgering bij het Schepencollege, maar door het werk van [de integratiedienst] is er wel bewustwording gecreëerd.” (Respondent 1)

////////////////////////////////////

“De schepen van integratie staat ervoor open en zou me nooit tegenwerken, maar hij zal het ook niet als een hot item verkocht krijgen in de collegezaal.” (Respondent 3)

De interne capaciteit voor integratiebeleid, ligt voornamelijk bij de integratieambtenaar. Er is ruimte voor meer interne regie op vlak van integratiebeleid. Momenteel is het beleid eerder verkokerd.

Wat de strategische externe capaciteit betreft, is er één voorname partner, met name een socioculturele vereniging die rond het jaar 2000 ontstaan is in de schoot van het OCMW en die zich al twintig jaar toelegt op het begeleiden van vluchtelingen en anderstalige nieuwkomers in de gemeente. De vereniging ontvangt jaarlijks subsidies vanuit de Noord-Zuidraad, waarmee ze haar werking kan financieren en kan ook rekenen op logistieke ondersteuning van de gemeente. De integratiedienst en de socioculturele vereniging overleggen geregeld om informatie uit te wisselen en elkaars werking te versterken.

	Intern	Extern
Beleidscapaciteit	Verschillende initiatieven uitbouwen <i>Eerder actorrol dan regierol</i>	Socioculturele vereniging Vrijwilligers
Beheerscapaciteit	Integratiedienst <i>Meer interne samenwerking mogelijk</i>	Socioculturele vereniging Vrijwilligers

Zoals hierboven al aangegeven, is het integratiebeleid nog eerder verkokerd. Het zwaartepunt van het beleid ligt bij de integratiedienst die *hands-on* onthaalgesprekken houdt met nieuwkomers en projecten initieert en organiseert op vlak van uiteenlopende beleidsdomeinen. Desalniettemin leveren ook andere diensten inspanningen op vlak van integratiebeleid. Zo is het OCMW een belangrijke partner, die de maatschappelijke

////////////////////////////////////

integratie (in de brede zin) van alle inwoners in de gemeente tracht te bevorderen. De gemeentelijke integratiedienst overlegt structureel met het OCMW en werkt ermee samen in het kader van specifieke dossiers of projecten. Ook andere diensten worden soms bij het beleid betrokken:

“Op ambtelijk niveau verloopt de samenwerking [met het OCMW] heel goed: ik werk nauw samen met de maatschappelijk werkers omdat zij mij mensen doorsturen. We werken ook samen rond bepaalde projecten.” (Respondent 3)

“De vrijetijdsdiensten worden ook wel wat betrokken, ze trekken ook sommige activiteiten, in de bibliotheek proberen we lezingen te organiseren waar we de mensen bij betrekken, de dienst burgerzaken is ook betrokken.” (Respondent 1)

Wat de operationele externe regie betreft, werkt de integratiedienst nauw samen met de socioculturele vereniging die hierboven reeds geïntroduceerd werd. De 20-tal vrijwilligers van de vereniging begeleiden onder meer de babbelfeests, voorzien huiswerkbegeleiding voor anderstalige en/of kwetsbare leerlingen voorzien en organiseren uitstapjes. De werkingen van de gemeentelijke integratiedienst en socioculturele organisatie versterken elkaar zoveel als mogelijk:

"Ik let er op om [de werking van de gemeentelijke integratiedienst en *(naam vereniging)*] zo dicht mogelijk bij elkaar te houden. Om niet voor mekaars voeten te lopen, mekaars activiteiten zoveel mogelijk op elkaar af te stemmen. Ik spring daarvoor regelmatig binnen bij [de gemeentelijke integratiedienst]." (Respondent 5)

De gemeente steunt ook op de inzet van vrijwilligers die zich onder meer inzetten als inburgeringscoach (om de anderstalige/nieuwkomer te begeleiden in het integratieproces), toeleiders in diversiteit (die onthaalgesprekken met nieuwe inwoners voeren) en begeleiders van de tweewekelijkse conversatietafels.

5.3.3 Conclusie

Het zwaartepunt van het integratiebeleid in case 3 ligt op het operationele niveau. De integratiedienst houdt onthaalgesprekken met anderstalige nieuwkomers en werkt verschillende activiteiten uit in het kader van taal oefen kansen en volgt (de zoektocht naar) huisvesting en tewerkstelling van de doelgroep van het gemeentelijke integratiebeleid op.

Op strategisch niveau wordt het integratiebeleid amper uitgewerkt en het voeren van regie is geen strategische beleidskeuze. Op vlak van interne regie is ruimte voor verbetering. Het horizontale karakter van integratiebeleid wordt wel erkend (de speerpunten van het beleid zijn taal, huisvesting en tewerkstelling), maar in de praktijk is weinig sprake van samenwerking tussen de verschillende gemeentelijke diensten en de integratiedienst (met uitzondering van het OCMW, dat wel nauw samenwerkt en overlegt met de integratiedienst).

Op extern vlak onderhoudt de integratiedienst contacten met relevante partners (CVO, CBE, de doelgroep) om signalen op vlak van het gemeentelijke integratiebeleid te capteren. Structurele samenwerking is er met een socioculturele vereniging, met wie de integratiedienst geregeld overlegt en informatie uitwisselt. Daarnaast steunt de integratiedienst ook op het engagement van een groep vrijwilligers.

////////////////////////////////////

5.4 CASESTUDY 4

5.4.1 Schets van de gemeentelijke context

Case 4 ligt in de Vlaamse rand rond Brussel en is met ruim 40.000 inwoners één van de grootste gemeenten in Vlaams-Brabant. De gemeente behoort tot Belfiuscluster V9, die verstedelijkte gemeenten omvat met een matig tot hoog inkomensniveau, veel voorzieningen en diensten, een uitgesproken economische activiteit en een sterk toenemend aantal jongeren. 10% van de inwoners heeft een vreemde nationaliteit, wat iets meer is dan het gemiddelde van het Vlaams Gewest (8%). Ook het percentage personen van buitenlandse herkomst ligt met 28% hoger dan het Vlaamse gemiddelde (21%). 2012 betekende de opstart van het lokale integratiebeleid: in dat jaar werd een integratieambtenaar aangeworven met de lokale integratiesubsidie.

Anderstaligheid is door de ligging nabij Brussel en door de grote instroom vanuit Brussel een uitdaging: in 2015 werd 43% van de kinderen geboren in een gezin waar Nederlands de thuistaal is; dus meer dan de helft van de kinderen heeft een andere moedertaal dan het Nederlands. Naast taalbeleid zijn het samenleven in diversiteit, interculturalisering en beleidsparticipatie enkele speerpunten van het integratiebeleidsplan, dat bij de oprichting van de integratiedienst opgesteld werd.

