

V L A A M S P A R L E M E N T



Zitting 2007-2008

25 oktober 2007

GEDACHTEWISSELING

over de bijzondere audit van de integratiesector door de Inspectie van Financiën

VERSLAG

**namens de Commissie voor Wonen, Stedelijk Beleid, Inburgering en Gelijke Kansen
uitgebracht door mevrouw Mieke Vogels**

Samenstelling van de commissie:

Voorzitter: de heer Jan Penris.

Vaste leden:

mevrouw Hilde De Lobel, de heren Jan Penris, Wim Van Dijck, mevrouw Gerda Van Steenberge, de heer Christian Verougstraete;

mevrouw Cathy Berx, de heren Carl Decaluwe, Tom Dehaene, mevrouw Veerle Heeren;

de dames Else De Wachter, Caroline Gennez, Michèle Hostekint;

de heer Sven Gatz, mevrouw Dominique Guns, de heer Hugo Philtjens.

Plaatsvervangers:

mevrouw Agnes Bruyninckx, de heren Felix Strackx, Erik Tack, Roland Van Goethem, John Vrancken;

de heer Dirk de Kort, de dames Cindy Franssen, Monica Van Kerrebroeck, de heer Johan Verstreken;

de heren Chokri Mahassine, Jan Roegiers, Jo Vermeulen;

de heer Marc Cordeel, de dames Hilde Eeckhout, Laurence Libert.

Toegevoegde leden:

mevrouw Mieke Vogels;

de heer Gino De Craemer.

INHOUD

Blz.

I.	Toelichting van het auditrapport door de heren Eric De Prycker en Kurt Debruyne, inspecteurs-generaal van Financiën en mevrouw Nancy Van den Broeck, inspecteur van Financiën	4
1.	De opdracht	4
2.	De integratiediensten	4
3.	De integratiecentra	8
3.1.	De provinciale integratiecentra	8
3.2.	De lokale integratiecentra	9
3.3.	De Foyer	9
3.4.	De financiële controle bij de integratiecentra	10
4.	Het Vlaams Minderhedencentrum	10
5.	Het Forum van Etnisch-Culturele Minderheden	11
6.	De Schroef	11
II.	Uiteenzetting door de heer Marino Keulen, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering	12
III.	Opmerkingen en vragen van de commissieleden	12
IV.	Antwoorden door de minister en de Inspectie van Financiën	14

DAMES EN HEREN,

De Commissie voor Wonen, Stedelijk Beleid, Inburgering en Gelijke Kansen hield op 11 oktober 2007 een gedachtewisseling over het rapport van de bijzondere audit van de integratiesector door de Inspectie van Financiën. Het rapport werd toegelicht door de heren Eric De Prycker en Kurt Debruyne, inspecteurs-generaal van Financiën en mevrouw Nancy Van den Broeck, inspecteur van Financiën. Aan de gedachtewisseling werd ook deelgenomen door de heer Marino Keulen, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering.

I. TOELICHTING VAN HET AUDIT-RAPPORT DOOR DE HEREN ERIC DE PRYCKER EN KURT DEBRUYNE, INSPECTEURS-GENERAAL VAN FINANCIËN EN MEVROUW NANCY VAN DEN BROECK, INSPECTEUR VAN FINANCIËN

1. De opdracht

De heer *Eric De Prycker*, inspecteur-generaal van Financiën zegt dat de Inspectie van Financiën halverwege 2006 van de minister de opdracht heeft gekregen om een audit van de integratiesector uit te voeren. Het was de bedoeling om na te gaan of met de ingezette middelen de doelstellingen bereikt worden en of de opdrachten en de verdeling van de middelen in overeenstemming zijn met de gewijzigde behoeften. Een laatste aspect was het beoordelen van de relatie met het inburgeringsdecreet.

De Inspectie van Financiën is een raadgever van de Vlaamse Regering. Die raad heeft onder meer betrekking op de begrotingsvoorbereiding, de begrotingsopmaak en de begrotingsuitvoering. De inspectie brengt advies uit over elk voorstel van beslissing dat aan de Vlaamse Regering wordt voorgelegd en waardoor de ontvangsten of uitgaven beïnvloed kunnen worden. Het advies maakt dan ook deel uit van het regeringsdossier. Ook subsidiedossiers en overheidsopdrachten die niet voor de Vlaamse Regering zijn, worden boven bepaalde drempels voor advies voorgelegd. Het advies gaat in op de aspecten wettigheid, regelmatigheid, doelmatigheid, kostenefficiëntie en budgettaire inpasbaarheid op termijn. Daarnaast kan de inspectie ook bijzondere audits uitvoeren.

Er zijn tien inspecteurs van Financiën met elk een eigen beleidssector. Tot het takenpakket van de spreker hoort inburgering. Daarom heeft hij de opdracht uitgevoerd. De inspectie heeft dergelijke opdracht al eens uitgevoerd voor de onthaalbureaus. Daarover heeft ze vorig

jaar in de commissie verslag uitgebracht¹.

De huidige audit gaat over een volledige sector. Qua omvang is dat onderzoek dus niet te vergelijken met de gewone taken van de inspectie. De inspecteur-generaal heeft dan ook hulp gekregen van twee collega's. Het voorwerp van de audit is het integratielandschap volgens het decreet van 28 april 1998: de lokale integratiediensten, de stedelijke en provinciale integratiecentra, het Vlaams Minderhedencentrum (VMC), het Forum van Etnisch-Culturele Minderheden en De Schroef.

Vooraf wil de spreker de aanpak toelichten. Er zijn 29 integratiediensten, 12 daarvan zijn geselecteerd voor de audit. De lokale integratiediensten van Gent en Antwerpen zijn automatisch geselecteerd omdat er ook een lokaal integratiecentrum is. Voorts is er minstens een centrum per provincie in aanmerking genomen. Hoe meer integratiediensten per provincie, hoe meer er geselecteerd zijn. De audit heeft zich gebogen over grote en kleine diensten, stedelijke en gemeentelijke diensten. De inspectie heeft erop gelet dat ze een werking van minstens drie jaar hadden. Drie jaar is de minimale periode in een convenant waarin de doelstellingen, de resultaten en de prestatie-indicatoren kunnen worden geformuleerd. De inspectie heeft gekozen voor de periode 2003-2005 omdat die periode volledig geëvalueerd was. De acht integratiecentra werden bezocht, alsmede het VMC, het Forum en De Schroef.

Vooraleer de inspectie de organisaties bezocht, heeft ze het administratieve dossier doorgenomen. Het administratieve dossier was telkens een apart dossier met een eigen meerjarenplan en een eigen convenant. De inspectie heeft ook de analytische boekhoudingen bekeken.

Tijdens elk bezoek overliep de inspectie 's morgens het convenant en de evaluatie met de administratie. Dat gebeurde aan de hand van een vragenlijst. De situatie van een integratiedienst is helemaal anders dan die van een integratiecentrum. De vragenlijsten verschillen dus. Ze zijn terug te vinden in het rapport. Na de middag heeft de inspectie steekproefsgewijze de rekeningen gecontroleerd. Dat was om de volledige werking van de organisatie vanuit een andere hoek, voornamelijk financieel, te beoordelen. De spreker benadrukt dat de inspectie niet gestreefd heeft naar een volledige statistische representativiteit.

2. De integratiediensten

Mevrouw *Nancy Van den Broeck*, inspecteur van

¹ *Parl. St.* VI. Parl. 2005-06, nr. 600 en *Hand.* VI. Parl. 2005-06, nr. C55-WON4.

Financiën, herhaalt dat de inspectie de integratiediensten en de -centra apart behandeld heeft. Het decreet inzake het Vlaamse beleid ten aanzien van etnisch-culturele minderheden (ECM-decreet) geeft een belangrijke rol aan de lokale besturen. Zij zijn verantwoordelijk voor de uitwerking en de coördinatie van het beleid op hun grondgebied. De integratiedienst is dan ook een dienst van een lokaal bestuur die moet zorgen voor de uitvoering van het gemeentelijke minderhedenbeleid.

