

DE DIENSTVERLENING AAN ANDERSTALIGE NIEUWKOMERS IN BELGISCHE OCMW'S: ONDERZOEKSSAMENVATTING

Context, doelstellingen en methodologie

De huidige samenleving wordt gekenmerkt door een toegenomen diversiteit, en dit brengt een aantal uitdagingen met zich mee voor de publieke dienstverlening, onder meer in de Openbare Centra voor Maatschappelijk Welzijn (OCMW's), die de focus vormen van deze studie. De diversificatie van begunstigen, of anders gezegd doelgebruikers in verschillende situaties en met een breed spectrum aan hulpvragen (denk aan studenten, werkende armen, jongeren die met armoede geconfronteerd worden, anderstalige nieuwkomers, etc.) zorgt ervoor dat traditionele, gebruikelijke strategieën op hun grenzen botsen; een benadering aangepast aan de diversificatie van begunstigen en hun noden en verwachtingen dringt zich op. Dit is echter makkelijker gezegd dan gedaan. In dit onderzoek spitsten we ons specifiek toe op de ervaringen van anderstalige nieuwkomers en hoe OCMW's met deze doelgroep omgaan. Deze vraag is des te relevanter omdat het OCMW een cruciale rol speelt in het integratieproces van nieuwkomers, zowel op korte als op lange termijn. Bovendien vormt het contact met maatschappelijk werkers voor veel nieuwkomers een van de eerste contacten met de lokale samenleving. De beslissingen die binnen het OCMW genomen worden kunnen daarenboven een invloed hebben op de integratie van nieuwe immigranten (bv. in termen van kansen op de arbeidsmarkt of huisvesting).

Om een zicht te krijgen op de praktijken en interventies voor anderstalige nieuwkomers in de Belgische OCMW's werd een onderzoek opgezet, gefinancierd door BELSPO. Onder anderstalige nieuwkomers verstaan we in deze studie personen die tot vijf jaar in België verblijven, over een wettig verblijf beschikken en afkomstig zijn van buiten de Europese Unie. Het onderzoek liep van 2019 tot 2022 en was een samenwerking tussen HIVA-KU Leuven, CEDEM - Université de Liège, en CESIR - Université Saint-Louis - Bruxelles. Het doel van het onderzoek was driedelig, met name (1) praktijken en onderliggende strategieën met betrekking tot sociale integratie en activering in kaart brengen (en op die manier ook inzicht bieden in de beleidsimplementatie), (2) analyseren welke factoren de keuzes en beslissingen van sociaal werkers hieromtrent beïnvloeden, en (3) nagaan in welke mate OCMW's toegankelijk zijn voor anderstalige nieuwkomers, en hoe deze nieuwkomers de dienstverlening zelf ervaren. Zowel de perspectieven van maatschappelijk werkers, management en de anderstalige gebruikers stonden dus centraal in deze studie. Concreet werden 197 interviews uitgevoerd met sociaal werkers, management en comitéleden, en spraken we ook met 87 anderstalige nieuwkomers/begunstigen. Daarnaast werd ook een korte survey afgenomen bij OCMW's in België. De survey werd uitgestuurd naar 542 OCMW's en werd ingevuld door 99 hoofdmaatschappelijk werkers.

De resultaten van dit onderzoek worden uitgebreid beschreven in een boek met als titel 'Newcomers navigating the welfare state. Experiences of immigrants and street-level bureaucrats with Belgium's

social assistance system',¹ alsook (beknopter) in het finaal rapport voor BELSPO. Uit het geheel van bevindingen selecteerden we enkele conclusies die sterk op de voorgrond kwamen tijdens de analyses en tegelijk een grote beleidsrelevantie hebben.