5.4.2 Ambtelijke capaciteit en regie op vlak van integratiebeleid

5.4.2.1 Strategische capaciteit

	Intern	Extern
Beleidscapaciteit	Strategische visie op basis van omgevingsanalyse	Overlegverbanden en werkgroepen
Beheerscapaciteit	Integratiedienst Horizontale opvatting op vlak van integratiebeleid Interne organisatie	Overlegverbanden en werkgroepen

Het voeren van regie op vlak van integratiebeleid, is een strategische doelstelling in de gemeente. De gemeente verwijst verschillende malen naar de regierol in het integratiebeleidsplan, met name naar de interne en externe regierol op vlak van interculturalisering. De externe regie wordt bijvoorbeeld als volgt omschreven:

“De gemeente versterkt en stimuleert de niet-gemeentelijke organisaties in de verschillende relevante domeinen in het bereiken en betrekken van de bijzondere doelgroepen met het oog op gelijke kansen voor alle burgers.”

Ook in de interviews werd deze visie op de regierol op vlak van integratiebeleid bevestigd:

“Regie betekent dat we niet alles moeten doen of uitvinden. Het is belangrijk dat we weten wat er bestaat en dat we alles kunnen faciliteren. (...) Maar we moeten het allemaal niet zelf doen.”
(Respondent 3)

“[Naam gemeente] wil ‘vanuit de krachten van individu en gemeenschap in partnerschap voorwaarden en een aanbod op maat creëren om iedereen welbevinden, ontplooiing en levenskwaliteit te

“[Regie betekent dat] je effectief kijkt wat de lokale noden zijn en wat het aanwezige aanbod in onze omgeving is, en hoe we er eigenlijk voor kunnen zorgen dat dat aanbod zo goed mogelijk elkaar versterkt, en of wij als lokaal bestuur een aantal kanalen kunnen opzetten.” (Respondent 2)

“We denken dat het onnozel is om de expertises binnen ons eigen personeel allemaal te ontwikkelen terwijl grote partners meer kennis hebben van zaken.” (Respondent 3)

“Regie betekent dat je ondersteunend werkt naar heel de organisatie toe. Dat je niet vanuit één team werkt rond integratie, maar dat het gedragen wordt door heel de organisatie, heel de gemeente en door alle partners. We hebben een coördinerende rol. We gaan zelden zelf initiatief nemen, maar proberen ook vooral bestaande initiatieven van externe partners te ondersteunen.” (Respondent 1)

“Het was lang een frustratie van de integratieambtenaar dat het integratiebeleid te veel bij hem zat en niet als een olievlek doorheen heel de organisatie. Nu hebben we de organisatiestructuur aangepast en is de integratiedienst meer ondersteunend, maar dat moet je wel durven loslaten.” (Respondent 3)

“We werken in teams waarin we zorgen dat er iemand van sport, cultuur... zit. We hebben ook een aantal ondersteunende diensten die werken voor het geheel. Dat zijn specialisten die met de hele groep [naam gemeente] werken en geraadpleegd kunnen worden. Ze moeten niet het hele beleid van A tot Z uitwerken, maar wel als ondersteunende dienst in het verhaal terechtkomen. Het is een specialist die niet verantwoordelijk is voor het uitvoeren van het concept, maar wel voor het geven van impulsen.” (Respondent 4)

5.4.2.2 Operationele capaciteit

	Intern	Extern
Beleids capaciteit	Vertaling van strategische doelstellingen naar operationeel niveau Werkgroepen	Overlegverbanden en werkgroepen <i>Weinig zelforganisaties</i>
Beheers capaciteit	Werkgroepen <i>Interne regie niet voltooid</i>	Overlegverbanden en werkgroepen <i>Weinig zelforganisaties</i> <i>Intern hervormingstraject merkbaar voor partners</i>

De strategische doelstellingen op vlak van het integratiebeleid en de regierol worden vertaald naar het operationele niveau. Er wordt overleg gepleegd in werkgroepen en overlegverbanden, zowel met interne partners van de gemeente als met externe partners. De gemeente heeft een breed netwerk van partners die actief zijn in allerlei verschillende beleidsdomeinen die raken aan het integratiebeleid. Zeker op vlak van taalbeleid, cultuur, onthaal en onderwijs zijn verschillende constructieve partners aanwezig. Op andere beleidsdomeinen, zoals sport en vrije tijd, zijn nog opportuniteiten om in de toekomst nauwer samen te werken rond integratie. Zo werden alle sportverenigingen gecontacteerd in verband met een taalcoachingstraject, maar voorlopig stapte slechts één sportvereniging in. Het feit dat hier nog verbeteringen mogelijk zijn, kan zowel te wijten zijn aan het feit dat sommige gemeentelijke diensten nog niet volledig ingekanteld zijn, als aan de (interne en externe) partners die zelf geen nood voelen om rond integratie te werken. Ook heeft de doelgroep van het integratiebeleid weinig zelforganisaties in de gemeente, waardoor zij ook minder geconsulteerd of ingeschakeld kunnen worden in het integratiebeleid.

Hoewel de gemeente een horizontale opvatting van het integratiebeleid heeft (cf. supra), is de interne regie nog niet volledig voltooid. Nog niet alle gemeentelijke diensten helpen het integratiebeleid binnen hun eigen beleidsdomein te realiseren. Hoewel er door positieve samenwerkingen in het verleden en een goede persoonlijke band met de integratiedienst, stappen zijn genomen in de richting van meer interne regie, is de interne regie dus nog niet compleet:

“Wat ik merk is dat we intern nog een weg te gaan hebben voor we echt op een goede manier onze regierol kunnen opnemen. We moeten intern eerst nog meer sensibiliseren. Die regierol op vlak van integratie is niet de taak van één ambtenaar of één dienst.” (Respondent 2)

“Sommige mensen staat van nature open voor het integratiebeleid, bij anderen moet je daar eerst op werken: ze overtuigen van het nut en wat ze ermee kunnen bereiken. Maar mijn relatie met de collega's is ook gegroeid en we hebben al leuke projecten gedaan, dat helpt ook. Maar het blijft wat verschillen van persoon tot persoon.” (Respondent 1)

5.4.3 Conclusie

Case 4 heeft een integratiebeleidsplan en strategische visie voor (de regierol op vlak van) het lokale integratiebeleid. De gemeente heeft een horizontale opvatting van het integratiebeleid en vindt het belangrijk met externe partners samen te werken, vermits zij soms meer expertise op vlak van het thema hebben, wat de

De gemeente onderging een organisatieveranderingstraject. Daarbij werd aandacht besteed aan de plaats van de integratiedienst, zodat de dienst maximaal ondersteunend kan werken ten aanzien van de andere diensten. Desalniettemin wordt de horizontale opvatting van het integratiebeleid nog niet volledig gerealiseerd in de praktijk. De interne regie heeft nog groeipotentieel.