In de periode van de audit zijn er 29 integratiediensten. Samen hebben ze 52 personeelsleden gesubsidieerd door de Vlaamse overheid. Het overgrote deel van de integratiediensten, namelijk 58 percent heeft slechts één gesubsidieerd personeelslid. De grootste dienst, die van Genk, heeft zes personeelsleden.

Een gemeente maakt een omgevingsanalyse op en een minderhedenbeleidsplan. Die vormen de basis voor een convenant. Dat is een driejarige overeenkomst met de doelstellingen. De subsidie wordt toegerekend op basis van een convenant.

De doelstellingen bestrijken het volledige decretale driesporenbeleid, onder andere het emancipatiebeleid (intern inclusief, extern inclusief) met de participatie van de doelgroepen, de sensibilisatie en de beeldvorming. Ook de andere pijlers komen aan bod, het onthaalbeleid en het opvangbeleid van vluchtelingen en mensen zonder papieren. De onderdelen over de woonwagenbewoners en het kwaliteitshandboek zijn daar soms wat aangekleefd.

2.1. De gesprekken met de integratiediensten

In de voormiddag van het bezoek waren er steeds gesprekken met verantwoordelijken van de integratiediensten. Die gesprekken werden gevoerd op basis van een vragenlijst. De inspectie vond het belangrijk om in het auditrapport toch een neerslag te hebben van die gesprekken, een soort algemene deler te distilleren uit die gesprekken en dat te clusteren rond een aantal grote topics. Daaruit heeft de inspectie een aantal bevindingen afgeleid.

2.1.1. Wie is etnisch-culturele minderheid?

Een eerste aspect is de definitie van etnisch-culturele minderheid. Kortom: wie is de doelgroep of de klant van de integratiedienst? Het is wel opmerkelijk dat het steeds moeilijker wordt om het begrip allochtoon exact te definiëren. De definitie van het ECM-decreet is tweeledig. Er is een voorwaarde van afkomst en een voorwaarde van achterstelling. Gemeenten weten vaak niet wat de etnische afkomst van de bevolking is. Uit de gesprekken kon de in-

spectie opmaken dat de definitie enkel nog gehanteerd wordt in de statistieken om de omgevingsanalyse op te maken. In de nieuwe convenants is er een tendens om de werking open te stellen voor burgers van diverse afkomst. Die terminologie wordt ook gebruikt in de nieuwe convenants. De klanten van de integratiedienst zijn daardoor ook burgers van diverse afkomst.

Een volgende opmerking is misschien meer voor sociologen. De inspectie merkt toch dat er in praktijk een breuklijn ontstaat op basis van een religieuze achtergrond of levensbeschouwelijke opvatting. Dat heeft waarschijnlijk tot gevolg dat er twee uitersten in een spectrum ontstaan. De ene kant vindt dat het levensbeschouwelijke een onderdeel vormt van de persoonlijke levenssfeer en dus uit het publieke leven geweerd moet worden. De andere kant vindt dat diversiteit net inhoudt dat de publieke ruimte een plaats moet geven aan het levensbeschouwelijke. Tussen die twee uitersten zijn er natuurlijk nog heel wat beleidsvisies. Voor een integratie- of diversiteitswerking is het moeilijk om die twee uitersten te verzoenen. De integratiediensten vechten met die tweespalt. Het beleid positioneert zich immers in dat spectrum.

De doelgroep van een integratiedienst, zeker voor strategische doelstellingen als informatie en sensibilisatie, is dan ook de volledige bevolking. Het is misschien een open deur intrappen, maar de aanbeveling is dat er behoefte is aan een werkbaar en eenduidige definitie van allochtoon, zeker voor beleidsinformatie en metingen.

2.1.2. Het convenant

Een tweede cluster van bevindingen betreft het convenant. De ontstaansgeschiedenis van de convenants 2003-2005 en de recente convenants is anders. Over de eerste convenants werd onderhandeld door de administratie, in aanwezigheid van het kabinet. Bij de lopende convenants gebeurde de onderhandelingen op kabinetsniveau, in aanwezigheid van de administratie.

De inspectie heeft de diensten ook steeds gevraagd of ze zich terugvonden in het convenant en of het minderhedenbeleidsplan daar een weergave van is. Dan blijkt dat sterkere onderhandelaars zich beter terugvinden in het convenant. Soms kreeg de inspectie de opmerking dat de overheid aan 'cherry picking' doet. De Vlaamse overheid haalt de doelstellingen uit de beleidsplannen die zij interessant vindt, maar daardoor gaat de samenhang van het strategische planningsdocument verloren of worden er klemtonen gelegd die lokaal minder van belang zijn.

Wat het convenant als werkinstrument betreft, heerst

er een opmerkelijk verschil in interpretatie over de doelstellingen van het convenant. Sommige diensten zien de doelstellingen als minimaal te bereiken. Bij gebrek aan gesubsidieerd personeel zetten zij extra personeel in om die doelstellingen toch te bereiken. Andere diensten vinden dat de doelstellingen zo ruim zijn dat ze die nooit met het hun toegemeten personeel kunnen halen. Zij beschouwen de doelstellingen als streefdoelen. Dat heeft belangrijke gevolgen voor het oogmerk van dergelijk convenant. Is het een middelen- of een resultaatsverbintenis? Door het feit dat er meestal slechts een gesubsidieerd personeelslid is, vinden de diensten vaak het convenant ondergeschikt aan het lokale minderhedenbeleidsplan.

Er is ook geen verband te ontdekken tussen de taken van het convenant en de personeelsformatie. Dat sterkt het idee dat een convenant zelfs geen middelenverbintenis is. Er zijn immers zelfs geen middelen om sommige onderdelen uit te voeren. Vaak schrappen de diensten de voor hen minst interessante onderdelen, bijvoorbeeld de woonwagenbewoners, omdat ze er echt geen tijd voor hebben. Die doelstelling is ook moeilijk te bereiken.

Algemeen genomen vinden de diensten het convenant een interessant werkinstrument, zeker omdat het helpt om de neuzen in dezelfde richting te zetten. Soms is het convenant zelfs een drukingsmiddel van de dienst bij de lokale overheid: 'Brussel wil dit'.

Het convenant is een document dat getekend is door de burgemeester en de gemeentesecretaris. Toch ervaren sommige diensten dat het convenant echt gezien wordt als een plan van de integratiedienst. De andere gemeentelijke diensten voelen zich weinig betrokken bij de uitvoering ervan.

Het convenant lijkt weinig flexibel, het ligt vast voor drie jaar. In de praktijk blijkt echter dat die opmerking gerelativeerd moet worden. De administratie houdt bij de evaluaties immers vlot rekening met wijzigingen in de omgevingsfactoren of uitvoeringsproblemen.

De jaarlijkse evaluatie werd gezien als een enorme planlast. Alle aspecten moeten worden geëvalueerd. Dat neemt, zeker in diensten met maar één gesubsidieerd personeelslid, relatief veel tijd in beslag. Soms is ook geopperd dat de looptijd van de convenants niet overeenkomt met een regeerperiode. Een bestuur moet dan het plan van een vorig bestuur uitvoeren. Dat zorgt soms voor uitvoeringsproblemen.

Algemeen beveelt de inspectie aan om een onderscheid te maken in een convenant tussen doelstellin-

gen op lange termijn en jaarlijkse concrete operationele doelstellingen of acties. Die concrete acties moeten dan ook SMART-geformuleerd zijn: specifieke, meetbare, afgesproken, realistische en tijdsgebonden outputindicatoren. Op die indicatoren kan een dienst dan afgerekend worden. De dienst kan niet beoordeeld worden op langetermijneffecten maar wel op jaarplannen. Afrekenen betekent ook dat er een penaliteit aan verbonden kan zijn, als een dienst een bepaald niveau van output niet haalt.

2.1.3. Intern inclusief beleid

Intern inclusief beleid betekent het diversiteitsbeleid in andere gemeentediensten ingang te laten vinden, samenwerken met reguliere gemeentediensten. Soms worden er gezamenlijke projecten georganiseerd. Soms neemt de integratiedienst de kosten ten laste, soms de reguliere dienst, bijvoorbeeld de jeugddienst of de cultuurdienst. Vaak springen de diensten daar pragmatisch mee om: er wordt gekeken welke dienst nog budgetten heeft.