Conclusies en beleidsaanbevelingen

1. Hoge werklast en intensiteit van werken met nieuwkomers zet 'sociaal' werk op de helling

Uit het onderzoek blijkt dat heel wat sociaal werkers een hoge werkdruk en dossierlast ervaren. In deze context geven veel OCMW-medewerkers aan een onevenwicht te ervaren tussen de tijd die naar administratief werk gaat enerzijds (denk aan het tegemoetkomen aan vastgelegde procedures, documenten aanvullen, verslagen maken, enz.), en de tijd die besteed wordt aan het (sociaal) ondersteunen van begunstigen, wat ook aangeduid wordt door de maatschappelijk werkers als 'het echte sociaal werk'. Er blijft bij heel wat maatschappelijk werkers momenteel ook niet genoeg tijd over voor probleemdetectie, of anders gezegd het nagaan van de noden en hulpvragen van de begunstigen. Deze vaststellingen gelden algemeen, en dus niet enkel voor anderstalige nieuwkomers, maar stellen zich op een aantal vlakken wel scherper voor deze doelgroep. Ten eerste blijkt uit het onderzoek dat het werken met anderstalige nieuwkomers gemiddeld genomen tijdsintensiever is in vergelijking met andere begunstigen. Nodendetectie komt bij anderstalige nieuwkomers nog gemakkelijker op de helling te staan, doordat administratie bij aanvang nog meer de bovenhand neemt. Daarenboven vormt taal vaak een hindernis in de communicatie, wat ook een impact heeft op de inhoud van de hulp- en dienstverlening (zie verder). Nieuwkomers kennen het OCMW als instelling ook niet, wat ervoor zorgt dat ze zelf ook minder goed weten wat te verwachten of wat te vragen, en op die manier ook hulp of steun 'mislopen' als deze niet actief wordt aangeboden. Samengevat maken de algemene context met een hoge werkdruk, bureaucratische organisatie en procedures die gerespecteerd moeten worden het in de praktijk soms moeilijk om de steun te verlenen die anderstalige nieuwkomers nodig hebben.

1. Weinig transparantie over voorwaarden van aanvullende hulp

Uit de interviews met anderstalige nieuwkomers bleek dat er weinig duidelijkheid is over de vormen van steun waar men recht op heeft, en wanneer. Terwijl de voorwaarden voor het leefloon duidelijk zijn, is dit voor andere vormen van ondersteuning veel minder het geval. De anderstalige begunstigen zijn afhankelijk van hun sociaal werker voor informatie hierover, en de manier waarop dit wordt verleend, verschilt tussen sociaal werkers. Niet alleen de informatie, maar ook de effectieve toegang tot bepaalde steun, voordelen of diensten varieert in de perceptie van nieuwkomers, zowel tussen OCMW's als tussen maatschappelijk werkers. Dit leidt tot een gevoel van willekeur wat betreft de steun die men krijgt. Nieuwkomers geven aan geen onderliggende logica te zien - noch weet te hebben van regels hierover - wat betreft wanneer bepaalde vormen van steun worden toegekend. Het komt daarom vaak over als een 'gunst', of een uiting van 'goede wil' van de sociaal werker, eerder dan het gevolg van een sociaal recht. De overheersende logica in OCMW's om individueel te werken en case per case beslissingen te nemen vereist discretionaire ruimte; de aanwezigheid van verschillen op basis

¹ Vandermeerschen, H., Mescoli, E., Lafleur, J.-M., & De Cuyper, P. (Eds.) (2023). *Newcomers navigating the welfare state. Experiences of immigrants and street-level bureaucrats with Belgium's social assistance system*. Leuven University Press.

daarvan is dus enigszins te verwachten, en ligt ook in lijn met bevindingen uit eerdere studies. Desalniettemin is de mate waarin anderstalige nieuwkomers het gevoel hebben af te hangen van een 'goede' of 'minder goede' sociaal werker, of van geluk op dat vlak, wel opvallend en is de perceptie van ongelijkheid opvallend sterk aanwezig. Vanuit dit oogpunt beschouwen we teamoverleg als een voorbeeld van een goede praktijk, om verschillen in uitkomst te reduceren, op voorwaarde dat dit overleg geen aanleiding vormt tot een gelijktrekking 'naar onder' toe, maar daarentegen een gelegenheid vormt om de specifieke behoeften van nieuwkomers onder de aandacht te brengen en de goede praktijken van de meest actieve en ervaren maatschappelijk werkers op dit gebied te delen. Daarnaast lijkt het ons ook raadzaam om - ondanks de noodzaak van discretionaire ruimte - verder in te zetten op automatische toekenning van rechten, alsook op een helder en transparant beleid en dito informatieverstrekking.

2. *Nood aan een consistent taalbeleid met het oog op kwaliteitsvolle dienstverlening aan anderstalige nieuwkomers*