“We zijn een redelijk witte gemeente. Wij zijn lang niet met integratiebeleid bezig geweest, er waren geen migranten, geen anderstaligen. De eerste keer dat we ermee geconfronteerd werden, was met de opening van [het opvangcentrum].” (Respondent 4)

Voor de vluchtelingen crisis was het integratiebeleid voornamelijk een zaak van het sociaal huis, dat vanuit een integrale benadering kwetsbare mensen wou begeleiden naar maatschappelijke integratie.

“Wij bekijken integratie globaal. Bij mensen van buitenlandse herkomst gaan we wel meer aandacht besteden aan Nederlandse lessen, maar naar tools zijn er veel gelijkenissen.” (Respondent 2)

“We hebben veel samenwerkingen, maar het is niet louter gericht op [de integratie van] personen van buitenlandse herkomst. We hebben ook samenwerkingen met kinderdagverblijven, de werklift, het taalbad,...” (Respondent 2)

De integratie van gemeente en OCMW bracht veel kansen met zich mee om verder samen te werken:

“Dat is één van de kansen van die inkanteling, dat je de mensen beter leert kennen, de netwerken versterkt, dat de mensen minder door de mazen [van het net] vallen.” (Respondent 2)

“We hebben in [naam gemeente] al een lange traditie van samenwerken tussen gemeente en OCMW. (...) Heel veel diensten werken echt samen en zitten ofwel op de OCMW-campus ofwel hier op het gemeentehuis. Dat is eigenlijk iets, een jaar of tien denk ik dat we die stappen zetten, en dat maakt ook wel dat iedereen elkaar veel beter kent.” (Respondent 3)

Toch is er ook nog ruimte om in de toekomst nog nauwer samen te werken en het beleid meer op elkaar af te stemmen.

“Wat in de kinderschoenen staat, is samenwerking met onderwijs, cultuur, vrije tijd...” (Respondent 2)

Vanuit de wettelijke opdracht van het OCMW en verschillende gemeentelijke diensten bestaan dus verschillende projecten die gericht zijn op het toegankelijk maken van het beleid, maar er is geen specifiek beleid gericht op de integratie van personen van buitenlandse herkomst. Dat heeft een impact op het opnemen van de regierol op vlak van integratiebeleid. Momenteel is het beleid versnipperd, en ontbreekt een ambtenaar of dienst die het overzicht kan bewaren, de verschillende partners kan bijeenbrengen en initiatieven op elkaar kan afstemmen.

“Voor mij gaat [regie op vlak van integratiebeleid] over samenwerken en zien dat iedereen betrokken is. Iemand moet mensen samenbrengen, het overzicht bewaren. (...) En als we een integratieambtenaar zouden hebben, dan kan die dat doen. (...) [Nu zitten we] soms dubbel te werken.” (Respondent 2)

Het beleid richt zich voornamelijk tot OCMW-cliënteel en vluchtelingen. Op het moment dat ze tewerkgesteld worden in het reguliere economische circuit, heeft de gemeente ook minder zicht op de anderstalige nieuwkomers.

////////////////////

5.6.2 Ambtelijke capaciteit en regie op vlak van integratiebeleid

5.6.2.1 Strategische capaciteit

	Intern	Extern
Beleidscapaciteit	Strategische beleidsprioriteiten	(Professionele) partners en verenigingen op het grondgebied
Beheerscapaciteit	Dienst met 3,1 VTE Organisatiestructuur met aandacht voor organisatiebrede samenwerking <i>Beperkte aandacht voor vanuit strategisch management</i> <i>Ruimte voor meer interne regie</i>	(Professionele) partners en verenigingen op het grondgebied

Er zijn ongeveer 3,1 voltijdse equivalenten (VTE) verantwoordelijk voor diversiteit binnen de bevoegde dienst. Op de website van de gemeente wordt (de context van) het diversiteitsbeleid als volgt beschreven:

“Maatschappelijke ontwikkelingen maken dat de gemeente is geëvolueerd naar een gemeente met een zeer diverse bevolking. De gemeente zet in op het werken aan samenleven in diversiteit en het creëren van gelijke kansen voor alle [inwoners van de gemeente]. Een diversiteitsbeleid is in de eerste plaats een inclusief beleid, een zaak van alle gemeentelijke diensten. Door middel van overleg, samenwerking en ondersteuning worden alle medewerkers in dit thema versterkt, zodat de aandacht voor diversiteit in de toekomst vanzelfsprekend wordt in onze gemeentelijke organisatie.”

Uit dit tekstje blijkt dus dat het integratiebeleid horizontaal opgevat wordt in de gemeente en benaderd wordt als een verantwoordelijkheid van alle diensten. In het vernieuwde organisatiemodel van de gemeente en het OCMW, is “organisatiebrede samenwerking” één van de vier uitgangspunten, net met als doelstelling om aparte diensten nauwer te doen samenwerken.

“De bedoeling was, of is, om de verkokerde werking van de vroegere afdelingen [op te heffen]. De bedoeling is een vlakkere structuur, om mensen van heel de organisatie te doen samenwerken.” (Respondent 1)

Op vlak van integratiebeleid is er evenwel nog groeipotentieel voor verdere interne samenwerking:

“Ik denk dat dat toch nog een uitdaging is, dat diversiteit breed aangepakt wordt doorheen de organisatie. Ik denk dat dat soms gebeurt en soms niet. De reflex “integratie, dat is voor de diversiteitsdienst”, die is er wel nog. Dat krijg je er niet op een jaar uit.” (Respondent 1)

“Ik vind het jammer dat het altijd in een dienst, zoals de dienst samenleven, zit. Eigenlijk zou het een beetje transversaal in de hele organisatie moeten zitten.” (Respondent 4)

Op het strategisch niveau komt het thema diversiteit weinig aan bod. Het MAT heeft de voorbije periode voornamelijk gewerkt rond het uitrollen van het nieuwe organisatiemodel, en minder beleidsinhoudelijk gewerkt. Bovendien wordt een afstand ervaren tussen het MAT en de dienst bevoegd voor integratiebeleid:

“In het MAT ligt niet iedereen wakker van het thema diversiteit. In concrete projecten komt het misschien wel soms aan bod. Er is ook weinig ruimte om rond inhoudelijke zaken te werken momenteel (...) Diversiteit en thema's als vrije tijd, maatschappij en welzijn komen minder aan bod in het MAT.” (Respondent 1)

“[Veel wordt afgestemd] op het niveau van de diensten en diensthoofden, en dat moet ook zo in de nieuwe organisatiestructuur. Maar wat we te weinig doen is mechanismes inbouwen zodat de informatie doorstroomt naar het managementteam.” (Respondent 1)