De inspectie heeft de samenwerking met het OCMW bij intern inclusief beleid geplaatst. In sommige gemeenten is dat, gezien de verhouding met het OCMW, misschien extern. Er groeit een grotere divergentie tussen de grootstedelijke diensten en de kleinere integratiediensten. De kleinere diensten voeren vaak projecten mee uit. De grootstedelijke diensten bereiden het beleid ook voor.

Bij de diversiteit in eigen diensten, denken de meesten aan tewerkstelling van allochtonen in de eigen diensten. Dat is als doelstelling vaak opgenomen in het convenant. Vele gemeentediensten hebben daarvoor een diversiteitsplan dat gesubsidieerd wordt door de Vlaamse overheid. Soms stelt een jeugdbeleidsplan voorwaarden om de werking open te stellen voor ECM-categorieën.

Zowel de jeugddienst als de personeelsdienst rapporteert aan de subsidiërende overheid. Soms is het dan ook niet duidelijk wat de bijdrage is van elke partner. De integratiedienst zegt dan wel dat hij faciliterend opgetreden is, maar wat is de rol van elke partner?

Een belangrijk element in het intern inclusief beleid is het offerfeest. Een groot deel van de integratiediensten spendeert daar relatief veel tijd aan. Andere zeggen dat ze die taken al gedeeltelijk doorgeschoven hebben naar de reguliere gemeentediensten. De integratiedienst houdt zich dan nog enkel bezig met het overleg met de moslimorganisaties. Dat scenario wordt door de meeste als ideaal beschouwd.

Het kwaliteitshandboek is een doelstelling van de

convenants, maar de integratiediensten zien daarvan het nut niet in. Ze moeten zelf procedures uitwerken, maar zijn ingebed in een gemeentedienst met geëigende procedures.

Als het huidige subsidiemodel van de integratiediensten behouden blijft, beveelt de inspectie aan om duidelijke regels te geven over welke projectkosten ten laste zijn van de subsidie voor de integratiedienst. Het lijkt de inspectie logisch dat gemengde projecten met reguliere diensten ten laste worden genomen door de reguliere diensten. De integratiedienst kan dan enkel de meerkost voor specifieke ECM-maatregelen dragen. Om het intern inclusief beleid ingang te laten vinden, zou het nuttig zijn om bij een convenant een tijdspad op te nemen wanneer en in welke fasen een taak overgedragen wordt aan een gemeentelijke dienst.

2.1.4. Extern inclusief beleid

Waar het al moeilijk is om de taken van het intern inclusief beleid te bepalen, is het dat zeker voor het extern inclusief beleid. Nochtans besteden de diensten veel tijd aan overlegplatform, vooral het LOP, of aan werkgroepen over het tewerkstellingsbeleid. In de meeste convenants staat de doelstelling: verhogen van de doorstroming naar de sterkere richtingen van het secundaire onderwijs. Dat is een valabele doelstelling. Stel dat er een effectindicator is om het bereiken van die doelstelling te meten, is het nog niet vast te stellen wat de inbreng is geweest van de integratiedienst.

Wederom pleit de inspectie voor een scheiding van de langetermijn- en kortetermijneffecten. Voor het extern inclusief beleid moeten de doelstellingen afgesproken worden met de verschillende domeinen van de Vlaamse Gemeenschap. Dat is eigenlijk inclusief werken op het niveau van de Vlaamse Regering zelf. Ook op dit vlak vraagt de inspectie operationele SMART-doelstellingen in een jaarplan, waarop de dienst dan kan worden afgerekend.

In de recente convenants krijgen de lokale besturen vaak de rol van 'regisseur' van het gelijkekansenbeleid. Voor de inspectie zou die rol decretaal bekrachtigd moeten worden.

2.1.5. Inspraak en participatie van de doelgroep

Voor het realiseren van inspraak en participatie van de doelgroep hebben de integratiediensten veel energie gestoken in overlegplatformen, werkgroepen van migranten of migrantenverenigingen. Eigenlijk is dat een verhaal van meer vallen dan opstaan. De spreker denkt dat de deelname aan adviesraden zelfs voor autochtonen al een probleem is. Voor een participa-

tiemodel is dat volgens haar geen geschikte werkvorm. Als er gewerkt wordt met een bepaald thema is de deelname hoger en actiever. Het is dus beter om de samenstelling van een thematische werkgroep diverser te maken in plaats van te werken met een apart overlegplatform of werkgroep van migranten en migrantenverenigingen.

2.1.6. Beeldvorming

De doelstellingen voor beeldvorming werden vaak heel meetbaar en aantoonbaar geformuleerd, bijvoorbeeld het aantal persartikelen of artikelen in het gemeenteblad. Die doelstelling werd meestal gehaald. De inspectie pleit dan ook voor het behoud van die doelstelling. Ze wordt gemakkelijk gehaald. Het positieve effect van diversiteit in de media is ook aantoonbaar.

2.1.7. Onthaalbeleid

Het onthaalbeleid van de convenants voor de periode 2003-2005 wordt doorkruist door het decreet op het inburgeringsbeleid. De teksten van de convenants werden niet aangepast aan het feit dat de onthaalbureaus nu verantwoordelijk zijn voor het onthaalbeleid. De inspectie heeft in haar gesprekken gepeild naar hoe de diensten op die gewijzigde situatie gereageerd hebben. Meestal worden de taken in het kader van het onthaalbeleid bij de integratiediensten beperkt tot overlegvergaderingen met het onthaalbureau en het Huis van het Nederlands. Bepaalde diensten voeren nog een aantal taken in het secundaire traject uit: het verder inoefenen van het Nederlands. Een beperkt aantal diensten had de verkeerde opvatting dat het versturen van brieven aan nieuwkomers behoorde tot het takenpakket van de integratiedienst. De contacten met het onthaalbureau worden gewoonlijk positief bevonden. De integratiediensten houden zo een vinger aan de pols voor migratiestromen en samenlevingsproblemen.

2.1.8. Opvangbeleid

De integratiediensten voelen zich op vlak van het opvangbeleid in een moeilijke positie gedrongen. Als lokaal bestuur vinden ze dat ze binnen een wettelijk kader moeten opereren. Mensen zonder papieren zijn soms illegaal hier. De acties blijven vaak beperkt tot het uittekenen van een afsprakenkader rond dringende medische hulp.

2.1.9. Woonwagengewoners

Ook het actiepunt woonwagengewoners is heikel. De taken zijn vaak gebundeld rond het realiseren van een woonwagenterrein en het toezicht erop. Toezicht

op terrein leidt meestal tot eerstelijns hulp. Als de dienst maar een beperkt aantal personeelsleden heeft, wordt die doelstelling meestal achterwege gelaten. Soms wordt er ook geschermd met het idee dat woonwagengebouwen zelf kiezen voor een aparte levensstijl. Integratie in de zin van participatie aan het maatschappelijke leven willen ze niet. Sommigen vinden het dus niet nodig om veel actie te ondernemen. Anderen vinden dat diversiteit niet mag vergoelijken dat kinderen niet naar school gaan. Zij organiseren bijvoorbeeld projecten om de kinderen op school te krijgen. Dat staat natuurlijk haaks op de bepalingen van het decreet over de tweedelijnsfunctie van de integratiediensten. Daarom meent de inspectie dat dergelijke projecten beter thuis horen in de samenlevings- of schoolopbouw.

2.2. De financiële controle bij de integratiediensten

De Vlaamse overheid subsidieert maximaal twee derde van de kosten van een dienst. Het forfaitaire subsidiebedrag is afhankelijk van het aantal gesubsidieerde personeelsleden. Uit de verdeling van het aantal gesubsidieerde personeelsleden blijkt dat er geen transparante verdeelsleutel bestaat. Blijkbaar is het aantal personeelsleden gebaseerd op een programma uit de jaren negentig, namelijk de SIF-migranten. Naast de personeelskosten wordt ook de werkingskosten van de integratiedienst gesubsidieerd. Sommige diensten interpreteren werkingskosten heel strikt, enkel kantoor materiaal, telefoon en dergelijke van de dienst zelf. Andere gaan ruimer en rekenen op basis van een niet altijd even duidelijke verdeelsleutel ook overheadkosten aan. De kosten van de projecten zelf, eventueel georganiseerd in samenwerking met andere gemeentelijke diensten, worden zoals gezegd pragmatisch verdeeld: wie geld heeft, betaalt.