Op basis van de interviews met sociaal werkers kwamen taalgerelateerde communicatieproblemen als een groot pijnpunt naar voor. Opvallend is dat de strategieën die worden ingezet (en vooral met welke frequentie en in welke context) sterk lijken te verschillen, zowel tussen OCMW's als tussen sociaal werkers onderling. In plaats van te vertrouwen op een professioneel kader dat richtsnoeren biedt over wanneer bepaalde hulpmiddelen of strategieën moeten worden gebruikt (gaande van google translate tot professionele vertaling), zijn het persoonlijke meningen, voorkeuren, praktische overwegingen en ideologie die de keuzes in de praktijk lijken te sturen, met een verscheidenheid aan benaderingen in het veld tot gevolg. De afwezigheid van een helder en consistent beleid op lokaal niveau is frappant, gezien het belang van deze kwestie: in lijn met eerder internationaal onderzoek over dit onderwerp kwam ook in deze studie duidelijk naar voor dat taal een grote impact heeft op de manier waarop maatschappelijk werker en begunstigde elkaar begrijpen, en bijgevolg ook op de onderlinge relatie die zich ontwikkelt. Taal heeft ook een impact op de effectieve toegang tot steun- en dienstverlening, en de kwaliteit ervan. Een kader op de werkvloer dat stimuleert om taalproblemen te overbruggen en maatschappelijk werkers richting geeft wanneer welke strategie in te zetten, zou de kwaliteit van de dienstverlening verder kunnen verbeteren en een gelijke behandeling van anderstalige nieuwkomers ten opzichte van andere begunstigten in de hand werken.

3. *Anderstalige nieuwkomers bevinden zich in een afhankelijke positie en een administratieve last weegt op hen in de toegang tot hulp*

Doorheen deze studie werd duidelijk hoe de toegang tot de OCMW-dienstverlening voor nieuwkomers gekleurd is door sterk asymmetrische machtsverhoudingen: als begunstigten bevinden zij zich in een sterk afhankelijke positie ten opzichte van de maatschappelijk werker en het OCMW algemeen. De afhankelijkheid wordt bij anderstalige nieuwkomers nog versterkt ten opzichte van andere begunstigten, bijvoorbeeld door hun onbekendheid met het systeem (wat is een OCMW, hoe werkt het, wat kan je verwachten, enzovoort), door hun mindere kennis van de taal waarin wordt gecommuniceerd, of hun hoop op gezinshereniging, waaraan voorwaarden verbonden zijn.

Hiermee in verband is het ook belangrijk om erbij stil te staan dat aan de hulp- en dienstverlening van het OCMW ook een prijskaartje hangt voor de begunstigten, niet zozeer financieel maar wel op andere

vlakken. In het literatuuronderzoek van de studie verwijzen we naar het concept 'administratieve lasten' of administratieve last, dat neerkomt op de kosten die burgers ervaren bij interactie met het openbaar bestuur. De administratieve lasten bestaan uit leerkosten (learning costs), psychologische kosten (psychological costs) en nalevingskosten (compliance costs), en hebben een impact op de toegang tot en het gebruik van diensten. Voorbeelden zijn de inspanningen die het voor anderstalige nieuwkomers kost om het OCMW, de werking, voorwaarden voor steun, etc. te leren kennen (leerkosten), de kost en het bijhorend stigma van bijstandsafhankelijk te zijn in plaats van in een eigen (en beter) inkomen te kunnen voorzien (psychologische kost), het omgaan met het controlerende karakter en de stress die ermee gepaard gaat omdat fouten consequenties kunnen hebben voor het ontvangen van een leefloon (nalevingskosten), van het kastje naar de muur gestuurd worden voor de juiste documenten (nalevingskosten), etc. Op basis van de ervaringen van nieuwkomers is duidelijk dat de nalevingskosten soms hoog oplopen. Hoewel het OCMW meer autonomie van begunstigden nastreeft, hebben controlepraktijken en de last van procedures vaak een tegengesteld effect in de praktijk. Kortom, als OCMW's hun toegankelijkheid voor nieuwkomers willen verbeteren, is er heel wat winst te halen uit het verminderen van de administratieve last, want - zoals het in de literatuur wordt omschreven - *'small costs can mean a big deal'* (Moynihan *et al.*, 2014: 147): ze bepalen niet alleen de ervaringen van begunstigden met de organisatie (i.c. nieuwkomers in het OCMW), maar ook de keuzes die door individuen worden gemaakt, bijvoorbeeld al dan niet aanvragen van steun, iets al dan niet ter sprake brengen bij de maatschappelijk werker.