Het opnemen van de regierol op vlak van integratiebeleid is een strategische keuze. In de missie en visie van de dienst staat te lezen: “De dienst heeft hier in de regel een regierol, maar treedt indien aangewezen ook op als actor”. Eén van de respondenten omschrijft het voeren van regie als volgt:

“Op een bepaald moment is het woord ‘regie’ sterk naar boven gekomen, maar voordien namen wij eigenlijk ook de regierol op. (...) Je doet dat samen met de aanwezige actoren, professioneel en niet-professioneel, door in overleg te gaan en daar zo goed mogelijk op in te spelen.” (Respondent 2)

Belangrijke beleidsdomeinen waarbinnen samengewerkt wordt met verschillende partners, zijn taalbeleid, gezondheidszorg, vrije tijd, onderwijs en ouderenzorg. Daarnaast wordt ook gepoogd zoveel mogelijk in dialoog te treden met de vele zelforganisaties die op het grondgebied aanwezig zijn: “We proberen continu in dialoog te gaan met de verschillende gemeenschappen” (Respondent 4). Zo is er onder meer ook een interculturele raad die fungeert als overlegplatform tussen alle personen en verenigingen die actief zijn op vlak van integratie en de participatie van migranten.

5.6.2.2 Operationele capaciteit

Operatieve capaciteit		
	Intern	Extern
Beleidscapaciteit	Uiteenlopende projecten vanuit de dienst bevoegd voor integratiebeleid	(Professionele) partners en verenigingen op het grondgebied
Beheerscapaciteit	Dienst met 3,1 VTE <i>Ruimte voor meer interne regie</i>	(Professionele) partners en verenigingen op het grondgebied <i>Moeilijkheden om betrokkenheid te krijgen</i>

In de praktijk neemt de dienst tal van initiatieven en projecten op met externe partners om het samenleven in diversiteit in de gemeente te bevorderen. Zo heeft de gemeente samenwerkingsovereenkomsten met onder meer Samenlevingsopbouw en Kind&Taal en wordt overlegd met de interculturele raad, onderwijspartners, welzijnspartners...

////////////////////////////////////

“De andere diensten hebben natuurlijk ook een gamma aan taken en opdrachten en ze zeggen dan soms [over projecten van de dienst samenleven]: ‘We hebben daar geen tijd, personeel en ruimte voor.’”
(Respondent 2)

“Ze zien het belang wel om transversaal in te zetten op integratie, maar het wordt [in de praktijk] wel gezien als de taak van [onze dienst] . Er wordt vaak gekeken naar de integratiedienst, in plaats van dat bijvoorbeeld de dienst burgerzaken er zelf ook probeert mee aan de slag te gaan. Maar het bewustzijn begint wel meer en meer te komen, maar het zal wel nog tijd vragen. Bij sommige diensten is er openheid, bij andere is er meer weerstand.” (Respondent 6)

5.6.3 Conclusie

Case 6 heeft een omvangrijke werking op vlak van het samenleven in diversiteit, waarbij ingezet wordt op diverse projecten op vlak van taal, gelijke kansen, welzijn en onderwijs. Het diversiteitsbeleid wordt horizontaal opgevat, het opnemen van de rol van regisseur is een strategische keuze en in het vernieuwde organogram werd gestreefd naar een vlakkere organisatiestructuur die organisatiebrede samenwerking faciliteert. In de praktijk is dit nog niet volledig gerealiseerd: verschillende respondenten ervaren een gebrek aan betrokkenheid van het strategische niveau en er is nog veel groeipotentieel om de transversale visie op diversiteit ook in de praktijk te brengen. Dit heeft ook een impact op de externe regie: de gemeente heeft uiteenlopende samenwerkingsverbanden en overlegplatformen om signalen te capteren en er op in te zetten, maar zeker wat grote projecten betreft, is het moeilijk om alle (interne en externe) partners op één lijn te krijgen en vanuit één coherente visie aan de slag te gaan.

5.7 CASESTUDY 7

5.7.1 Schets van de gemeentelijke context

Case 7 telt bijna 40.000 inwoners en behoort tot de Belfiuscluster V12 (gemeenten en kleine steden met centrumfunctie en economische activiteit). De gemeente wordt gekenmerkt door een meer dan gemiddelde aanwezigheid van voorzieningen en diensten terwijl de levensstandaard doorgaans iets lager ligt dan het regionaal gemiddelde. 7% van de inwoners zijn vreemdelingen en 13% is van buitenlandse herkomst. Het inwonersaantal is dus bijna het dubbele van het Vlaamse gemiddelde, maar de etnisch-culturele diversiteit ligt lager dan gemiddeld. Het integratiebeleid wordt vormgegeven binnen de dienst gelijke kansen van het Sociaal Huis van de gemeente.

5.7.2 Ambtelijke capaciteit en regie op vlak van integratiebeleid

5.7.2.1 Strategische capaciteit

	Intern	Extern
Beleids capaciteit	Uiteenlopende projecten vanuit de dienst gelijke kansen	Structureel overleg en samenwerking met externe partners Structurele samenwerking met zelforganisaties
Beheers capaciteit	Dienst met meerdere medewerkers voor integratie Diversiteitsforum <i>Gebrek aan strategische visie</i> <i>Ruimte voor meer interne regie</i>	Diversiteitsforum Structurele samenwerking met zelforganisaties

De dienst streeft naar gelijke kansen voor alle inwoners en zet in het bijzonder in op het versterken van kwetsbare burgers. Op de website wordt het als volgt verwoord:

“De dienst Gelijke Kansen streeft naar meer solidariteit, en meer gelijkheid van kansen voor mensen in kwetsbare situaties. Daarbij doet ze expliciet beroep op krachten bij henzelf, in hun omgeving en in de samenleving.”

In de dienst wordt gewerkt rond armoedebestrijding en bestaan de pijlers ‘gezinnen, kinderen en jongeren’, wijkwerking, Noord-Zuidwerking en diversiteit. De pijler diversiteit richt zich op de vele culturen die aanwezig zijn in de gemeente, en probeert de drempels om tot integratie te komen zoveel mogelijk weg te werken. Sommige respondenten melden evenwel een gebrek aan strategische visie op vlak van integratiebeleid.