Aangezien het om een beperkte subsidie gaat en er veel tijd en planlast kruipt in evaluatie en controle, stelt de inspectie een analoge financiering als van de integratiecentra voor.

Ongeveer tien procent van de gemeenten hebben een integratiedienst. Die diensten hebben een positief effect, zelfs de kleinere diensten. Zelfs een personeelslid kan een luis in de pels zijn en telkens de aandacht vestigen op diversiteit en etnisch-culturele minderheden. De inspectie heeft dus geen bezwaar tegen de oprichting van nieuwe integratiediensten, maar wel met duidelijke en transparante toekenningscriteria en objectieve oprichtingsargumenten. Het bestaan van een lokaal draagvlak is natuurlijk ook een vereiste.

3. De integratiecentra

De heer *Eric De Prycker* bespreekt vervolgens de integratiecentra. Hij zegt dat een aantal van de bevindingen en de aanbevelingen voor de integratiediensten ook van toepassing zijn op de integratiecentra, onder meer de opmerking over de definitie van allochtoon, de meerjarigheid van de convenants, de jaarplannen met outputindicatoren, de kwantificeerbare doelstellingen. De inspectie heeft ervoor gekozen om dat in het rapport kort te vermelden en niet in extenso te herhalen.

De inspectie herinnert eveneens aan de decretale opdrachten van de integratiecentra: ondersteunen, stimuleren en bewaken in de verschillende domeinen en beleidsniveaus en samenwerken met de doelgroepen en de organisaties. Samengevat: achterstand en achterstelling analyseren, methodieken en werkvormen uitwerken en de overheden stimuleren om een beleid voor de doelgroep uit te werken.

De provinciale en lokale integratiecentra hebben eigen decretale bepalingen. Dat staat ook in het rapport. Alle integratiecentra hebben gemeen dat ze een subsidie krijgen als tegemoetkoming in de kosten voor personeel, infrastructuur en werking. Die subsidie wordt toegekend op basis van een meerjarenplan en in het kader van een overeenkomst. In tegenstelling tot bij de integratiediensten kan de Vlaamse overheid hier bijdragen in alle kosten. Voor de integratiediensten, was dat twee derde. De voorwaarde is dat minstens 75 procent van de enveloppe aangewend wordt voor personeelskosten. In dat geval wordt de volledige subsidie uitbetaald. In het rapport wordt vastgesteld dat de personeelsbezetting, ongeveer 135 voltijdse eenheden, ongeveer tweeënhalf keer de gesubsidieerde bezetting is van de integratiediensten.

De kwestie is hoe de integratiecentra te bekijken. Er zijn daarvoor twee mogelijkheden. Eerst en vooral kan elk integratiecentrum apart worden beschouwd. Anderzijds kan ook worden gekeken naar wat de integratiecentra verbindt, wat ze gemeen hebben. Uiteindelijk heeft de inspectie in de mate van het mogelijke gekozen voor de tweede oplossing. De eerste oplossing staat deels in bijlage 3 van het rapport. Die bijlage heeft niet toevallig als titel 'Acht verschillende integratiecentra'. De integratiecentra kunnen verdeeld worden in drie: de provinciale integratiecentra, de lokale integratiecentra en de Foyer.

3.1. De provinciale integratiecentra

Sommige provinciale integratiecentra vinden de duurtijd van het convenant, namelijk zes jaar, te lang. De inspectie wil dat toch wat nuanceren want

de convenants kunnen na drie jaar worden bijgestuurd. Dat is trouwens ook gebeurd. De inspectie ziet niet meer goed het verschil tussen het convenant van zes jaar en het convenant van drie jaar met de integratiediensten.

Een volgend onderscheid is juridisch: publiekrechtelijk of vzw. Wat is de beste organisatievorm? Vzw's moeten niet spreken als een politiek orgaan, maar een lokaal bestuur laat zich in praktijk moeilijk sturen door een vzw die het kan zien als een belangenorganisatie van de minderheden zelf. Een centrum van een provincie houdt dan weer meer rekening met politieke gevoeligheden, maar ook een provincie wordt door sommige lokale diensten gezien als een hogere overheid die eerder bevoogdend optreedt.

Integratiecentra hebben een eigen manier om ondersteuning te bieden. Eenvoudig gezegd zijn er twee optieken: vraaggericht zoals bijvoorbeeld Limburg, en de benadering die PRICMA (Provinciaal Integratiecentrum Antwerpen) toepast, met producten. Het integratiecentrum heeft dan verschillende producten voor verschillende klanten. De inspectie ziet heel wat voordelen in de productbenadering. De voordelen die de inspectie zag, hebben misschien te maken met de nadelen van andere systemen. Eerst en vooral zijn de rechten en de plichten van alle partijen, ook de klant, dan duidelijk. Ook de tijdelijkheid is duidelijk. Voorts maakt de benadering het mogelijk om afgerekend te worden op resultaten. Anderzijds vindt de inspectie dat een productbenadering de integratiediensten niet in de kou mag laten. Daarom stelt ze voor om een advies van de diensten daarover in het convenant te formuleren.

Ook de lokale steunpunten zijn eigen aan de organisatiestructuur. Er waren dikwijls lokale steunpunten waar er ook integratiediensten waren. In het begin waren de lokale steunpunten integratiediensten. Het was de bedoeling dat die lokale steunpunten bovenlokaal werkten, verder dan de gemeentegrenzen. Dat is weinig of niet gebeurd. Daarom is er een concentratiebeweging gaande, hetzij naar een centrale werking, hetzij naar regiohuizen. De inspectie stelt voor om bij een decreetswijziging de idee van de lokale steunpunten niet meer op te nemen, onder meer wegens de verdere uitbouw van de gemeentelijke werking.

Een volgend punt is de eerstelijnswerking versus de tweedelijnswerking. Het decreet opteert voor het tweede, maar de inspectie begrijpt de vraag naar eerstelijns hulp wel. Als de centra rechtstreeks met de doelgroep kunnen werken, zijn de resultaten duidelijker dan passeren via de voorzieningen. Toch meent de inspectie dat de eerstelijnswerking gekoppeld moet zijn aan voorwaarden. Die voorwaarden waren niet altijd vervuld.

Een eerste voorwaarde is dat de eerstelijnswerking duidelijk in het convenant moet staan. Een tweede voorwaarde is in verband met de personeelsbezetting, waarbij de individuele taken binnen elk integratiecentrum duidelijk zijn. Het project of de methode moet op termijn worden overgedragen aan de reguliere organisaties.

3.2. De lokale integratiecentra

Ook aangaande de lokale integratiecentra heeft het decreet duidelijke uitgangspunten. Het lokale bestuur wordt ondersteund door een integratiecentrum. Het centrum ondersteunt dus een dienst die op eenzelfde grondgebied met dezelfde problemen bezig is. De lokale besturen van Gent en Antwerpen hebben niet stilgezeten. De decretale verhoudingen kloppen niet meer, het is meer een relatie tussen partners die afspraken maken. Die afspraken worden trouwens in een overeenkomst genoteerd.

De inspectie heeft de convenants van de centra en van de diensten met elkaar vergeleken. Het resultaat daarvan staat in het rapport.

De algemene conclusie voor de lokale integratiecentra is dat het decretale model niet meer werkt. Als de stad optreedt als regisseur, zoals meer en meer het geval is, moet dat allicht decretaal worden bekrachtigd.