4. Sociaal werkers hebben een centrale rol in de toegang naar de arbeidsmarkt

Op vlak van activering benadrukten maatschappelijk werkers dat er grote verschillen zijn tussen nieuwkomers onderling (afhankelijk van hun profiel - zoals leeftijd, geslacht, verblijfsstatuut bijvoorbeeld - maar ook van voorgaande opleiding en ervaring, kansen die zich stellen, etc.), maar algemeen genomen wordt de weg naar werk als een grote uitdaging beschouwd. Hoewel er op het gebied van arbeidsmarktactivering wordt samengewerkt met VDAB/Forem/Actiris en andere organisaties, zijn de maatschappelijk werkers in OCMW's de hoofdrolspelers in het begeleidingstraject naar werk. Met betrekking tot activering op de arbeidsmarkt bleek dat nieuwkomers niet alleen werkbereid maar ook 'arbeidsmarktklaar' en inzetbaar moeten worden geacht. Maatschappelijk werkers volgen in de praktijk dus ook meestal niet het 'work first'-principe - waarbij men ervan uitgaat dat werk een belangrijke springplank is naar integratie en men om die reden voorrang geeft aan het vinden van werk - maar kiezen er in de begeleiding vaak voor om de nieuwkomer aan te moedigen (of min of meer te verplichten) eerst een aantal andere stappen te doorlopen, vooral - maar niet uitsluitend - op vlak van taalverwerving (afhankelijk ook van het profiel van de nieuwkomer). Arbeidsmarktactivering komt voor nieuwkomers vaak later in vergelijking met andere begunstigden, omdat andere (tussentijdse) doelstellingen voorrang krijgen, denk aan Nederlands leren of een opleiding volgen, (vanuit het perspectief van de maatschappelijk werkers) met het oog op een realistische en duurzame arbeidsmarktintegratie. De maatschappelijk werkers gaven aan dat ze de verwachtingen van nieuwkomers op vlak van arbeidsmarktintrede (meenden te) moeten temperen. Kortom, de toeleiding naar werk is een belangrijke doelstelling voor maatschappelijk werkers in hun begeleiding, alleen bestaat dit proces uit heel wat stappen bij nieuwkomers. De voorwaarde van 'werkbereidheid' die gekoppeld is aan het ontvangen van een leefloon wordt bij nieuwkomers vaak vertaald naar het aantonen van bereidheid om 'voorbe-

reidende stappen' te zetten, zoals het leren van Nederlands/Frans, maar ook het werken aan randvoorwaarden of het volgen van opleiding. Bovenstaande impliceert ook dat maatschappelijk werkers optreden als een soort 'gatekeepers' of poortwachters naar werk.

5. Nood aan meer bewustzijn van de uitdagingen voor anderstalige nieuwkomers

Ten slotte bleek uit de analyses ook dat het bewustzijn van de uitdagingen voor anderstalige nieuwkomers sterk verschilt tussen maatschappelijk werkers en tussen diensthoofden, en dit heeft een impact op de dienstverlening in de praktijk. Meer algemeen stelden we vast dat er - gemiddeld genomen - weinig werd nagedacht over de toegankelijkheid voor anderstalige nieuwkomers binnen OCMW's, en dat het 'systeem' en de gangbare praktijken in die zin weinig in vraag werden gesteld. Dit beïnvloedt ook de bruikbaarheid van de dienstverlening, wat een dimensie is van toegankelijkheid. Naast het aanpakken van de uitdagingen en problemen die aan de hand van deze studie in kaart werden gebracht, is het daarom noodzakelijk om in te zetten op het verder versterken van medewerkers en verantwoordelijken wat het werk met anderstalige nieuwkomers betreft, bijvoorbeeld aan de hand van vorming, het uitwisselen van ervaringen, en het delen van goede praktijken. Een interessante praktijk die we in het veld konden vaststellen - wanneer er binnen het OCMW geen aparte/gespecialiseerde dienst is voor de opvolging van dossiers van nieuwkomers - is het werken met lokale 'specialisten', met name een aangeduid teamlid met ervaring en affiniteit met anderstalige nieuwkomers die expliciet als taak heeft om kennis te delen en aanspreekpunt te zijn bij vragen of twijfels. Dit voorbeeld komt uit een grootstedelijke context waarin heel wat teams werkzaam zijn en dossiers van nieuwkomers beheren, waarbij de verschillende specialisten ook een gezamenlijke agenda hadden, samen vorming volgden en ervaringen deelden (met andere woorden: de specialisten worden versterkt en dragen daarna hun kennis uit). Dit lijkt ons echter ook in kleinere contexten een interessant en werkbaar concept, met name door per gemeente een specialist aan te duiden en intergemeentelijk ervaring uit te wisselen en initiatieven te nemen. Op die manier kan het gespecialiseerd teamlid binnen de gemeente ervaring uitdragen, maar beschikt hij/zij ook zelf over een netwerk bij vragen of twijfels, en kunnen moeilijkheden breder gesignaleerd worden. In dezelfde lijn zou ook een diversiteitspecialist actief in een intergemeentelijk samenwerkingsverband een meerwaarde kunnen vormen.

Trefwoorden: anderstalige nieuwkomers, street level bureaucratie, toegankelijkheid, welvaartstaat, sociale rechten