“Je merkt heel hard dat er binnen het beleid geen richting is. Maar soms denk ik dat dat misschien wel positief is, want zo hebben we zelf veel vrijheid om te kiezen welke richting het moet uitgaan...” (Respondent 3)

“Als daar vanboven nog geen heel scherpe lijn getrokken [wordt], geeft dat natuurlijk wat ruimte om te experimenteren en te zoeken naar modellen waarvan we zelf geloven dat die werken. Maar als we dan kunnen aantonen dat die werken, zou het fijn zijn dat die ook verankerd geraken.” (Respondent 1)

Ook op vlak van horizontale inbedding van het integratiebeleid in de organisatie, zijn volgens sommige respondenten nog stappen te zetten in de toekomst:

“Gezamenlijke doelstellingen die dienst overschrijdend zijn, dat is een complete uitdaging hier in [de gemeente].” (Respondent 3)

“Wat wij vooral missen is dat [de transversale opvatting] ingebakken zit in een gedragen ambitieniveau en een gedragen beleid naar de toekomst toe. Dat maakt veel van die dingen ad hoc.” (Respondent 1)

Daarnaast is het een strategische keuze om in te zetten op beleidsparticipatie van de doelgroep van het integratiebeleid.

“Je moet in overleg gaan met die mensen, je moet ook zorgen dat je die mensen betreft. De dienst gelijke kansen heeft bijvoorbeeld expliciet die opdracht.” (Respondent 10)

“Waar wij [als dienst] heel sterk op inzetten, dat is participatie. Op welke manier kunnen die mensen ook hun stem [laten horen], [aankaarten] wat zij belangrijk vinden in hun gemeente? Waar willen ze aan meewerken of mee nadenken? Ik denk dat dat bij ons op nummer 1 staat.” (Respondent 1)

“Je hebt echt een paar stevige trekkers nodig en we hebben dat geluk hier dat we een paar een stevige trekkers tussen de mensen met een migratieachtergrond te hebben.” (Respondent 3)

Om dat te realiseren wordt onder meer een diversiteitsforum georganiseerd waarop mensen met een migratieachtergrond uitgenodigd worden om input te geven voor het beleid. Ook worden multiculturele verenigingen sterk ondersteund door de gemeente en betrokken bij het beleid.

5.7.2.2 Operationele capaciteit

Operationele capaciteiten		
	Intern	Extern
Beleidscapaciteit	Uiteenlopende projecten vanuit de dienst gelijke kansen	Structureel overleg en samenwerking met externe partners Structurele samenwerking met zelforganisaties Vrijwilligers
Beheerscapaciteit	Diversiteitsforum Samenwerking met enkele diensten Veel basisondersteuning <i>Ruimte voor meer interne regie</i>	Diversiteitsforum Structurele samenwerking met zelforganisaties Vrijwilligers

Hoewel sommige respondenten dus een gebrek aan strategische visie en/of betrokkenheid van het strategisch management en bestuur ervaren, lukt het in de praktijk wel om ad hoc een interne regierol op operationeel niveau op te nemen door met sommige diensten samen te werken en te overleggen. Andere diensten geven dan weer aan dat ze onvoldoende op de hoogte zijn van de werking van de dienst gelijke kansen:

“Operationeel lukt dat wel, maar door het feit dat het niet gedragen is, is dat ad hoc en zien mensen in al die afzonderlijke dingen niet echt een verhaal waar je eigenlijk samen naar toe groeit.” (Respondent 1)

“Maar tussen de dienst gelijke kansen en de cultuurdienst en bibliotheek wordt er bijvoorbeeld wel samengewerkt en die versterken elkaar ook.” (Respondent 4)

////////////////////////////////////

“Met de dienst gelijke kansen [heb ik] iets te weinig [contact], naar mijn mening, in mijn ervaring. We weten te weinig wat ze doen, verwijzen misschien ook te weinig naar hen door.” (Respondent 7)

De dienst gelijke kansen heeft verschillende projecten en initiatieven met externe partners lopen op vlak van diversiteit, waaruit een externe regierol van de gemeente blijkt.

“Dus als het over externe regie gaat, wij hebben twee keer per jaar een diversiteitsplatform en eigenlijk zijn daar vooral welzijnsdiensten op uitgenodigd om rond bepaalde thema’s als het gaat over diversiteit, de schepen komt daar dan ook naar toe.” (Respondent 1)

“Onze dienst gelijke kansen die dus afhankelijk van het thema natuurlijk samenwerkt met (...) Ik denk het netwerk dat zij ontwikkeld hebben, dus niet alleen de samenwerking met de gemeentelijke diensten, maar ook met het CAW, met Kind & Gezin, ARKTOS, qua onderwijsondersteuning... Dus het bredere netwerk is gezocht en gevonden in functie van de noden die er in de gemeente zijn.” (Respondent 10)

Ook op operationeel niveau is het betrekken van de doelgroep van het integratiebeleid een sterk uitgewerkte pijler van het beleid. Zo is er een uitgebreide werking rond een ontmoetingscentrum, waar specifiek ingezet wordt op multiculturele verenigingen en waar die verenigingen activiteiten kunnen organiseren. Bovendien wordt jaarlijks getracht om bruggen te slaan tussen de verenigingen van het ontmoetingscentrum en het klassieke verenigingsleven.

Ten laatste vermelden verschillend respondenten dat er in hun dienst niet steeds de cultuur en/of capaciteit is om een regierol op te nemen:

“We zien ook bij nogal wat andere lokale besturen dat heel veel dingen die wij doen door externe partners veel meer gedaan wordt terwijl dat bij ons zo wat is gegroeid, omdat wij dat zelf voor een stuk oppakken.” (Respondent 1)

"Ik heb meer het gevoel dat ik meer die basiswerking in stand aan het houden ben en dat al mijn tijd daarin kruipt (...) Je hebt ook die individuele vragen van die mensen daar zitten, ik heb het gevoel dat ik meer daar met bezig ben." (Respondent 3)

5.7.3 Conclusie

De dienst gelijke kansen van case 7 is de motor van het gemeentelijke integratiebeleid. Diverse initiatieven worden georganiseerd om anderstaligen en personen van buitenlandse herkomst te doen participeren aan alle facetten van het samenleven. Er is veel aandacht voor het ondersteunen van multiculturele verenigingen in de gemeente.

De gemeente neemt niet altijd een regierol op vlak van integratiebeleid op. Enerzijds wijzen sommige respondenten op een gebrek aan strategische visie op vlak van (regie inzake) integratiebeleid en biedt de bevoegde dienst ook veel basisondersteuning en individuele begeleiding aan. Anderzijds is er op operationeel vlak wel sprake van constructieve samenwerkingen met interne partners en blijkt een externe regierol uit het ondersteunen van verenigingen, het organiseren van structureel overleg en het samenwerken in het kader van concrete projecten.

////////////////////////////////////

6 VERGELIJKENDE ANALYSE EN CONCLUSIE

In het onderstaande hoofdstuk worden de resultaten van de zeven casestudy's samengebracht en worden enkele overkoepelende beschouwingen gemaakt met betrekking tot interne en externe en operationele en strategische capaciteit. Beleids- en beheerscapaciteit komen in beide onderdelen voor, vermits uit de casestudy's bleek dat beide concepten op vlak van lokaal integratiebeleid kunnen overlappen.