Voor subsidiëring zijn drie scenario's mogelijk; eerst volgen de twee meest extreme. Geef alle middelen aan de stad. Je bekrachtigt dat de steden goed bezig zijn en je geeft hen de regiefunctie. Het nadeel is dat het integratiecentrum zijn onafhankelijkheid verliest. Het tweede voorstel is dat de Vlaamse Gemeenschap de lokale integratiecentra volledig onafhankelijk maakt en dus volledig subsidieert. Dat maakt het mogelijk dat het centrum kritisch blijft staan tegenover de stad.

Een derde voorstel is het behoud van de huidige toestand. Dat betekent dat zowel de Vlaamse overheid als de stad subsidieert. Met het behoud van de huidige toestand wil de inspectie niet zeggen dat de grootte van de subsidie en het aantal effectieven ongewijzigd moeten blijven.

3.3. De Foyer

De inspectie heeft de Foyer apart behandeld. Het wordt dan wel gelijkgesteld met een provinciaal centrum, maar het is gelegen in een tweetalig gebied met ook Franstalige burgemeesters en schepenen. Er zijn geen integratiediensten. De integratieproblemen zijn er heel duidelijk. De Foyer kan ook niet ver-

trouwen op de inspanningen van de lokale gemeentelijke diensten. Door de eigen situatie vindt de inspectie dat het convenant van de Foyer zwaarder is. De inspectie suggereert de Vlaamse Gemeenschapscommissie te betrekken bij het overleg over het convenant.

3.4. De financiële controle bij de integratiecentra

De personeelsformatie van de integratiecentra is berekend op het aantal personeelsleden van voor de inwerkingtreding van het decreet. De inspectie heeft geen eenduidig verband gemerkt tussen de taken in de convenants en de personeelsformatie. Voor de meeste andere vaststellingen verwijst de spreker naar het rapport.

De Foyer heeft een centrale afdeling en vier steunpunten. Specifiek is dat elk van de steunpunten een eigen boekhouding heeft. De inspectie moest dus vijf boekhoudingen beoordelen. De opmerkingen in het rapport hadden betrekking op de boekhouding van een steunpunt.

Er zijn twee aanbevelingen mogelijk. Ofwel blijft de huidige situatie behouden. Als het centrum kan aantonen dat 75 percent van de subsidie voor personeelskosten wordt gebruikt, krijgt het het volledige subsidiebedrag. Gezien het stabiele karakter blijft dat in deze specifieke situatie verdedigbaar. Een andere mogelijkheid is alleen de kosten te vergoeden die bewezen worden.

4. Het Vlaams Minderhedencentrum

De heer *Kurt Debruyne* verwijst naar het decreet waarin staat dat er drie ondersteuningscentra zijn en een Vlaams overlegcentrum. In praktijk is dat allemaal gegroepeerd in een nieuw gecreëerd Vlaams Minderhedencentrum (VMC). Omdat de andere convenants beoordeeld zijn voor de periode 2003-2005, heeft de inspectie voor dit centrum twee convenantperiodes moeten controleren. Een eerste voor 2001-2003 en een tweede voor 2004-2006.

In de eerste periode heeft het convenant de resultaatgebieden uit artikel 11 van het decreet grotendeels overgenomen, met aandacht voor onder meer woonwagenterreinen, lokaal opvangbeleid, onthaalbeleid, waaronder ook voor minderjarige nieuwkomers.

Voor de periode van 2004-2006 heeft het VMC zes strategische doelstellingen geformuleerd. Op basis van de besprekingen met het VMC heeft de inspectie vastgesteld dat alle integratiecentra en diensten erkennen dat het VMC expertisecentrum is voor de

methodologie en de hogere benaderingen. De centra en diensten die in overheidsdienst werken menen wel, in tegenstelling tot de vzw's, dat het VMC te weinig voeling heeft met het werken in ambtelijke context. Zij vinden bijvoorbeeld dat er behoefte is aan methodieken om te wegen op het beleid van een overheidsbestuur. Daarenboven is het niet vanzelfsprekend om het VMC te laten spreken namens de steden en de gemeenten. De samenwerking met de Vereniging van Vlaamse Steden en Gemeenten (VVSG) werd door de integratiediensten dan ook als positief ervaren.

Eenmaal per maand is er bij het VMC een coördinatieoverleg met de centra. Ze werken dan aan een grotere onderlinge afstemming onder de noemer 'het concern'. De bedoeling is om gezamenlijk methodieken en standpunten uit te werken. Een paar voorbeelden zijn de methodiek interculturalisering van welzijnsvoorzieningen, een visie op het werken met moeilijk bereikbare doelgroepen, communicatie-instrumenten voor omwonenden van woonwagenterreinen, een kwaliteitshandboek. De behoefte aan bruikbare effect- en inspanningsindicatoren blijft wel een teer punt. Volgens het convenant moet het VMC samen met de sector duidelijke indicatoren ontwikkelen. Hoewel er op dat punt gewerkt is, heeft de inspectie moeten vaststellen dat de ontwikkeling van een gemeenschappelijk beleidskader onvoldoende is om te zeggen dat de succesfactor gerealiseerd is, hoewel de vraag ernaar sterk leeft bij de verantwoordelijken van de integratiediensten en -centra.

De inspectie vindt dat het VMC zich voort kan uitbouwen als expertisecentrum voor methodologie en doelgroepbenadering. Naast eigen methodiekontwikkeling moet het ook de best practices van andere regio's en/of doelgroepen zoeken en promoten. Voorts kan het VMC een aantal diensten centraal aanbieden in plaats van het versnipperd te laten gebeuren in verschillende centra en diensten. De spreker denkt aan het model omgevingsanalyse. Het VMC moet volgens de inspectie een effectindicatormeting leveren.

Het VMC is een particuliere organisatie en dat kan volgens de inspectie zo blijven. Aangezien een groot deel van de sector bestaat uit lokale en provinciale overheidsinitiatieven meent de inspectie dat de samenwerking tussen het VMC en de VVSG voortgezet moet worden en een structurele basis moet krijgen.

Het VMC heeft in 2005 van de Vlaamse overheid iets meer dan 1,5 miljoen euro ontvangen. Minstens 70 percent van die subsidie moet worden gebruikt voor personeelskosten. Bij de integratiecentra was dat 75 percent. Naast de Vlaamse subsidie zijn er ook nog substantiële subsidies voor de tolkdienst, ook al via de Vlaamse Gemeenschap, van Fedasil

(Federaal agentschap voor de opvang van asielzoekers) en de sociale Maribel (Model Analysing of the Rapid Investment of the Belgian Economy of Life). Het VMC heeft een klein overschot geboekt. Voor de financiële aanbevelingen verwijst de spreker naar de uitspraken over de integratiecentra en -diensten.

5. Het Forum van Etnisch-Culturele Minderheden

De heer Debruyne behandelt ook het Forum van Etnisch-Culturele Minderheden. Het decreet wijdt geen apart hoofdstuk aan het Forum van Etnisch-Culturele Minderheden. Enkel in artikel 9 is er sprake van het forum. Artikel 9 is voort uitgewerkt in een besluit van de Vlaamse Regering van 29 juni 1990. Het forum is belast met het ontwikkelen van een communicatienetwerk tussen zowel landelijke als lokale organisaties en het organiseren van overleg tussen organisaties zowel binnen elke doelgroep als tussen de doelgroepen. Op basis van die taken dient het visies te ontwikkelen en standpunten te bepalen over aangelegenheden die de doelgroep aanbelangen en de integratie in de samenleving bevorderen. Voorts moet het die visies en standpunten bekendmaken.

Het forum krijgt een financiële enveloppe voor personeel en werking op basis van de door de minister vastgestelde personeelsformatie. De subsidie moet voor minstens 75 percent worden aangewend voor personeelskosten. De subsidie bedroeg in 2005 283.614 euro.

Het is opmerkelijk dat het forum in tegenstelling tot de rest van de sector geen convenant afsluit. Tijdens het gesprek is gebleken dat het forum momenteel structureel ondersteund wordt door vijf voltijdse personeelsleden. Daarnaast heeft het nog 7,5 medewerkers voor projecten. Het forum hoopt op een uitbreiding van de personeelsformatie voor de integratie van die projectmedewerkers. Dat zou zijn administratieve ondersteuning ten goede komen.