6.1 OVERKOEPELENDE BESCHOUWINGEN M.B.T. INTERNE EN EXTERNE CAPACITEIT

6.1.1 Interne capaciteit en de regierol inzake integratiebeleid

Hieronder worden enkele overkoepelende beschouwingen over de interne capaciteit en regie overlopen, met name de (verschillen in) organisatiestructuur, de (verschillen in) visie op en betrokkenheid van medewerkers bij het transversaal integratiebeleid en de (verschillen in) organisatiecultuur.

Wat de **organisatiestructuur** betreft, zijn er grosso modo drie types besturen aanwezig in de selectie: besturen zonder integratiedienst, besturen met een eenmansdienst en besturen met een grotere dienst. Case 2 en case 5 hebben geen afzonderlijk lokaal integratiebeleid en dus ook geen integratieambtenaar/-dienst. Case 1, 3 en 4 hebben een eenmansdienst: in die lokale besturen werkt een integratieambtenaar het lokale integratiebeleid uit. Case 6 en 7 hebben een grotere dienst, daar zijn verschillende medewerkers van de gemeente verantwoordelijk voor het uitvoeren van het integratiebeleid. In case 4 en 6 worden inspanningen geleverd om de organisatie zo te organiseren dat interne samenwerking verder gestimuleerd wordt opdat het integratiebeleid niet louter door de bevoegde dienst gerealiseerd wordt. In case 4 wordt dit als een positieve factor onthaald: de organisatiestructuur heeft een sterkere interne samenwerking op vlak van integratiebeleid gerealiseerd. De interne capaciteit is er met andere woorden versterkt. In case 6 is er volgens de respondenten nog groeipotentieel voor een versterkte interne samenwerking op vlak van integratiebeleid.

In alle lokale besturen wordt verwezen naar **het transversale karakter** van het integratiebeleid. In de praktijk zijn er echter verschillen in de mate waarin het thema ook horizontaal aanwezig is in de werking van het lokale bestuur en de mate waarin andere medewerkers van de gemeente, buiten zij die hiervoor expliciet bevoegd zijn, verantwoordelijkheden opnemen. In case 2 en 5, de cases zonder apart integratiebeleid, komt het thema aan bod in het algemene welzijnsbeleid en in het beleid gericht op het bereiken en activeren van kwetsbare doelgroepen. In case 5 waren bovendien verschillende diensten betrokken bij de gemeentelijke werking die opgezet werd naar aanleiding van de opening van het asielcentrum in de buurt. In case 1 wijzen zowel de integratieambtenaar als de politiek verantwoordelijke naar het horizontale karakter van het beleidsdomein, maar in de praktijk is het integratiebeleid verkokerd. Ook in case 3 is dat het geval, waar de integratieambtenaar het lokale integratiebeleid volledig uitwerkt. In case 6 en 7 is er bij de bevoegde diensten en diensthoofden een sterk bewustzijn van het transversale karakter van het integratiebeleid, maar in de praktijk is er nog groeimarge om het thema horizontaal doorheen de organisatie te laten werken. In die besturen wordt gewezen op een beperkte betrokkenheid van het strategisch management bij het integratiebeleid (cf. infra). In case 4 staat de horizontale werking op vlak van integratiebeleid het verst. In dat bestuur is een integratiemedewerker het eerste aanspreekpunt van het integratiebeleid, maar nemen ook andere collega's verantwoordelijkheden op. Binnen

hun eigen beleidsdomein streven ze ook de doelstellingen van het lokale integratiebeleid na. Dit is ook een strategische keuze van het lokale bestuur (cf. infra). De mate waarin het organisatiebeleid horizontaal aanwezig is in de organisatie, lijkt samen te hangen met de organisatiestructuur: de transversale werking staat versterkt in case 4, waar de interne samenwerking sterkst gestimuleerd wordt door de organisatiestructuur.

Ook de **organisatiecultuur** wordt in verschillende besturen genoemd als factor die een invloed heeft op de interne capaciteit voor de regierol en op de mate waarin het integratiebeleid transversaal opgevat wordt. Een constructieve overlegcultuur faciliteert interne samenwerking en interne capaciteit op vlak van het integratiebeleid, terwijl de afwezigheid van een dergelijke cultuur dit net kan inhiberen. Case 5 heeft een cultuur van constructief samenwerken, waardoor de opening van een asielcentrum in de buurt leidde tot een samenwerking tussen verschillende diensten die betrokken waren bij het dossier. Verschillende respondenten uit case 1 verwijzen naar een organisatiecultuur die samenwerking en overleg niet stimuleert, wat een negatieve impact heeft op de interne capaciteit voor het lokale integratiebeleid. De organisatiecultuur kan bovendien beïnvloed worden door de organisatiestructuur. Zo leidde de hierboven beschreven veranderde organisatiestructuur in case 4 tot een cultuurverandering waarin vaker organisatiebreed overlegd en samengewerkt wordt, hoewel dat nog niet volledig gerealiseerd is in de praktijk. In de overige cases wordt niet expliciet verwezen naar de organisatiecultuur en de wijze waarop die de interne capaciteit voor de regierol op vlak van integratiebeleid beïnvloedt.

6.1.2 Externe capaciteit en de regierol inzake integratiebeleid

Ook met betrekking tot de externe capaciteit voor de regierol op vlak van integratiebeleid, kunnen enkele overkoepelende beschouwingen geformuleerd worden. In alle lokale besturen wordt met externe partners samengewerkt in het kader van het lokale integratiebeleid. Toch zijn er opmerkelijke verschillen in het type partners waarmee samengewerkt wordt, alsook de wijze waarop samengewerkt wordt.

Wat het type partners betreft waarmee lokale besturen samenwerken in het kader van het lokale integratiebeleid, kunnen de volgende bevindingen gedaan worden. De **beleidsdomeinen** waarin de partners actief zijn, verschillen tussen de lokale besturen. Dit vormt een reflectie van de mate waarin het integratiebeleid transversaal opgevat wordt (cf. hierboven). Zo wordt in case 3 voornamelijk samengewerkt met één socioculturele vereniging, terwijl in case 4 en 6 ook diverse andere partners (scholen, sportverenigingen...) genoemd worden als relevante externe actoren waarmee samengewerkt wordt. Ook de **aard van de partners** waarmee samengewerkt wordt, verschilt. In alle lokale besturen worden *vrijwilligers* (in meer of mindere mate) ingezet voor het integratiebeleid, bijvoorbeeld voor taal oefen kansen, als buddy, voor huiswerk begeleiding... In cases 4 en 6 wordt sterk samengewerkt met *professionele partners* waarmee samenwerkingsovereenkomsten gesloten worden. In de andere cases wordt minder verwezen naar professionele organisaties die betrokken worden bij het beleid. Case 6 en case 7 steunen heel sterk op samenwerking met *zelforganisaties*, terwijl dergelijke samenwerkingen in andere besturen minder aan bod kwamen in de interviews. De respondenten bevraagd in case 1 en case 4 gaven expliciet aan dat ze het gebrek aan (contact met) zelforganisaties als een minpunt beschouwen en inspanningen leveren om zelforganisaties te stimuleren en er contacten mee aan te knopen. In de andere cases, waar het lokale integratiebeleid minder uitgewerkt is, wordt niet verwezen naar de aanwezigheid van en samenwerking met zelforganisaties. *Intergemeentelijke samenwerking* komt sterk naar voor in case 2, die meermaals aangeeft niet voldoende capaciteit te hebben, maar ook niet voldoende nood te voelen, om zelf een echt integratiebeleid tot stand te brengen. De case werkt op vlak van welzijn samen met