Momenteel heeft het forum 15 leden. Het gaat om 13 landelijke verenigingen waarvan 11 erkend op Vlaams niveau, een vereniging van woonwagenbewoners en een gecoöpteerd lid. Niet alle organisaties zijn lid. De Turkse Unie en de Marokkaanse Federatie zijn het wel, maar de grotere Federatie van Marokkaanse Verenigingen en de Unie van Turkse Verenigingen zijn het niet omdat ze zelf willen opkomen voor hun achterban. Volgens de coördinator van het forum is het doel belangenbehartiging, het verwoorden van wat leeft aan de basis. Het forum wordt dan ook vaak gezien als de vakbond van de sector.

Als Vlaanderen het forum ziet als spreekbuis van de

etnisch-culturele minderheden, is het het beste dat enkel het forum of zijn gemandateerde leden opgenomen worden in de overlegorganen. De huidige personeelsformatie van vijf lijkt beperkt, om zowel de contacten met de achterban als de vertegenwoordiging bij de overheid te realiseren. Een uitbreiding van de personeelsformatie, al dan niet met compensatie of projectfinanciering, is aangewezen.

6. De Schroef

De inspectie was, aldus de heer Debruyne, verbaasd dat ze binnen deze audit ook een vzw moest bezoeken die als doel heeft de welzijnszorg, het onderwijs en de vorming voor binnenschippers en hun gezin. De Schroef ziet zichzelf als een onthaal- en recreatiecentrum voor schippers en hun gezinnen. Het ligt niet voor de hand om schippers te rekenen bij de etnisch-culturele minderheden. Bij nader toezien bleek artikel 45 van het decreet ingevoegd te zijn bij meerderheidsamendement. Dat vormt de decretale basis voor de subsidies aan de Schroef. Er is een convenant en een meerjarenplan. De organisatie valt wel buiten de getrapte structuur van de integratiediensten, -centra en het VMC.

De Schroef ontving in 2005 56.500 euro waarmee de organisatie een halftijdse coördinator en een halftijdse administratieve kracht kan betalen. Daarnaast wordt de Schroef ook gefinancierd door de stad Antwerpen, het Fonds voor Rijn en Binnenvaart en giften en sponsoring. De totale opbrengsten in 2005 bedroegen 160.800 euro. De subsidie van Vlaanderen is dus ongeveer 35 percent van het totaal. Bij de ingediende rekeningen heeft de inspectie geen opmerkingen. De Schroef heeft een jeugdwerking, een bibliotheek en geeft publicaties uit. De vzw heeft ook in samenwerking met het stedelijk onderwijs Antwerpen een specifieke school voor schipperskinderen. De vzw heeft van de gelegenheid gebruik gemaakt om te zeggen dat zij de voorstellen voor de verlaging van de leerplichtleeftijd van zes naar vijf jaar niet echt ziet zitten omdat het betekent dat de schipperskinderen een jaar vroeger op internaat moeten.

Er zijn twee convenants afgesloten, een voor 2002-2004 en een voor 2005-2007. In beide wordt de nadruk gelegd op ondersteuning.

De Schroef ressorteert noch naar doelgroep, noch naar doelstelling, noch naar beleid onder het decreet. Toch heeft men van het decreet gebruik gemaakt om de vzw te subsidiëren. De raakpunten met de rest van de sector zijn echter dermate minimaal dat de inspectie aanbeveelt om de vzw te laten terugkeren naar het beleidsveld Welzijn, maar dat vergt een

aanpassing van de decretale basis.

II. UITEENZETTING DOOR DE HEER MARINO KEULEN, VLAAMS MINISTER VAN BINNENLANDS BESTUUR, STEDENBELEID, WONEN EN INBURGERING

De heer *Marino Keulen*, Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Stedenbeleid, Wonen en Inburgering dankt de inspectie voor haar deskundige doorlichting. De audit werd door de regering besteld als inspiratiebron voor nieuw beleid. Men wil immers snel – tegen begin 2008 – komen tot een nieuw Diversiteitsdecreet. Dat ontwerp zal uitgaan van de nieuwe visie op diversiteit, waarbij men de reguliere instellingen wil openstellen voor iedereen. De doelgroep wordt alle Vlamingen; er wordt gekozen voor een inclusief beleid. Het gaat daarbij om zowel etnisch-culturele minderheden als problemen inzake gender of seksuele geaardheid. De regering wil het ontwerp samen met de sector en het parlement voorbereiden.

De minister wijst erop dat de inspectie een positief beeld schetst van een jonge sector, die politiek nogal eens onder vuur ligt. Er wordt waardevol werk geleverd en dat wordt door de betrokkenen ook naar waarde geschat. Hij herhaalt dat de bijstellingen die nodig zijn om het hoofd te kunnen bieden aan toekomstige uitdagingen, niet van boven af zullen worden opgelegd maar wel in samenspraak.

III. OPMERKINGEN EN VRAGEN VAN DE COMMISSIELEDEN

De heer *Wim Van Dijck* dankt de inspectie voor haar lijvige nota en haar uitleg. Of met de ingezette middelen de doelstellingen werden bereikt is één zaak, maar even belangrijk of nog belangrijker is de vraag naar het maatschappelijke effect. Extra aandacht voor diversiteit is wat dat betreft niet voldoende. De vraag is veeleer of er door deze inspanningen een betere aanpassing is van nieuw- en oudkomers. De spreker is het daarom ten zeerste eens met de aanbeveling over de ontwikkeling van indicatoren. Hij meent wel dat zij niet mag worden overgelaten aan het VCM en dat ook de academische wereld betrokken moet worden.

Het inburgeringsbeleid heeft weliswaar een bocht gemaakt – al is het voor de Vlaams Belangfractie nog niet genoeg – maar het lid heeft de indruk dat de sector niet altijd mee is. Zo is de opstelling van een handboek voor maatschappelijke oriëntering inzake normen en waarden in eerste instantie mislukt.

Subsidiëring moet doorzichtig zijn. Bij de scenario's

voor de subsidiëring van de integratiecentra kiest de heer Van Dijck voor optie 1, omdat die een grotere politieke controle toelaat. Eén subsidiekanaal is niet alleen goed voor de transparantie maar ook voor een opstap naar geïntegreerde werking. Het heeft namelijk geen zin dat integratiediensten en -centra tegen elkaar op werken.

Het viel het lid verder op dat bij beide geen verband blijkt te bestaan tussen convenant en personeelsformatie. Dat is onlogisch. Hij pleit ervoor om daar bij het nieuwe decreet extra aandacht aan te schenken.

De heer *Sven Gatz* feliciteert de sector met het positieve rapport. Hij houdt vervolgens een pleidooi voor een behoedzame discussie over de lokale inplanting en de financiering van de centra. Voor bijkomende taken zijn ook middelen nodig.

Daarna gaat hij in op het probleem van de meetbaarheid en de definitie van het begrip allochtoon. Het lid erkent dat dit vanuit bestuurskundig perspectief nodig is, maar het staat wel in spanning met de visie van de meerderheid op het burgerschap, waarin iedereen die een tijd in de samenleving woont als gelijkwaardig wordt beschouwd. Hij wijst erop dat de sector al bestond voor het inburgeringsverhaal – waarin iedereen vanaf het begin kansen op integratie krijgt – werd opgebouwd. De verzoening van de genoemde definitie enerzijds en het principe van volwaardig burgerschap anderzijds wordt nog een hele opdracht voor de commissie, voorspelt de heer Gatz.

Mevrouw *Mieke Vogels* van haar kant dankt de inspectie voor de grondige analyse. Zij is het ermee eens dat in functie van het geplande decreet nog belangrijke principiële discussies moeten worden gevoerd. Zo moet de doelgroep duidelijk worden gedefinieerd. Verder is de roep om resultaatsverbintenissen in de welzijnssector terecht, maar men mag niet vervallen in boekhouden. Als voorbeeld geeft zij de indicator 'aantal telefonische contacten' in het convenant van de centra voor geestelijke gezondheidszorg met de Vlaamse overheid. Hij zorgt ervoor dat men er alle belang bij heeft om mensen nog eens te laten terugbellen. Het lid concludeert dat een breder debat nodig is over de wijze waarop men resultaatsverbintenissen in de sector kan hanteren. Voorts is er de vraag of de diversiteitssector tot de eerste of de tweede lijn behoort. Ook het debat over de integratie van de sector met samenlevingsopbouw moet verder worden bekeken.