buurgemeenten, bijvoorbeeld in het kader van de Opvoedingswinkel en het Huis van het Kind. Deze samenwerkingsverbanden worden vaak als relevant genoemd voor de doelgroep van integratiebeleid, aangezien er verschillende initiatieven en projecten gericht zijn op bijvoorbeeld anderstaligen. In de andere kleine gemeente in de selectie, case 3, waar een grotere integratiewerking is en waar meer personen van buitenlandse herkomst wonen, wordt niet verwezen naar intergemeentelijke samenwerking op vlak van integratie.

Ook de **samenwerking met de partners** verschilt tussen de lokale besturen. De externe partners leveren *input* voor het integratiebeleid. Dit kan enerzijds structureel gebeuren, waarbij ze input geven voor de omgevingsanalyse (bv. in case 1, case 3, case 4, case 6 en case 7) en doorheen de beleidsperiode in vergaderingen, (thematische) overleggen en netwerkmomenten (case 1, case 4, case 6, case 7). Anderzijds gebeurt dit in bepaalde besturen en situaties eerder ad hoc. Het thema komt op de agenda wanneer relevant; het beleid speelt in op concrete noden wanneer die zich stellen (case 2, case 3 en case 5). Er wordt ook in het kader van activiteiten en projecten *samengewerkt* tussen de lokale besturen en de partners. In alle cases worden samenwerkingen georganiseerd op basis van vrijwilligheid en overleg tussen de gemeente en de partners. Daarnaast faciliteren de onderzochte gemeenten de externe partners, bijvoorbeeld door middelen en logistieke ondersteuning te voorzien (case 1, case 3, case 4, case 6, case 7). Tot slot kan de samenwerking ook gestructureerd zijn op basis van samenwerkingsovereenkomsten die aangegaan zijn met de externe partners (voornamelijk vermeld in case 4 en case 6).

6.2 OVERKOEPELENDE BESCHOUWINGEN M.B.T. STRATEGISCHE EN OPERATIONELE CAPACITEIT

Capaciteit voor de regierol op vlak van integratiebeleid, kan zich zowel op strategisch als op operationeel niveau manifesteren. Hieronder worden de overkoepelende beschouwingen geformuleerd met betrekking tot beide dimensies van capaciteit voor de regierol op vlak van integratiebeleid.

In elk van de zeven cases, is een zekere **operationele capaciteit** voor de regierol aanwezig. Bij wie de operationele capaciteit voor de regierol ligt, wordt grotendeels bepaald door de organisatiestructuur die hierboven geschetst werd. In cases 1, 3, 4, 6 en 7 nemen de integratieambtenaren, of de medewerkers van de bevoegde diensten, de regierol op operationeel niveau op. In case 4, waar het integratiebeleid expliciet transversaal opgevat wordt, nemen daarnaast nog andere collega's, bijvoorbeeld van de sport- en jeugddienst, op operationeel niveau taken op zich binnen het integratiebeleid. In case 2 en 5, waar geen integratiebeleid is, bevindt de operationele capaciteit op vlak van integratiebeleid zich voornamelijk binnen werking van het OCMW, met name bij de maatschappelijk assistenten die de LOI-werking coördineren of cliënten van buitenlandse herkomst begeleiden. In case 5 werd operationele capaciteit vrijgemaakt naar aanleiding van de opening van het asielcentrum in de buurt.

Op vlak van **strategische capaciteit**, zien we drie types besturen in de caseselectie. Ten eerste zijn er de besturen die de strategische beslissing nemen niet expliciet in te zetten op integratiebeleid. Case 2 en 5 vallen in deze categorie. Gezien de beperkte aanwezigheid van personen van buitenlandse herkomst of anderstaligen in de gemeente, achten de besturen het niet noodzakelijk om een afzonderlijk integratiebeleid uit te bouwen. Integratiebeleid is er eerder een onderdeel van het bredere lokaal sociaal beleid, waarin soms initiatieven

////////////////////////////////////

7 BELEIDSAANBEVELINGEN

7.1 BELEIDSAANBEVELINGEN AAN DE LOKALE BESTUREN

- Een sterke **congruentie tussen het strategische en het operationele niveau** versterkt (de regierol op vlak van) het lokale integratiebeleid.
 - o Maak strategische keuzes over het *al dan niet realiseren van een gemeentelijk integratiebeleid*. Indien er intern onvoldoende middelen en capaciteit aanwezig zijn om een gemeentelijk integratiebeleid te organiseren, onderzoek dan de mogelijkheden om boven de gemeentegrenzen heen samen te werken op vlak van integratiebeleid (bv. gemeentelijke fusies, intergemeentelijke samenwerking, samenwerkingen met Huizen van het Kind, Opvoedingswinkel... in het kader van projecten rond integratiebeleid).
 - o Maak bovendien ook strategische keuzes over de *regierol* op vlak van integratiebeleid, de partners waarmee samengewerkt wordt en de manier waarop ze aangestuurd worden en over de beleidsdoelstellingen, actieplannen en acties op vlak van lokaal integratiebeleid.
 - o Een sterke *betrokkenheid van de leidinggevenden en het strategisch management* bij het integratiebeleid versterkt de interne capaciteit op vlak van integratiebeleid en stimuleert een transversale werking op vlak van integratiebeleid.
 - o De regierol is het sterkst in de gemeenten waar de *strategische visie op vlak van (de regierol inzake) integratiebeleid ook op het operationele niveau doorwerkt* (i.e. waar de medewerkers die het beleid uitvoeren, hun acties kaderen binnen de gemeentelijke strategie). Heb daarom niet alleen aandacht voor de concrete acties op vlak van lokaal integratiebeleid, maar bed ze in in de strategische visie op de regierol en het lokale integratiebeleid.
- Maak weloverwogen keuzes op vlak van **interne capaciteit** voor de regierol inzake integratiebeleid.
 - o De *organisatiestructuur* beïnvloedt de regierol op vlak van lokaal integratiebeleid en de mate waarin het thema transversaal nagestreefd wordt binnen de organisatie. Reflecteer daarom over de plaats van het integratiebeleid in het organogram van de gemeente.
 - o Houd hierbij ook rekening met het *transversale karakter* van het beleidsdomein, en stimuleer interne samenwerking om de regierol op vlak van integratiebeleid te versterken.
 - o Een constructieve *overlegcultuur* stimuleert interne samenwerking op vlak van lokaal integratiebeleid en kan helpen om externe schokken op vlak van integratiebeleid te ondervangen en op korte termijn capaciteit te ontwikkelen. Bovendien verhoogt dit de efficiëntie van het integratiebeleid. Het zorgt ervoor dat initiatieven van verschillende diensten op elkaar kunnen inhaken en er geen gelijkaardig aanbod ontstaat in de schoot van verschillende diensten.
- Evalueer de bestaande **partnerschappen en samenwerkingen** op vlak van integratiebeleid. Maak strategische keuzes over welke externe partners betrokken worden bij de beleidsvoorbereiding, -uitvoering en –evaluatie van het gemeentelijke integratiebeleid en op welke manier en met behulp van welke beleidsinstrumenten de samenwerking best georganiseerd kan worden.
 - o Externe partners fungeren als voelsprietten voor het lokale bestuur. Verzamel niet alleen *input* aan het begin van de beleidsperiode, bij het opstellen van de omgevingsanalyses, maar toets het beleid ook af doorheen de beleidscyclus en stuur eventueel bij.