Vervolgens pleit het lid voor een onafhankelijke relatie tussen integratiediensten en -centra. Zij wijst erop dat een lokale integratiedienst altijd binnen een politieke context werkt. Het kan bijvoorbeeld dat een

gemeente het religieuze aspect van het begrip allochtoon niet in de kijker wil zetten en dan moet een centrum dat wel kunnen blijven doen. Een ander voorbeeld wordt gevormd door de mensen zonder papieren. Ten aanzien van hen moeten de lokale overheden immers binnen een wettelijke context werken. Ten slotte is het ook principieel gezond dat kritiek op het officiële inburgeringsbeleid een plaats vindt.

Anderzijds erkent mevrouw Vogels dat het feit dat beide gesubsidieerd worden ertoe noopt om afspraken te maken in het kader van het lokaal sociaal beleid. Daarin zou men een hoofdstuk minderhedenbeleid kunnen opnemen, waarin een omgevingsanalyse zit, met conclusies en afspraken over wie wat doet. Daardoor kan men in aparte convenants voor beide tegelijk de planlast verminderen en de autonomie behouden.

Het Vlaams Minderhedencentrum is belangrijk als kenniscentrum maar het moet niet alleen methodieken ontwikkelen voor de lokale centra en diensten. Er moeten ook meer dwarsverbindingen zijn met de Vlaamse administratie. Als voorbeeld van de interculturalisering van de zorg geeft mevrouw Vogels de knowhow over allochtone gezinsstructuren die Kind & Gezin nodig heeft. De Vlaamse overheid moet immers een beleid voeren voor alle mensen die reglementair in Vlaanderen verblijven.

Mevrouw *Cathy Berx* sluit zich aan bij de dank en de waardering voor het grondige rapport, een goede basis voor het nodige nieuwe decretale werk. Zij gaat eerst in op de definitie van de doelgroep. Het lid heeft vragen bij de impact van de tweeledige definitie – migratieachtergrond en positie van achterstelling – op de werkwijze. Volgens haar zorgt dit mede voor een negatief imago. Zij meent dat een correctere en positievere definitie nodig is, die positie op arbeidsmarkt en dergelijke in het midden laat. Zij informeert of de inspectie verschillen vaststelde tussen diensten en centra op het vlak van de waarden en ambities van waaruit wordt gewerkt.

Heeft het positieve effect van het bestaan van integratiediensten te maken met de maatschappelijke positie van de doelgroep in de betrokken steden en gemeenten of veeleer met de beleidsaandacht voor de problematiek? Op welke specifieke vlakken situeert zich het positieve effect?

De financiering en de rechtsvorm van de centra bepalen mee de afstand die zij hebben ten aanzien van de overheid en dus van hun kritische zin, zegt de inspectie. Maar is het wel de rol van die centra om de luis in de pels te zijn van het beleid, gezien zij toch mede-uitvoerders ervan zijn? Is die functie niet

veeleer weggelegd voor het Forum en de koepelverenigingen? Het is trouwens zo dat iedereen kritisch moet zijn en gelukkig zijn er vrije media.

Ten slotte vraagt het lid welke instellingen absoluut noodzakelijk zijn om de doelstellingen te bereiken, met name dat mensen met een migratieachtergrond actieve leden van de samenleving worden en mee bijdragen tot haar welvaart en welzijn. Het lid informeert in dit verband naar wat bestaat in landen die het beter doen inzake de scores van migrantenjongeren in het onderwijs of mensen met een migratieachtergrond op de arbeidsmarkt. Zij pleit ervoor om bij het streven naar een nieuw decreet ook eens over de grenzen te kijken, al beseft zij dat men modellen niet zomaar kan overplanten.

De spreekster is voorstander van meetbare effecten maar zij sluit zich aan bij de opmerking van mevrouw Vogels dat zij relevant moeten zijn. Het moet ook duidelijk zijn wat men van wie verwacht. De overheid heeft haar rol, maar er zijn ook verwachtingen ten aanzien van de doelgroep van het beleid en van de brede samenleving.

Mevrouw *Michèle Hostekint* drukt op haar beurt haar waardering uit. Zij onthield de nood aan meer concrete meetinstrumenten. Voorts acht het lid het belangrijk dat men de finaliteit van de convenants op dezelfde manier ziet, terwijl thans de ene hen ziet als middelen- en de andere als resultaatsverbintenissen, de ene als minimale eisen en de andere als streefdoelen. Lokale overheden en integratiediensten moeten weten wat precies van hen verwacht wordt in de vorm van resultaten.

De omzetting van de convenants in concrete jaarplannen lijkt haar een goede suggestie, ook al beseft zij dat de planlast als zwaar wordt ervaren. Het is dan ook belangrijk dat de personeelsbezetting in overeenstemming is met de doelstellingen.

Heeft de inspectie zicht op het behalen van de doelstelling inzake tewerkstelling van allochtonen? Wat is de bijdrage daarin van de lokale overheidsdiensten? Welke juridische organisatievorm vindt de inspectie uiteindelijk verkieslijk voor de provinciale centra?

De heer *Chokri Mahassine* drukt zijn appreciatie uit voor de bijzondere audit. Hij beklemtoont dat de opdracht tot doorlichting op zich een goed initiatief was. Met het oog op het nieuwe decreet is het ook goed om een duidelijk beeld te hebben van de goede praktijken, noden en knelpunten in de sector.

Financieren op grond van meetbare resultaten is een goed principe voor de overheid, maar volledig kwantificeren houdt risico's in. Het lid pleit voor het be-

houd van een zekere bewegingsvrijheid en experimenteerruimte voor de centra. Men mag een centrum niet meteen afstraffen omdat een project minder succesvol was, want dan riskeert men inertie en het uitblijven van initiatieven met onzeker resultaat. Het lid wijst erop dat sommige experimenten uit het verleden leidden tot initiatieven die door het beleid werden overgenomen. Zo groeide het inburgeringsbeleid uit een initiatief van centrum De Acht. Men mag volgens het lid een centrum ook alleen maar afrekenen op de uitvoering van projecten en niet op het voortbestaan van samenlevingsproblemen. Voor dat laatste is de impact en de schaal van de sector immers te beperkt. Er zijn teveel andere factoren in het spel waarop de sector geen vat heeft.

Ook convenants vormen een goed principe, maar ze moeten beter worden afgestemd op de politieke timing. Hij geeft als voorbeeld de band tussen lokale overheid en integratiedienst. Het voorstel om met convenants van drie jaar te werken, staat daar haaks op. Voor langetermijndoelstellingen heeft men nu eenmaal een redelijke termijn nodig. Die termijn is ook nodig voor de stabiliteit van het beleid, de opbouw van expertise en de bestrijding van personeelsverloop. De minister kondigt een nieuw programmatiemodel en uitbreiding van de middelen voor nieuwe diensten aan. Dat is positief, maar men moet zich ervoor hoeden om lokale goede praktijken niet op te offeren voor nieuwe parameters.

De minister spreekt voorts over een meer productgerichte werking van de provinciale centra. Sommige leveren op die manier inderdaad goed werk, maar men mag hun ondersteunende rol niet totaal uitsluiten, meent het lid. Dat is niet wenselijk. Hij wil ook meer duidelijkheid over de opvatting van de inspectie over haar schijnbare pleidooi voor de vzw-rechtsvorm.

Het lid sluit zich verder aan bij het pleidooi voor het Vlaamse Minderhedencentrum als expertisecentrum voor diversiteit en inburgering. Ziet ook de minister het VMC als eerste partner bij de uitbouw van een dergelijk centrum?

Tot slot meent de heer Mahassine dat de integratie van de diversiteitssector met de inburgeringssector en de Huizen van het Nederlands ontbreekt in de analyse. Is die idee afgevoerd? Hetzelfde geldt voor de empowerment van de allochtone verenigingen, die volgens de spreker moet worden gestimuleerd.