- Bewaar bij de samenwerking met externe partners een *balans* tussen het doelgericht aansturen en opvolgen en het geven van voldoende vrijheid aan de externe partners.
- Samenwerken met *zelforganisaties* is een sterkte voor het lokale integratiebeleid. Indien dergelijke organisaties aanwezig zijn binnen de gemeente, is het aan te bevelen die organisaties te betrekken bij het beleid, hun werking te ondersteunen en te versterken.

7.2 BELEIDSAANBEVELINGEN AAN DE VLAAMSE OVERHEID

- Ambtelijke capaciteit en het opnemen van de regierol op vlak van lokaal integratiebeleid beïnvloeden elkaar wederzijds. Faciliteer lokale besturen die het gevoel hebben onvoldoende capaciteit te hebben om een integratiebeleid uit te werken. Zoek samen met hen naar de optimale schaal om (als regisseur) aan het thema te werken.
- Het realiseren van een horizontale werking op vlak van integratiebeleid blijkt een uitdaging te zijn in verschillende lokale besturen. Stimuleer en faciliteer de transversale samenwerking op vlak van integratiebeleid, bijvoorbeeld door projectmiddelen voor diverse beleidsdomeinen (bv. sport en cultuur) afhankelijk te maken van aandacht voor doelgroepen van lokaal integratiebeleid.

[illegible]

8 BIBLIOGRAFIE

- Beemer, F., Krauss, D., Puma, D., van Roost, M., & van Teulingen, Y. (2006). Gemeentelijke regie in de jeugdketen. Berenschot Geraadpleegd via: [http://ijutrecht.nl/download/bieb/gemeentelijke regie in de jeugdketen - eindrapport jong overeenkomst.pdf](http://ijutrecht.nl/download/bieb/gemeentelijke_regie_in_de_jeugdketen_-_eindrapport_jong_overeenkomst.pdf)
- Borkert, M., & Caponio, T. (2010). Introduction: the local dimension of migration policymaking. In T. Caponio en M. Borkert (Red.), *The local dimension of migration policy making* (pp. 9-32). Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Broucker, B., Van Haelter, B., & Vos, D. (2017). *Ambtelijke capaciteit. Resultaten van het pilootonderzoek*. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing. Geraadpleegd via: <https://steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/publicaties/rapporten/ambtelijke-capaciteit-resultaten-van-het-pilootonderzoek>
- Van Haelter, B., Broucker, B., Vos, D., Voets, J., & Steen, T. (2018). *Ambtelijke capaciteit bij lokale besturen*. Steunpunt Bestuurlijke Vernieuwing. Geraadpleegd via: <https://steunpuntbestuurlijkevernieuwing.be/publicaties/van.pdf>
- Deprez, I., Platteau, E., & Hondeghe, A. (2018). De invulling en versterking van de regierol van lokale besturen op vlak van integratiebeleid. Leuven: KU Leuven Instituut voor de Overheid
- Desmidt, S., & Voets, J. (2018). Strategisch management. In G. Bouckaert, A. Hondeghe, S. Op de Beeck, M. Ruebens, K. Verhoest en J. Voets (Red.), *Handboek Overheidsmanagement* (pp. 91-120).
- Homans (2014, oktober 24). *Beleidsnota Integratie en Inburgering 2014-2019*. Stuk 137 (2014-2015) –Nr. 1. Geraadpleegd via <https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/beleidsnota-2014-2019-integratie-en-inburgering>
- Noppe, J., Vanweddingen, M., Doyen, G., Stuyck, K., Feys, Y., Buysschaert, P. (2018). *Vlaamse Migratie- en Integratiemonitor 2018*. Brussel: Agentschap Binnenlands Bestuur.
- OESO (2018). *Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees*. Parijs: OECD Publishing. Geraadpleegd via https://read.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/working-together-for-local-integration-of-migrants-and-refugees_9789264085350-en#page1
- Opstaele, V., Van der Sypt, M., & Vanassche, S. (2018). Wetenschappelijk onderzoek naar de instrumenten voor de uitvoering van de regierol van lokale besturen op het vlak van (kinder)armoedebeleid. Geraadpleegd via: <https://armoede.vlaanderen.be/sites/default/files/media/Onderzoeksrapport%20Regierol%20Lokale%20besturen%20Armoedebestrijding%20Opstaele%2C%20Van....pdf>
- Peeters, N., De Caluwé, C., Janvier, R., & Van Dooren, W. (2010). *Vlaamse gemeenten en hun personeelsbeleid: een tweedimensionale analyse van organisatorisch gedrag*. Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek.
- Pröpper, I., Litjens, B., & Weststeijn, E. (2004). Lokale regie uit macht of onmacht? Onderzoek naar de optimalisering van de gemeentelijke regiefunctie. *Partners+Pröpper*. Geraadpleegd via <http://kennisopenbaarbestuur.nl/media/62912/lokale-regei-uit-macht-of-onmacht-partners-en-proepper-bzk-2004.pdf>

Vlaamse Regering (2014). Regeerakkoord van de Vlaamse Regering 2014-2019. Geraadpleegd via <https://www.vlaanderen.be/nl/publicaties/detail/het-regeerakkoord-van-de-vlaamse-regering-2014-2019>