Hij gaat nog even in op de timing van de hervorming. De sector vreest dat die ineens zal komen en daardoor moeilijk uitvoerbaar zal zijn.

Mevrouw *Sonja Claes* merkt op dat het werken met meerjarenplannen een goed idee is. De integratie-

diensten zullen daardoor zeker in het totale gemeentelijke beleid kunnen worden ingepast. Het is haar verder opgevallen dat de inspectie alleen het ontbreken van een transparante verdeelsleutel voor de toekenning van gesubsidieerde personeelsleden signaleert ten aanzien van de diensten, terwijl zij evengoed of zelfs nog meer geldt voor de centra. Zij pleit ervoor om bij het vastleggen van een nieuwe sleutel rekening te houden met alle parameters en dus met alle vzw's en overheden die aan dezelfde doelstelling werken.

Het lid is het oneens met het pleidooi van mevrouw Vogels voor onafhankelijkheid. Gemeente- en provinciebesturen moeten volgens haar zelf verantwoordelijkheid nemen en dat bereikt men door de integratiediensten aan hen toe te vertrouwen. Het lid wijst erop dat de praktijk toont dat de genoemde overheden als zij die kans krijgen, extra middelen inzetten naast die van de Vlaamse overheid. De politieke gedragenheid door de lokale of provinciale gemeenschap ontbreekt volgens mevrouw Claes in de analyse.

Zij pleit verder voor voldoende links met de onthaalcentra en de Huizen van het Nederlands. Zij zijn essentieel voor het nieuwe decreet, maar ontbreken in het voorliggende rapport.

IV. ANTWOORDEN DOOR DE MINISTER EN DE INSPECTIE VAN FINANCIËN

Minister *Keulen* herhaalt dat hij uitvoerig met de sector en de commissie van gedachten wil wisselen vooraleer hij zijn ontwerp indient. Hij benadrukt dat de doelgroep alle Vlamingen is. Er wordt immers gekozen voor een inclusief beleid. Hij is wel voor samenwerking met de sector Samenlevingsopbouw maar niet voor een fusie. Samenlevingsopbouw werkt vandaag vooral rond armoede, maar diversiteit is ruimer. Ook rijke mensen met een andere huidskleur kunnen gediscrimineerd worden.

Het is de bedoeling om naar minder plannen te gaan en ze duidelijker en functioneler op te vatten. Plannen is het begin van professioneel bestuur, en meten is weten, maar men mag niet ontaarden in bureaucratie. De minister wil af van de situatie dat men plannen schrijft omdat het van Brussel moet, terwijl men de maatschappelijke meerwaarde niet meer ziet.

Kijken naar het buitenland is een zeer waardevolle suggestie. Hij herinnert eraan dat het steunpunt Gelijke Kansen daar op dit ogenblik mee bezig is. De minister wijst er meteen op dat in een land als Nederland inderdaad veel te doen is over diversiteit en integratie, maar dat die samenleving

op dat punt zwaar gepolariseerd is. Hier is dat gelukkig minder, waardoor Vlaanderen op het terrein vaak verder staat met zijn maatregelen waardoor het veeleer een voorbeeld wordt voor Nederland dan omgekeerd. Ook bij de doelgroep is hier meer besef dat inburgering bijdraagt tot emancipatie.

De minister erkent dat meten oordeelkundig moet gebeuren. Doel is het bereiken van resultaten die bijdragen tot de erkenning van diversiteit als een normaal verschijnsel en de activering van alle talenten in onze samenleving.

De heer *Kurt Debruyne* meent dat men een onderscheid moet maken tussen het Inburgeringsdecreet, dat een verplichting oplegt aan de oud- en nieuwkomers om zich in te burgeren, en het decreet op de integratiesector, waarbij dat de brede overheid moet rekening houden met het feit dat Vlaanderen gekleurd is. Het komt de inspectie voor dat dankzij het laatstgenoemde decreet, de lokale besturen weten dat ze daarmee rekening moeten houden.

De vermelding van drie mogelijkheden in verband met subsidiëring in het rapport komt voort uit het feit dat de meningen over de integratie van integratiediensten en -centra, net als in de commissie, ook bij de inspectie verdeeld zijn.

Voor het ontbreken van een verband tussen personeel en convenant zijn er volgens de inspectie twee redenen. Enerzijds zijn de meeste begrotingen aanwasbegrotingen – men heeft wat men heeft, er kan alleen bijkomen – en anderzijds staan financiering en invulling van het convenant redelijk los van elkaar. Die invulling gebeurt door het lokale bestuur of door het integratiecentrum, en zij bepalen dus of de invulling zwaar of licht is. Als zij goede onderhandelaars zijn, wordt hun voorstel het convenant met de Vlaamse overheid.

Het positieve effect van de lokale integratiediensten, waarnaar mevrouw Berx vroeg, doet zich voor op de lokale administratie. Daardoor is er namelijk iemand bij de administratie die dat als hoofdtaak heeft.

Wat de financiering betreft van de integratiecentra, zijn er twee opmerkingen. De lokale integratiedienst moet als ‘luis in de pels’ de lokale administratie ertoe brengen aandacht te schenken aan de financiering van de integratiesector. Er is wel een verschil tussen Antwerpen, Gent en Genk enerzijds en de vele integratiediensten met één personeelslid anderzijds. Die laatste richten zich voornamelijk op de interne werking van de gemeenten, terwijl de eerste

veel verder kunnen gaan, inclusief acties naar de bevolking toe.

De inspectie heeft geen voorkeur voor het statuut van de provinciale integratiecentra. Dat valt onder de provinciale autonomie.

Wat het effect van de lokale integratiediensten op de tewerkstelling van allochtonen betreft, heeft de inspectie kunnen vaststellen, dat het bestaan van die diensten minstens de lokale overheden dwingt om de vraag te stellen waarom er geen allochtonen in dienst zijn of reageren op vacatures. Aangezien de gemeenten thans weinig mensen in dienst nemen, blijven de cijfers hoe dan ook beperkt.

Voor wat betreft de relatie tussen financiering en behalen van doelstellingen, verwijst de heer Debruyne naar het genuanceerde voorstel van de inspectie. Het bestaat erin dat zelfs als de doelstelling niet wordt gehaald, toch minstens 90% wordt uitgekeerd aangezien personeelskosten het leeuwendeel van de uitgaven uitmaken. De bestraffing is dus beperkt.

De afstemming van de looptijden van convenant en gemeentelijke legislatuur zal altijd een probleem blijven, aangezien die laatste zes jaar bedraagt en die van het Vlaams Parlement vijf jaar.

Integratie met andere sectoren en de keuze tussen eerste en tweede lijn zijn politieke vragen waarop de minister moet antwoorden.

Het aspect van de empowerment van allochtone verenigingen viel niet onder de opdracht die de inspectie van de Vlaamse Regering kreeg.

Wat de transparantie van de verdeelsleutels betreft, legt de heer Debruyne uit dat men in het rapport bij de provinciale centra niet alles heeft herhaald wat al over de lokale was gezegd, ook al had men dat kunnen doen. De opmerking van mevrouw Claes klopt.

De verantwoordelijkheid die lokale overheden nemen, loopt sterk uiteen. Sommige gemeenten doen het minimum minimorum, andere geven een veelvoud uit van het bedrag van de subsidie die de Vlaamse Gemeenschap ter beschikking stelde.

De heer *De Prycker* benadrukt het belang van het begrip meetbaarheid – hoe de discussie verder ook evolueert. Zonder operationalisering daarvan is geen audit mogelijk. Wat de doelstellingen en de maatschappelijke effecten betreft, is het de inspectie opgevallen dat het decreet zelf heel veel toelaat, wat

heel uiteenlopende politieke ontwikkelingen mogelijk maakt. De keuze daartussen komt niet aan de inspectie toe, maar zij acht meer uniformiteit en structurering wel wenselijk.

De verslaggever,

Mieke VOGELS

De voorzitter,

Jan PENRIS
